

**ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ НЕОБХІДНІСТЬ В УКРАЇНІ**

*Розглянені теоретичні та практичні аспекти фіскальної децентралізації. Зроблено порівняльний огляд трактувань економічного терміну "фіскальна децентралізація" в науковій вітчизняній та зарубіжній літературі та запропоновано власне визначення. Досліджено систему показників оцінки фіскальної децентралізації, розраховано основні показники її оцінки протягом 1993 - 2010 рр. для України. Запропоновано заходи щодо поглиблення процесу фіскальної децентралізації в Україні у напрямі збільшення бюджетних прав та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.*

*Ключові слова: фіскальна децентралізація, показники оцінки фіскальної децентралізації, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти*

З розвитком демократичних процесів у світі в останні десятиріччя відбувається і демократизація всіх складових державного життя. Після розпаду Радянського Союзу в країнах Центральної і Східної Європи спостерігається загальна тенденція переходу від централізації до децентралізації як політико-адміністративної, так і економічної складових державної політики. Як складова економічної політики держави реформаційних процесів набуває і бюджетна політика країн. Не залишається осторонь цих процесів і Україна, яка в 1996 році приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка передбачає відокремленість місцевого самоврядування від державної влади і повну незалежність у здійсненні покладених на нього функцій у межах своєї компетенції.

Дослідженням питань фіскальної децентралізації та міжбюджетного регулювання присвячено достатньо праць вітчизняних і зарубіжних учених. Серед вітчизняних науковців у даному напрямку працюють В.Л. Андрущенко, В.В. Зайчикова, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, К.В. Павлюк, В.М. Федосов, В.Я. Швець, І.Я. Чугунов та деякі інші. Дана проблематика знайшла відображення в наукових працях російських учених О.В. Богачової, Т.В. Грицюк, О.А. Гришанової, В.І. Лексіна, В.Б. Христинко, А.В. Швецова та інших, а також вчених західної школи - Р. Берда, Р. Бала, С. Воліс, Р.Д. Ебел, С. Ілмаз, М. Товінда Рао, В. Оутса, Р. Масгрейва, Ш. Бланкарта, Ч. Тібу та інших науковців. Разом із значними досягненнями у цій сфері недостатньо досліджені система показників оцінки рівня фіскальної децентралізації, її вплив на ефективність міжбюджетного регулювання та розподіл бюджетних повноважень між різними рівнями влади.

Метою статті є дослідження фіскальної децентралізації як комплексного процесу, який має

позитивні і негативні сторони, визначення системи показників її оцінки, а також розрахунок основних показників в Україні.

На користь децентралізації державних функцій існують 2 основні аргументи:

1) децентралізація повноважень із надання бюджетних послуг підвищує ефективність бюджетних видатків, оскільки дозволяє більш повно врахувати потреби мешканців, наближує органи влади до населення, підвищує оперативність рішень;

2) децентралізація повноважень із формування доходів бюджету дозволяє більш повно врахувати специфіку і склад податкової бази, чим забезпечується більша наповнюваність місцевого бюджету.

Основою для теорії децентралізації є однойменна теорема В. Оутса, сформульована ним у 1972 р. Згідно неї, якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам на його виробництво в кожному з утворень, незалежно від того, чи надається воно централізованим чи децентралізованим шляхом, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, яка відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні) [1].

Ш. Бланкарт на основі цієї теореми сформулював наступний висновок щодо бюджетного устрою країни: фінансово - політична відповідальність за формування дохідної та планування видаткової частини бюджету має покладатися, насамперед, на місцеві органи влади, а не на регіональний чи центральний уряд, оскільки саме таким чином відбувається більш повне врахування потреб громадян, які проживають в окремих територіальних одиницях [2, с. 597].

Поняття децентралізації може бути представлено з двох позицій. По-перше, це передача функцій управління від центральних органів влади місцевим, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління шляхом скорочення повноважень вищестоящих. Децентралізація дозволяє підвищити ефективність управління за рахунок наближення влади до виборців, більш повного врахування місцевої специфіки та уподобань населення. По-друге, це політика фірм з децентралізації управління, яка спрямована на те, щоб керівники структурних підрозділів діяли так, ніби вони очолюють незалежні компанії [3].

