

УДК 336.02

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ БАЗИС ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Рекова Н.Ю., Чистюхіна Ю.А.

## THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF THE FISCAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Rekova N. Yu., Chystyuhina Y.A.

*Статтю присвячено обґрунтуванню теоретико-методологічного рівня фіскальної децентралізації в умовах вітчизняної економіки. Доведено, що більш доцільним є застосування категорії «фіскальна децентралізація», як більш м'якої форми бюджетно-податкової автономії регіонів, ніж фіскальний федералізм. Встановлена необхідність спрямування політики фіскальної децентралізації на дотримання національних інтересів. Визначено мету фіскальної децентралізації як досягнення економічної ефективності державної політики, забезпечення вирівнювання регіонального розвитку й макроекономічну стабільність країни в цілому. Сформовано перелік принципів фіскальної децентралізації: ефективний розподіл повноважень у формуванні надходжень та видатків на центральному та місцевому рівні; узгодження інтересів центральної влади та органів місцевого самоврядування в частині фіскальної політики; відповідальність органів місцевого самоврядування за обсяги надходжень та фінансування видатків на рівні територіальних утворень; єдність бюджетної системи; фінансове вирівнювання розвитку регіонів з мінімізацією міжбюджетних трансфертів; прозорість результатів бюджетної та податкової діяльності на субнаціональному і національному рівні.*

**Ключові слова:** теорія, методологія, фіскальна децентралізація, фіскальний федералізм, автономія

**Вступ.** 2014 р. був охарактеризований обраним курсом на процеси децентралізації влади в Україні. Втілення її засад відображено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Щодо фінансової сфери, то урядом також було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [2], що передбачає певну бюджетну децентралізацію та полягає переважно у посиленні відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та зміні казначейського обслуговування бюджетів. Враховуючи позитивні та негативні наслідки зміни законодавства, фахівці відзначають: «...на практиці зміни до законодавства не лише не вирішили ключових

проблем, але й сприяли появі нових, оскільки цей закон не враховує інтереси місцевого самоврядування, а прийняті зміни ставлять під загрозу процес формування дієздатних територіальних громад» [3, с. 33]. На наш погляд, під час внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів потребують обґрунтованого застосування теоретико-методологічне підґрунтя фіскальної децентралізації, врахування її, принципів та методів реалізації.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічного рівня фіскальної децентралізації в умовах вітчизняної економіки.

### **Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Дослідження фіскальної децентралізації вітчизняними вченими носить дискусійний характер, як з огляду змістовного сприйняття самого терміну, так і різноманітності категоріального апарату відносно визначення форми означеної автономії. Так, перша група вчених застосовують термін «федералізм» для визначення форми фіскальної автономії. О. Іванова робить висновок: «виходячи з сутності понять «федералізація» та «податково-бюджетний федералізм» слід зазначити доцільність застосування останнього для нарощування потенціалу самодостатності регіонів України» [4, с. 418]. Д. Єфремов, відзначаючи негативне «забарвлення...поняття фіскального федералізму», вказує: «фіскальний федералізм містить в собі складну дилему вибору: з одного боку, він посилює економічну ефективність у забезпеченні суспільними благами і створює перспективи поліпшення життя більш заможної частини країни; з іншого боку, він несе загрозу посилення диференціації населення за доходами, поглиблення майнового розшарування суспільства, зростання соціальної напруженості і нестабільності» [5, с. 84]. Інша група авторів наголошує на використанні терміну «фіскальна децентралізація» [6, 7], як фактору підвищення якості державного управління. Разом з тим, більшість науковців підтримують думку, що «зважаючи

на євроінтеграційні прагнення України, фіскальна децентралізація є безальтернативною для удосконалення процесів відтворення для суспільних благ, оскільки перенесення виробництва на субнаціональний рівень і чітке розмежування функцій урядування належать до одних з важливих складових засад функціонування країн-членів ЄС» [6, с. 279-280].

**Матеріали та результати дослідження.** По-перше, слід обґрунтувати авторську позицію стосовно застосування термінології фіскальної автономії в Україні.

