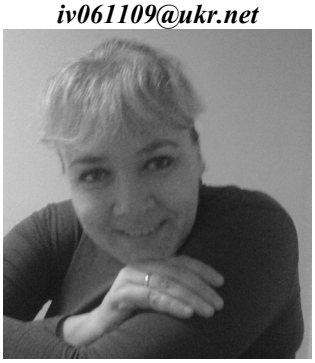
РУДЕНКО
Ірина Володимирівна
iv061109@ukr.net



к.е.н., доцент, Київський національний торговельно-економічний університет

УДК 336:338

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: МОДЕЛІ, ПЕРСПЕКТИВИ, РИЗИКИ

FISCAL DECENTRALIZATION: MODELS, PROSPECTS, RISKS

Розглянуто фіскальну децентралізацію як фактор підвищення якості державного управління. Охарактеризовані моделі фіскальної децентралізації у контексті зарубіжного досвіду. Визначені основні тенденції і проблеми у розподілі фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано комплексні і системні заходи щодо розвитку фіскальної децентралізації для забезпечення сталого розвитку держави. Окреслено можливі ризики при проведенні фіскальної децентралізації в Україні.

Рассмотрена фискальная децентрализация как фактор повышения качества государственного управления. Дана характеристика моделям фискальной децентрализации в контексте иностранного опыта. Определены основные тенденции и проблемы в распределении финансовых ресурсов между уровнями государственной власти и местного самоуправления на Украине. Предложены комплексные и системные мероприятия по развитию фискальной децентрализации для обеспечения устойчивого развития государства. Обозначены возможные риски при проведении фискальной децентрализации на Украине.

Considered fiscal decentralization as a factor of improving the quality of public administration. Described model of fiscal decentralization in the context of international experience. The basic tendencies and problems in the distribution of financial resources between the levels of state authority and local self-government in Ukraine. The proposed integrated and systematic measures to promote fiscal decentralization to ensure sustainable development of the state. Outline potential risks when conducting fiscal decentralization in Ukraine.

Ключові слова: *фіскальна децентралізація, фінансові ресурси, видаткові повноваження, місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, ринок місцевих позик, бюджетне регулювання, програмно-цільовий метод бюджетування*

Ключевые слова: *фискальная децентрализация, финансовые ресурсы, расходные полномочия, местные бюджеты, органы местного самоуправления, рынок местных заимствований, бюджетное регулирование, программно-целевой метод бюджетирования*

Keywords: *fiscal decentralization, financial resources, spending powers, local budgets, local governments, the local market of loans, budgetary management, program-targeted method of budgeting*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Макрофінансова стабілізація в країні залежить від фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Сьогоднішній рівень фінансової автономії місцевих самоврядних органів не створює належного підґрунтя для самостійного вирішення питань місцевого значення. Низький рівень фінансової автономії значно обмежує вплив місцевих органів влади на формування фінансових ресурсів і розподіл суспільних благ, знижує ефективність їх функціонування. Така ситуація створює передумови для підвищення якості державного управління через його децентралізацію.

Фіскальна децентралізація являється чи не найскладнішим аспектом децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності. Вона надає можливості для зміцнення влади на місцях, розвитку самоуправління громадян, підвищення ролі неурядових інститутів. За умов децентралізації громадяни країни матимуть більше можливостей контролювати свої уряди, які, у свою чергу, ефективніше управлятимуть соціально-економічними процесами. Головною проблемою в Україні на сучасному етапі є окреслення шляхів гармонізації бюджетного унітаризму та децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам фіскальної децентралізації присвячені праці багатьох українських вчених. Так, В.І. Кравченко [3, с. 18-19] розглядає моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування у

загальносвітовій практиці, в тому числі в Україні з початку здобуття незалежності до початку проведення бюджетної реформи у 2001 році. При цьому подальшого дослідження потребують питання розробки національної моделі розподілу фінансових ресурсів у сучасних умовах, які враховують зміну політичної ситуації. Н.В. Савчук [8, с. 119-120], І.В. Усков [5, с. 5-6] досліджують механізм горизонтального бюджетного регулювання в Україні. При цьому недостатньо повно розкривають напрями підвищення ефективності і обґрунтованості системи видатків. І. Зварич [7, с. 12-13] досліджує проблеми вітчизняного регіоналізму в політичній площині. При цьому недостатньо уваги приділяється фінансовим аспектам процесам фіскальної децентралізації. Проблемам та перспективам процесу бюджетної децентралізації в Україні присвячено роботи А.О. Козенко, В. Толуб`як, М.І. Деркач [6, с.17-18; 1, с.26-27; 2, с.61-63]. Ці питання потребують додаткового дослідження в умовах фінансово-політичної кризи в Україні. В. Хлівний, Д. Гризоглазов, М.В. Тарасюк, І.В. Руденко [9, с.27; 10, с.100-103] систематизували основні підходи до оцінки податкового потенціалу місцевих бюджетів та запропонували альтернативні податкові надходження до них. Проте недостатньо уваги приділяється механізмам ефективного витрачання бюджетних коштів на місцевому рівні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Аналіз економічної літератури показав, що в роботах українських учених розглядаються лише окремі аспекти процесу фіскальної децентралізації. При цьому в умовах фінансово-політичної кризи в Україні необхідні комплексні дослідження, направлені на пошук шляхів гармонізації бюджетного унітаризму та децентралізації влади, напрацювання відповідних механізмів ефективного витрачання бюджетних коштів на місцевому рівні, обґрунтування моделі фіскальної децентралізації.