Із вищезазначеного випливає, що процеси децентралізації можуть відбуватись як на макрорівні - коли функції центральної влади частково передаються на місця, так і на мікрорівні

- коли підрозділи підприємств та організацій отримують ширші повноваження.

Автори монографії "Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку" вважають, що децентралізація являє собою передавання владних повноважень від органів центральної влади до органів регіонального рівня та органів самоврядування [4, с. 723].

Американський учений М. Белл пропонує наступне узагальнене визначення децентралізації - це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової.

Існують різні види децентралізації, основними з яких є економічна, адміністративна та політична. Види та форми децентралізації відображені в табл. 1.

Таблиця 1

**Види та форми децентралізації**

Вид децентралізації	Форми децентралізації	
Політична	ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ шляхом обрання представницьких органів місцевого самоврядування, залучення громадян як безпосередньо, так і опосередковано до процесу прийняття рішень місцевими урядами	ДЕВОЛЮЦІЯ перерозподіл сфер відповідальності щодо надання суспільних благ шляхом виокремлення благ які надаються місцевим самоврядуванням безпосередньо
Адміністративна	ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ передання повноважень органами виконавчої влади центрального уряду децентралізованим відомствам (представникам центрального уряду) на місцевому рівні	ДЕЛЕГУВАННЯ передання повноважень щодо надання державних послуг органам місцевого самоврядування (здійснення агентських послуг)
Економічна	ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ економічної діяльності, РОЗДЕРЖАВЛЕННЯ шляхом приватизації та передання державного майна у комунальну власність	ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ збільшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування

Джерело: [5, с. 60].

Економічна децентралізація у сфері міжбюджетних відносин отримала назву фіскальної або бюджетної децентралізації. Єдиного визначення цього поняття в фінансовій науці немає, а терміни "фінансова децентралізація", "фіскальна децентралізація", "бюджетна децентралізація", "бюджетно-податкова децентралізація" ототожнюються.

У західній науці частіше вживається термін фіскальна децентралізація. У зарубіжних країнах вона реалізовується шляхом: самофінансування за рахунок збирання плати за надані послуги зі споживачів, застосування схеми спільного фінансування послуг через грошові та трудові

внески споживачів, збільшення місцевих надходжень через запровадження майнового податку або податку на продаж, використання міжбюджетних трансфертів, санкціонування муніципальних запозичень і мобілізації ресурсів центральних або місцевих органів влади за допомогою гарантії позик.

"Головною метою фіскальної децентралізації є наближення управління до людей, а це вимагає зміцнення фінансів місцевих урядів" [6, с. 22]. Фіскальна децентралізація вимагає більшої автономії місцевої влади в ухваленні незалежних фіскальних рішень. Для проведення політики фіскальної децентралізації потрібно виконати

необхідні та бажані умови.

До необхідних умов належать: політична автономія, яка забезпечується шляхом обрання рад на місцевих виборах, призначення за погодженням з радою на ключові посади керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх відповідальність перед населенням. Іншими необхідними умовами фіскальної децентралізації є відповідальність у видатковій сфері, значний обсяг податкових повноважень, бюджетна автономія, прозорість.

До бажаних умов відноситься: свобода від надмірного контролю над видатками з боку центрального уряду; безумовні трансферти від центрального уряду; повноваження у сфері здійснення заповічень.

Поняття "фіскальна децентралізація" або "бюджетно-податкова децентралізація" трактується різними вченими неоднаково. Так, автори Зеленої книги "Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування" пропонують визначення: "Бюджетна децентралізація -- це процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальностей) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування). Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформації чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження. Бюджетна децентралізація також є передачею повноважень від вищих органів управління до нижчих, наприклад, від регіональних до муніципальних або місцевих." [7].

Російські науковці В. Лексін та А. Швецов під бюджетно-податковою децентралізацією розуміють регламентовану форму паралельної реалізації єдиних правил побудови внутрішньодержавних бюджетних і податкових підсистем (в першу чергу - регіональних і муніципальних) і організоване розосередження окремих технологічних стадій бюджетного процесу (наприклад, відокремлення казначейського виконання бюджету) та податкового процесу (наприклад, розділення податкової служби та податкової поліції) за різними рівнями державно-територіального устрою [8, с. 54].