Основні суперечності у теорії наукової думки обумовлені розбіжностями у сприйнятті засад фіскальної федералізації та фіскальної децентралізації у зв'язку із унітарним устроєм України. Засновники теорії економіки суспільного сектору Дж. М. Б'юкенен та Р. А. Масгрейв поняття фіскального федералізму розглядали з позиції, коли в умовах унітарного державного устрою вирішуються «питання, які з її фіскальних функцій повинні використовуватися централізовано, а які децентралізовано» [8, с. 104]. Сучасні вітчизняні прихильники фіскального федералізму стверджують, що «бюджетний федералізм доцільно охарактеризувати... як законодавчо закріплені відносини центральної влади та органів місцевого самоврядування з приводу розподілу дохідних джерел та видаткових повноважень на фінансування публічних послуг на засадах їх найвищої якості, максимальної доступності, доцільності, затребуваності та економічності, з обов'язковим дотриманням принципу фінансової незалежності кожного рівня влади» [9, с. 164]. Тобто, саме фіскальний федералізм не сприймається з позиції зміни державного устрою, а є високим ступенем бюджетної децентралізації, виокремленням на рівні територіальних утворень унітарної держави органів з широкими повноваженнями в галузі бюджету, фінансів, адміністрування податків. «Основна ідея фіскального федералізму укладається в створенні умов для самофінансування видатків регіону» [4, с. 418]. Разом з тим, вважаємо передчасним впровадження засад фіскального федералізму в практику вітчизняної фінансової політики та не можемо на даному етапі політичної та економічної нестабільності України погодитися із думкою, що «запровадження не лише бюджетної децентралізації, а й найвищого її ступеня – бюджетного федералізму – в українську практику, надасть можливість «зрізати вершини» економічні, політичні, етно-культурні протиріччя між регіонами України, стимулюючи їх до саморозвитку та дозволяючи проводити власну бюджетну політику, що спрямована на задоволення потреб населення в отриманні якісних і доступних публічних послуг» [9, с. 166].

Враховуючи реалії сьогодення з доволі повільного процесу децентралізації влади, негативного сприйняття терміну «федералізм» окремих в окремих наукових колах (наприклад, В. Пальчук [10] дуже агресивно ставиться до терміну «федералізація» фактично отожднюючи його із сепаратистсь-

кими настроями, передумовою розвалу України), бачиться більш доцільним застосування категорії «фіскальна децентралізація», як більш м'якої форми бюджетно-податкової автономії регіонів, ніж фіскальний федералізм.

Фіскальна децентралізація в більшості наукових праць визначена як процес передачі окремих бюджетних повноважень від центрального уряду субнаціональним органам державного управління з метою надання їм влади прийняття рішень щодо податків і витрат. Дані питання зачіпають три основних аспекти: призначення витрат, призначення доходів і міжбюджетні трансферти.

Наведене обумовлено наявністю основних типів дисбалансів фіскальної децентралізації: дисбаланс між національним і субнаціональним урядом (вертикальні дисбаланси) і серед органів місцевого самоврядування (горизонтальні дисбаланси).

Вертикальні дисбаланси в основному мають три джерела:

а) визначення структури розподілу надходжень між державним і місцевими бюджетами;

б) визначення структури розподілу фінансування видатків між субнаціональними і національним урядом;

в) розподіл контролюючих функцій між рівнями влади у фіскальній сфері.

Горизонтальні дисбаланси пов'язані з різним демографічним станом регіонів, їх економічним розвитком, індустріалізацією, місцевих потреб у забезпеченні соціально-економічного становища. Так, більш промислово розвинені регіони матимуть і більшу базу надходжень для фінансування власних витрат, в той же час територіальні утворення з незначним потенціалом податкових надходжень потребуватимуть більшої участі держави у фінансуванні їх потреб.

Якщо вертикальні дисбаланси є сферою відповідальності виключно державної влади, то горизонтальні дисбаланси також включатимуть відповідальність місцевої влади у забезпеченні максимального рівня надходжень через розвиток територіальної економічної інфраструктури. Так, з одного боку, усунення горизонтальних та вертикальних дисбалансів має полягати в основі фіскальної децентралізації через політику фінансового вирівнювання за допомогою міжбюджетних трансфертів. З іншого боку, міжбюджетні трансферти можуть знижувати стимули органів місцевого самоврядування до нарощення надходжень, перешкоджаючи отриманню ефекту від фіскальної децентралізації. Означене обґрунтовує складність формування дієвої фіскальної політики в умовах децентралізації влади. Враховуючи складний макроекономічний стан України, доцільним бачиться спрямування політики фіскальної децентралізації на дотримання національних інтересів.

Визначимо метою фіскальної децентралізації досягнення економічної ефективності державної політики, забезпечення вирівнювання регіонального

розвитку й макроекономічну стабільність країни в цілому. Балансування і оптимізація даних аспектів визначає єдиний компромісний підхід до децентралізації фіскальної діяльності.