Вважаємо, що, враховуючи всі позитивні сторони даних розгорнутих визначень, їх доцільно було б доповнити метою процесу фіскальної децентралізації та її принципами. Отже, не претендуючи на довершеність, пропонуємо власне визначення фіскальної децентралізації. Це -

побудований на принципі субсидіарності процес розширення видаткових та доходних повноважень, збільшення фінансової незалежності регіональних та місцевих органів влади з метою підвищення їх фінансової ініціативи та відповідальності, ефективності міжбюджетних відносин.

Аргументами на користь фіскальної децентралізації є те, що: фіскальна децентралізація підвищує конкуренцію серед місцевих урядів, що, у кінцевому підсумку, обмежує обсяги суспільного сектору; децентралізація підвищує ефективність, оскільки місцеві уряди мають кращу інформацію про потреби своїх резидентів, ніж центральний уряд; фіскальна децентралізація сприяє ефективнішому розміщенню ресурсів.

Більша децентралізація підвищує кількість альтернативних фіскальних юрисдикцій, тому, відповідно до аналізу Тьєбу, будь-яке намагання підвищити ставки податків у одній юрисдикції призведуть до міграції резидентів до іншої юрисдикції з метою уникнення високих податків. Платники податків мігрують до альтернативних юрисдикцій і міжюрисдикційна конкуренція обмежує надмірний податковий вплив урядів. Відповідно до позиції Тьєбу, у 1980 р. Бренан і Б'юкенен розробили гіпотезу "Левіафана", в якій довели, що фіскальна децентралізація є стримуючим фактором у максимізації доходів урядом. Модель "Левіафана" передбачає, що загальний обсяг суспільного сектора повинен інверсійно варіювати з децентралізацією [6, с. 10]. Тобто "наскільки уряд діє в інтересах максимізації власних доходів, настільки горизонтальна і вертикальна конкуренція між різними рівнями врядування може зумовити розмір їх бюджету і так обмежити загальний розмір бюджету державного сектора ... фіскальна децентралізація може допомогти запобігти надмірній пропозиції суспільних товарів" [9, с. 289].

Класична теорія фіскальної децентралізації передбачає, що видаткові повноваження та фінансові джерела будуть розмежовані між рівнями державного управління одночасно і кожен владний рівень фінансуватиме визначений обсяг видатків відповідно до своїх повноважень. Але в багатьох країнах повноваження більш децентралізовані, ніж фіскальні джерела, тому постає необхідність передачі фінансових ресурсів від центральних до регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування. Існує багато шляхів вирішення цього питання, зокрема побудова системи трансфертів.

Принципами фіскальної децентралізації розвинених ринкових країн є ефективність, відкритість та відповідальність. На цих принципах базується розподіл повноважень для виконання визначених функцій органів державної влади та надання бюджетних послуг, повноважень

мобілізації доходів та здатність місцевих урядів брати позики. Органи місцевої влади забезпечують реалізацію місцевих інтересів, надають громадські послуги, виконують делеговані повноваження органів виконавчої влади. Крім того, важлива роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку території.

У кожній країні процес децентралізації проходить по-різному, враховуючи, принаймні, особливості політичної системи. Зокрема, детальному аналізу підлягають адміністративні важелі впливу центральної влади. Особливо це стосується бюджетного законодавства в частині норм складання та виконання місцевих бюджетів, оскільки фінансування делегованих повноважень здійснюватиметься за рахунок трансфертів з центрального бюджету. Крім цього, варто зважати на кількість рівнів органів влади, площу та населення адміністративно-територіальних утворень, а також систему виборів до місцевих рад.

Ефективне застосування інструментів децентралізації можливе лише за умови врахування двох критеріїв:

1) економічної ефективності, макроекономічної стабільності й ефективного перерозподілу;

2) політичної ефективності.