На основі досліджень наукових праць пропонується методологія фіскальної децентралізації, що ґрунтується на принципах:

ефективний розподіл повноважень у формуванні надходжень та видатків на центральному та місцевому рівні з огляду на закріплення джерел доходів за кожним рівнем бюджетів в обсягах, необхідних для фінансування видаткових повноважень;

узгодження інтересів центральної влади та органів місцевого самоврядування в частині фіскальної політики;

відповідальність органів місцевого самоврядування за обсяги надходжень та фінансування видатків на рівні територіальних утворень;

єдність бюджетної системи, незважаючи на виділення декількох рівнів бюджетів та спрямованість на досягнення єдиної національної мети;

фінансове вирівнювання розвитку регіонів з мінімізацією міжбюджетних трансфертів;

прозорість результатів бюджетної та податкової діяльності на субнаціональному і національному рівні.

**Висновки.** Таким чином, в результаті проведених досліджень зроблено висновок, що, враховуючи реалії сьогодення з доволі повільного процесу децентралізації влади, негативного сприйняття терміну «федералізм» окремих в окремих наукових колах, бачиться більш доцільним застосування категорії «фіскальна децентралізація», як більш м'якої форми бюджетно-податкової автономії регіонів, ніж фіскальний федералізм. Доведена необхідність спрямування політики фіскальної децентралізації на дотримання національних інтересів. Визначено мету фіскальної децентралізації як досягнення економічної ефективності державної політики, забезпечення вирівнювання регіонального розвитку й макроекономічну стабільність країни в цілому. Сформовано перелік принципів фіскальної децентралізації: ефективний розподіл повноважень у формуванні надходжень та видатків на центральному та місцевому рівні; узгодження інтересів центральної влади та органів місцевого самоврядування в частині фіскальної політики; відповідальність органів місцевого самоврядування за обсяги надходжень та фінансування видатків на рівні територіальних утворень; єдність бюджетної системи; фінансове вирівнювання розвитку регіонів з мінімізацією міжбюджетних трансфертів; прозорість результатів бюджетної та податкової діяльності на субнаціональному і національному рівні.

Перспективою подальших досліджень визначено формування концептуальних положень фіскальної децентралізації в Україні.

## Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 12. – Ст. 76.
3. Ставерська Т. О. Реформування міжбюджетних відносин в Україні / Т. О. Ставерська, І. Л. Шевчук // Scientific Journal «ScienceRise». – 2015. – №6/3(11). – С. 29-34.
4. Іванова О. Ю. Термінологічний апарат регіонального саморозвитку / О. Ю. Іванова // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. – 2015. – № 819. – С. 410-419.
5. Сфремов Д. П. Фіскальна федералізація України: можливість та загрози / Д. П. Сфремов // Регіональна економіка та управління. – Донецьк. – 2014. – №2. – с. 81 – 84.
6. Кічурчак М. В. Тенденції та перспективи розвитку фіскальної децентралізації в практиці відтворення суспільних благ в Україні / М. В. Кічурчак // Економічний форум. – 2016. – № 3. – С. 272-280.
7. Руденко І. В. Фіскальна децентралізація: моделі, перспективи, ризики / І. В. Руденко // Економіка. Фінанси. Право. – 2014. – № 6. – С. 16-22.
8. **Б'юкенен Джеймс М., Масгрейв Річард А.** Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 175 с.
9. Трещов М. М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні / М. М. Трещов // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1. – С. 159-167.
10. Пальчук В. Децентралізація vs федералізація: аспекти українського державотворення / В. Пальчук // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі». – 2015. – № 3. – С. 8-22.

## References

1. Pro sxvalennya Konceptsiyi reformuvannya miscevoogo samovryaduvannya ta terytorial'noyi organizaciyi vlady v Ukraini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r / Kabinet Ministriv Ukrainy // Oficijnyj visnyk Ukrainy. – 2014. – № 30. – St. 831.
2. Pro vnesennya zmin do Byudzhethnoho kodeksu Ukrainy shhodo reformy mizhbyudzhethny'x vidnosy'n: Zakon Ukrainy vid 28.12.2014 № 79-VIII / Verxovna Rada Ukrainy // Vidomosti Verxovnoyi Rady (VVR). – 2015. – № 12. – St. 76.
3. Stavers'ka T. O. Reformuvannya mizhbyudzhethny'x vidnosy'n v Ukraini / T. O. Stavers'ka, I. L. Shevchuk // Scientific Journal «ScienceRise». – 2015. – № 6/3(11). – S. 29-34.
4. Ivanova O. Yu. Terminologichnyj aparat regional'nogo samorozvytku / O. Yu. Ivanova // Visnyk Nacional'nogo universy'tetu «L'vivs'ka politexnika». Menedzhment ta pidpry'emny'ctvo v Ukraini: etapy stanovlennya i problemy rozvytku. – 2015. – № 819. – S. 410-419.