Економічну ефективність належить розглядати в двох аспектах: ефективності розподілу ресурсів та ефективності виробництва суспільних благ. Щодо першого аспекту, то розглядається відповідність створеного (виробленого) та очікуваного споживачами набору суспільних товарів та послуг, і як результат - рівень задоволення споживачів. Висока ефективність розподілу ресурсів є безпосереднім результатом децентралізації. Другий аспект ґрунтується на собівартості виробництва суспільних благ, зниження або підвищення якої є підставою до перегляду інструментарію децентралізації. Макроекономічна ситуація у державі свідчить про загальні результати політики децентралізації. І навпаки, застосовуючи макроекономічний інструментарій, держава може не тільки узгоджувати, але й покращувати результативність цієї політики. Основним критерієм є результати перерозподілу ресурсів, товарів та послуг між членами суспільства, а також між адміністративно-територіальними одиницями.

Децентралізація також впливає на основні елементи політичної системи держави. Це проявляється насамперед у наданні органам місцевого самоврядування повноважень щодо участі у прийнятті політичних рішень. Навіть за умови відсутності позитивного економічного

ефекту від децентралізації обов'язково наявні якісні соціальні зрушення. Жителі громади (базового рівня врядування у державі) позиціонують себе як активних учасників усіх суспільних процесів адміністративно-територіального утворення, де вони проживають. Оптимальний розподіл повноважень між центром та регіонами, з одного боку, повинен обмежити авторитаризм центральних органів влади, а з другого - запобігти регіоналізації країни, що особливо актуально для країн, які розвиваються.

Кожна держава повинна віднайти індивідуальний підхід до застосування інструментарію децентралізації, враховуючи специфіку географічного розташування, забезпечення природними ресурсами, економіки та політичної системи.

Фіскальна децентралізація має свої як позитивні, так і негативні сторони.

До переваг можна віднести наступні. Децентралізація повноважень із надання бюджетних послуг підвищує ефективність бюджетних видатків, оскільки наближує органи місцевої влади до потреб територіальних громад, робить їх підзвітними виборцям, дозволяє більш повно враховувати їх переваги, вчасно реагувати на зміни, що відбуваються. Територіальна ж громада, будучи активним суб'єктом впливу на процеси соціально-економічного розвитку, може впливати на черговість виконання та фінансування тих чи інших місцевих програм.

Децентралізація доходних повноважень дозволяє більш точно врахувати специфіку та склад податкової бази, і тим забезпечити високий рівень надходжень до бюджету.

Децентралізація бюджетних коштів посилює стимули до ліквідації тіньового бізнесу на теренах окремої території, оскільки більш чітко видимий розподіл коштів і відкритість політичних рішень в інтересах територіальної громади. Також у випадку бюджетної децентралізації підвищується відповідальність місцевої влади перед громадою за повноту виконання покладених на неї функцій, а в умовах сучасної пропорційної виборчої системи - і перед політичними партіями, які вона представляє.

Характеризуючи бюджетну децентралізацію в цілому як позитивний прогресивний процес, треба враховувати і проблеми, які вона може створити.

Фіскальна децентралізація ускладнює процес перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом узагалі, оскільки центральному уряду важче децентралізувати відповідальність за джерела оподаткування, ніж за видатки місцевих бюджетів. Також, в умовах децентралізації важче узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад з

макроекономічними цілями всієї держави.

Недоліком надмірної фінансової децентралізації можна вважати можливість зростання диференціації між "багатими" та "бідними" регіонами. Наділення органів місцевого самоврядування додатковими повноваженнями з оподаткування або самостійного визначення структури витрат, місцевих запозичень призведе до ситуації, коли економічно більш розвинені регіони опиняться у вигідніших умовах, ніж економічно слабкі регіони. Краща податкова база одних регіонів забезпечить більш високий рівень забезпечення одного мешканця, ніж в тих регіонах, де податкова база слабкіша. Тобто, необхідне буде втручання держави з механізмом фінансового вирівнювання.

Запроваджуючи децентралізацію управління, уряди окремих країн розраховують на прискорення темпів економічного зростання, підвищення ефективності та результативності надання державних послуг. З іншого боку, ряд зарубіжних учених вважають, що власне досягнення країною високого ступеня економічного розвитку є підставою для децентралізації управління, в тому числі у бюджетній сфері. Виходячи з цього, можна стверджувати, що існує певний ступінь децентралізації управління, який залежить від низки показників: загального стану економіки країни, рівня диспропорцій у розвитку регіонів, унітарного чи федеративного устрою країни, стану державного управління, політичних інституцій, сформованості законодавчої бази тощо. Для кожної країни ця величина оптимуму буде різною, тому кожний уряд вибирає свій ступінь децентралізації залежно від перерахованих факторів.