5. Yefremov D.P. Fiskal'na federalizaciya Ukrayiny': mozhly'vosti ta zagrozy' / D.P. Yefremov // Regional'na ekonomika ta upravlinnya. - Donecz'k. - 2014. - № 2. - s. 81 - 84.
6. Kichurchak M. V. Tendenciyi ta perspekty'vy' rozvy'tku fiskal'noyi decentralizaciyi v prakty'ci vidtvorenniya suspil'ny'x blag v Ukraini / M. V. Kichurchak // Ekonomichny'j forum. - 2016. - № 3. - S. 272-280.
7. Rudenko I. V. Fiskal'na decentralizaciya: modeli, perspekty'vy', ry'zy'ky' / I. V. Rudenko // Ekonomika. Finansy'. Pravo. - 2014. - № 6. - S. 16-22.
8. B'yukenen Dzhejms M., Masgrejv Richard A. Suspil'ni finansy' i suspil'ny'j vy'bir: Dva proty'lezhny'x bachennya derzhavy': Per. z angl. - K.: Vy'd. dim «KM Akademiya», 2004. - 175 s.
9. Treshhov M. M. Perspekty'vy' vprovadzhennya byudzhethogo federalizmu v Ukraini / M. M. Treshhov // Aktual'ni problemy' derzhavnogo upravlinnya. - 2015. - № 1. - S. 159-167.
10. Pal'chuk V. Decentralizaciya vs federalizaciya: aspekty' ukrayins'kogo derzhavotvorennya / V. Pal'chuk // Konstytucijny'j proces v Ukraini: polity'ko-pravovi aspekty'. Byuletен' informacijno-anality'chny'x materialiv. Dodatok do zhurnalu «Ukrayina: podiyi, fakty', komentari». - 2015. - № 3. - S. 8-22.

**Рекова Н.Ю., Чистюхина Ю.А. Теоретико-методологический базис фискальной децентрализации в Украине**

Статья посвящена обоснованию теоретико-методологического уровня фискальной децентрализации в условиях отечественной экономики. Доказано, что более целесообразным является применение категории «фискальная децентрализация», как более мягкой формы бюджетно-налоговой автономии регионов, чем фискальный федерализм. Установлена необходимость направления политики фискальной децентрализации на соблюдение национальных интересов. Определены цели фискальной децентрализации: достижение экономической эффективности государственной политики, обеспечения выравнивания регионального развития и макроэкономическую стабильность страны в целом. Сформирован перечень принципов фискальной децентрализации: эффективное распределение полномочий в формировании доходов и расходов на центральном и местном уровне; согласование интересов центральной власти и органов местного самоуправления в части фискальной политики; ответственность органов местного самоуправления за объемы поступлений и финансирования расходов на уровне терри-

ториальных образований; единство бюджетной системы; финансовое выравнивание развития регионов с минимизацией межбюджетных трансфертов; прозрачность результатов бюджетной и налоговой деятельности на субнациональном и национальном уровне.

**Ключевые слова:** теория, методология, фискальная децентрализация, фискальный федерализм, автономия

**Rekova N. Yu, Chistyuhina YA Theoretical and methodological basis of the fiscal decentralization in Ukraine**

The article is devoted to substantiation of theoretical and methodological level of fiscal decentralization in the domestic economy. It is proved that a more appropriate use of the category "fiscal decentralization" as a softer form of fiscal autonomy of regions than fiscal federalism. The necessity of the direction of fiscal decentralization policy in compliance with national interests. Determined fiscal decentralization objectives: achieving economic efficiency of public policies, ensuring alignment of regional development and macroeconomic stability of the country as a whole. Make a list of fiscal decentralization: an effective distribution of powers in the formation of revenues and the central and local expenses; coordination of the interests of the central government and local governments in terms of fiscal policy; responsibility of local governments for the revenues and volumes of financing at the level of territorial entities expenses; the unity of the budget system; financial equalization of regional development with minimization of inter-budget transfers; transparency of the results of the budget and tax activities at the subnational and national level.

**Keywords:** theory, methodology, fiscal decentralization, fiscal federalism, autonomy

Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф71-71/2016.

**Рекова Н.Ю.** – д.е.н., проф., професор кафедри економіки підприємства Донбаської державної машинобудівної академії МОН України (м. Краматорськ).

**Чистюхіна Ю.А.** – аспірант Донбаської державної машинобудівної академії МОН України (м. Краматорськ). snezhana\_pipko@mail.ru

Рецензент: д.е.н., професор **Заблодська І.В.**

Стаття подана 23.11.2016