Отже, необхідно знайти оптимальні межі фінансової незалежності або фінансової автономії місцевих бюджетів, які б забезпечили ефективний розвиток як центрального бюджету, так і місцевих бюджетів, усунення фінансових дисбалансів як по вертикалі, так і по горизонталі. Для оцінки рівня фінансової автономії регіонів держави застосовується коефіцієнт фінансової автономії, який розраховується як частка доходів місцевих бюджетів у загальному обсягу державних доходів [10, с. 324]. Показник фінансової автономії напряму пов'язаний із рівнем фінансової децентралізації.

Щоб знайти оптимальні межі фінансової незалежності, необхідно спочатку визначити систему показників, за допомогою яких можна виміряти фінансову децентралізацію.

Основні показники рівня фінансової децентралізації вимірюють співвідношення фінансів центрального уряду та місцевих урядів за такими позиціями:

- частка центрального та місцевого урядів у консолідованому бюджеті країни;

- частка доходів і видатків бюджетів місцевого самоврядування у консолідованому бюджеті країни.

Показники частки загальних урядових видатків, видатків центрального уряду, видатків місцевих урядів у ВВП входять до групи показників, що враховуються у моделях, які характеризують вплив децентралізації на розмір публічного сектору та економічне зростання.

В економетричних моделях, розроблених фахівцями Світового банку, аналізується вплив фінансової децентралізації на ефективність розміщення ресурсів з двох сторін, по-перше, щодо впливу фінансової децентралізації на частку уряду у ВВП, по-друге, щодо впливу фінансової децентралізації на економічне зростання з використанням інтенсивної форми продуктивної функції. У першій моделі залежною змінною є загальна частка уряду у ВВП, а незалежними змінними виступають: показник децентралізації - частка видатків місцевих урядів у загальних урядових видатках, яка визначається як відношення видатків місцевого уряду до загальних урядових видатків; чисельність населення та ВВП на душу населення. У другій моделі залежною змінною є реальний валовий внутрішній продукт на душу населення, незалежними змінними є капітальні вкладення на одного працівника та частка видатків місцевих урядів у загальних урядових видатках.

Серед інших показників фінансової децентралізації розраховують наступні:

- співвідношення між податками, які встановлюються центральним урядом, та податками, що визначаються місцевими урядами - індикатор законодавчо встановленої фінансової децентралізації;

- частка місцевих урядів у загальних доходах, які збираються від імені центрального уряду - індикатор дійсної децентралізації фінансової (податкової) ресурсної бази;

- частка у загальних доходах, зібраних у внутрішніх межах, або утриманих місцевими урядами доходів - індикатор дохідної автономії місцевих урядів;

- частка доходів центрального уряду, переданих субнаціональним урядам - індикатор децентралізації централізованих доходів (фінансових ресурсів);

- частка загальних фінансових видатків, що ефективно контролюється центральним урядом - індикатор контролю над видатками центральним урядом;

- частка загальнонаціональних фінансових видатків, які ефективно контролюються

місцевими урядами - видаткова автономія місцевих урядів;

- запозичення місцевих урядів на фінансових ринках - індикатор децентралізації бази фіскальних ресурсів [9, с. 101 - 102].

У випадках, коли на основі вищезазначених параметрів робиться висновок про те, що рівень фіскальної децентралізації низький, державним органам треба спільно з органами місцевого самоврядування розробити заходи, які надають змогу збільшити частку місцевих доходів, що повністю і/або частково залишаються у розпорядженні цих органів, не посилюючи загальний податковий тягар.

Для характеристики загального рівня децентралізації бюджетної системи України

застосуємо ряд основних показників оцінки. Це такі показники як:

- частка доходів місцевих бюджетів у ВВП;
- частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету;
- частка видатків місцевих бюджетів у ВВП;
- частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету;
- частка трансфертів, що надаються з вищестоячих бюджетів місцевим бюджетам;
- частка місцевих податків і зборів у загальних доходах місцевих бюджетів.

Розраховані числові значення цих показників наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

### Основні показники оцінки рівня фіскальної децентралізації в Україні

Показник	1993 рік	1998 рік	2001 рік	2004 рік	2007 рік	2010 рік
Доходи місцевих бюджетів (без МБТ) у % до ВВП	16,0	12,7	8,7	6,6	8,1	7,4
Частка доходів місцевих бюджетів (без МБТ) у доходах зведеного бюджету, %	47,8	45,7	32,3	24,9	26,5	25,6
Видатки місцевих бюджетів (без МБТ) у % до ВВП	15,2	14,7	11,0	11,2	13,4	13,9
Частка видатків місцевих бюджетів (без МБТ) у видатках зведеного бюджету, %	39,4	48,1	40,7	37,8	42,4	40,2
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	10,0	14,3	29,0	42,5	45,5	49,5
Частка місцевих податків і зборів у загальних доходах місцевих бюджетів, %	1,0	2,6	2,1	1,4	0,7	0,5

Джерело: розраховано автором за даними статистичних збірників Міністерства фінансів України

Як видно з таблиці 2, протягом 1993 - 2010 рр. частки доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у ВВП та доходах зведеного бюджету зменшились з 16,0 % до 7,4 %, та з 47,8 % до 25,6 %, відповідно. Частка видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у ВВП протягом цього періоду зменшилась з 15,2 % до 13,9 %. Частка видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у видатках зведеного бюджету зменшилась з 48,1 % у 1998 р. до 40,2 % у 2010 р. Показник частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів зріс з 10,0 % у 1993 р. до 49,5 % у 2010 р.

Частка місцевих податків у бюджетних та макроекономічних показниках свідчить про рівень

самостійності у прийнятті фінансових рішень місцевою владою, адже в її компетенції встановлювати та скасовувати види місцевих податків, змінювати ставки по них, надавати пільги. Частка місцевих податків у загальних доходах місцевих бюджетів зменшилася з 2,6 % у 1998 р. до 0,5 % у 2010 р.

Отже, зроблений аналіз зміни показників оцінки рівня фіскальної децентралізації в Україні свідчить, що протягом 1993 - 2010 років посилювались тенденції державного регулювання в розподілі бюджетних коштів, знижувався рівень фіскальної децентралізації та фіскальної автономії місцевих бюджетів. Одночасно зменшувався вплив місцевих органів влади на соціально-економічні процеси в регіонах, спадала їх фінансова

ініціатива, посилювались споживацькі тенденції. В 2010 році майже половина всіх доходів місцевих бюджетів формувалась за рахунок трансфертів (49,5 %), що було найвищим показником за роки незалежності держави.

Єдиних теоретично обґрунтованих положень, придатних для будь-якої країни, які б дозволяли кількісно визначити оптимальне співвідношення між фіскальною децентралізацією та централізованим перерозподілом бюджетних доходів не існує. Залежно від історичних традицій у відносинах центру і регіонів, їх політичної автономії, адміністративного устрою таке співвідношення може суттєво відрізнятись в різних країнах. Більш повно характеризувати рівень фіскальної децентралізації в Україні можна лише порівнявши внутрішні показники з аналогічними показниками в інших державах.

Отже, доходи місцевих бюджетів в Україні формуються переважно або за рахунок закріплених загальнодержавних податків, на які місцева влада не впливає, або за рахунок трансфертів з державного бюджету. Це свідчить про дуже низьке як фіскальне значення, так і низький рівень фіскальної автономії та децентралізації місцевих бюджетів в Україні.

Першим кроком у здійсненні політики фіскальної децентралізації в Україні стала ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування [11]. Хартія зобов'язує держави закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Вона також устанавлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування. Наступним позитивним кроком у цьому напрямі стало прийняття Кабінетом Міністрів України 23 травня 2007 року "Концепції реформування місцевих бюджетів" [12]. Її метою оголошено зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян.

Дані кроки мали здебільшого декларативний, а не практичний характер. Прийняття Бюджетного кодексу у новій редакції 2010 року стало важливою віхою у політиці фіскальної децентралізації в Україні. Даним документом було віднесено деякі доходи державного бюджету до місцевих бюджетів (ст. 64), розширено джерела формування доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 69), бюджету розвитку місцевих бюджетів (ст. 71). Водночас політика фіскальної децентралізації потребує подальших реальних кроків щодо

збільшення бюджетних прав та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Таким кроками, на наш погляд, можуть стати передання місцевим бюджетам часток загальнодержавних податків - на прибуток та додану вартість. До місцевих податків, вважаємо, доцільно віднести податок з доходів фізичних осіб і плату за землю, які суттєво збільшать їх питому вагу.

Запровадження політики фіскальної децентралізації в Україні має стати дієвим чинником стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу із фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади по вертикалі, організації взаємовідносин між центром, регіонами та територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності та компетенції, а також партнерства у сфері забезпечення громадян України державними та місцевими благами. Це передбачає здійснення комплексу заходів політичного, правового, економічного та організаційного характеру.

Перспективи подальших досліджень необхідно зосередити у напрямі пошуку оптимальних кількісних параметрів і визначення конкретних заходів у здійсненні політики фіскальної децентралізації в Україні.

### Список літератури

1. Oates W. Fiscal Federalism [текст] / W. Oates. - New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки [текст] / Ш. Бланкарт. Пер. з нім., ред. В.М. Федосова. - К.: Либідь. 2000. - 654 с.
3. Николаенко Е.И. Изменение степени децентрализации [текст] / Е.И. Николаенко, Н.В. Голованова. Материалы конференции "Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне". - М.: РАКС, 2002. - Модуль 14.
4. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку [текст] / [Чугунов І.Я., Дьяченко Я.Я., Міщенко В.І. та ін.]; за ред. І.Я. Чугунова. - К.: ДННУ АФУ, 2009. - 848 с.
5. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн [текст] / В.В. Зайчикова. - К.: НДФІ, 2007. - 299 с.
6. Ebel R.D. Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy [текст] / R.D. Ebel, S. Yilmaz. Course "Intergovernmental Fiscal Relation". - Budapest: CEU, 1999.
7. Зелена книга. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua/project.htm/?pid=97>.
8. Лексин В. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации [текст] / В. Лексин, А. Швецов // Рос. экон. журнал. - 2002. - № 7. - С. 53-77.

9. Хоффманн Л. Україна на шляху до Європи [текст] / Л. Хоффманн, Ф. Мьоллерс. - К., Фенікс, 2001. року № 452/97-ВР [текст] / Верховна Рада України. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. - № 38. - Ст. 249.
10. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / За ред. чл. - кор. НАН України А. І. Даниленка. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації [текст]. - К.: Фенікс, 2008. - 468 с.
11. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [текст] / Верховна Рада України. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. - № 38. - Ст. 249.
12. Концепція реформування місцевих бюджетів: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=73747&cat\\_id=53608](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=73747&cat_id=53608).

#### Анотація

Ігор Легкоступ

### ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЕЕ НЕОБХОДИМОСТЬ В УКРАИНЕ

*Рассмотрены теоретические и практические аспекты фискальной децентрализации. Сделан сравнительный обзор определений экономического термина "фискальная децентрализация" в научной отечественной и зарубежной литературе, предложено собственное определение. Исследовано систему показателей оценки фискальной децентрализации, рассчитано основные ее показатели 1993-2010 гг. для Украины. Предложено пути углубления процесса фискальной децентрализации в Украине в направлении увеличения бюджетных прав и укрепления финансовой основы местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** фискальная децентрализация, показатели оценки фискальной децентрализации, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, межбюджетные трансферты

#### Summary

Igor Legkospup

### FISCAL DECENTRALIZATION AND ITS NECESSITY IN UKRAINE

*In this article theoretical and practical aspects of fiscal decentralization have been examined. Comparative survey, of interpretation of economic term "fiscal decentralization" in scientific home and foreign literature has been made and own definition has been proposed. The system of indices of estimation of fiscal decentralization has been investigated, main indices of its estimation during 1993 - 2010 years for Ukraine have been calculated. Measures as to deepening of the process of fiscal decentralization in Ukraine in the direction of increase in budget rights and strengthening of financial basis of local government have been suggested.*

**Key words:** fiscal decentralization, parameters of fiscal decentralization estimation, local budgets income, local budgets costs, interbudgetary transferts