Метою статті є визначення основних комплексних напрямів і заходів щодо забезпечення фінансової самостійності місцевих органів влади для забезпечення сталого розвитку держави та окреслення можливих ризиків при проведенні фіскальної децентралізації в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В більшості країн світу посилюється рух за децентралізацію окремих одиниць чи навіть здобуття їхньої незалежності (приміром, у Великій Британії, Іспанії, чи на території колишньої Югославії). Рух за незалежність спостерігається у Шотландії, Ірландії, Уельсі, деяких регіонах Каталонії, Центральній Європі тощо. Країни, що розвиваються, здійснюють децентралізацію для прискорення економічного зростання. За даними Світового банку, 63 із 75 країн з перехідною економікою у середині 90-х років здійснили кроки в цьому напрямі. Тому, певно, мудріше сприйняти ці зміни, аніж протистояти їм [7, с.9; 1, с. 22].

Фінансова децентралізація включає: перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень, зміну ролі й місця органів управління в економіці.

Обираючи модель розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади і місцевого самоврядування в Україні в процесі фіскальної децентралізації, потрібно врахувати існуючі класичні подібні моделі. Є три основні моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади і місцевого самоврядування. В основі першої моделі лежить повне розмежування податків між рівнями державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що існує як мінімум три види автономних податків: податки центрального уряду, податки регіональних влад, податки місцевого самоврядування (модель застосовується у США, Канаді). Основу другої моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування складає зафіксований у законодавстві пайовий розподіл основних податків між рівнями державної влади та місцевого самоврядування (наприклад, на фіксованій основі у Федеративній Республіці Німеччині між федерацією та землями розподіляється податок на додану вартість). В основу третьої моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування закладено принцип, згідно з яким усі рівні державної влади і місцевого самоврядування мають спільну податкову базу. Кожен з рівнів державної влади і місцевого самоврядування в певних межах може встановлювати власні ставки оподаткування. Таким чином, загальна ставка оподаткування є сумарною ставкою усіх рівнів державної влади і місцевого самоврядування (наприклад, у Швеції ставки прибуткового податку з громадян встановлюються центральним урядом, владними структурами регіонів, а також комунами). У чистому вигляді жодна з цих моделей розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади і місцевого самоврядування не використовується. Як правило, у реальному житті мають місце змішані моделі. Є ще одна особлива – „радянська модель" розподілу фінансових ресурсів між різними рівнями влади, яка сформувалася в СРСР у 30-х роках. В її основі лежить пайова участь рівнів державної влади у розподілі податків за нормативами, які щороку встановлювались органами державної влади вищого рівня [3, с.18-19].

В Україні децентралізація розпочалася у другій половині 90-х років, на фоні загального ускладнення бюджетної ситуації, і тому має деформований характер. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України за 2007-2013 рр. коливається в межах 41-45%, що можна побачити у *таблиці 1.*

В той же час частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України має тенденцію до зменшення, що свідчить про надмірне домінування державного бюджету в акумулюванні фінансових ресурсів, що надалі передбачає їх адміністративний перерозподіл через систему бюджетних трансфертів та тенденцію в Україні до централізації бюджетних повноважень.

Таблиця 1

Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за 2007-2013 рр.

[складено автором за даними Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів України]

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Частка в надходженнях	38,2	42,1	44,3	39,2	22,2	22,6	23,8
Частка у видатках	43,0	41,0	41,4	41,0	43,0	45,0	43,5

Динаміка частки державного бюджету у зведеному бюджеті України засвідчує, що однозначна тенденція до фінансової децентралізації в Україні поки що не сформувалася. Більше того, можна говорити, скоріше, про централізацію.

Останнє десятиліття більшість країн Європи засвідчило систематичне зростання показників видатків місцевих бюджетів співвідносно до обсягів видатків державного бюджету. Причиною цього стали дві головні обставини: передача нових повноважень органам місцевого самоврядування та збільшення частки власних доходів місцевого самоврядування. В країнах Східної Європи основні зміни пов'язані із завершенням реформи адміністративно-територіального устрою. Самодостатність місцевих самоврядних органів влади характеризують з огляду на такі показники-критерії:

– Співвідношення поточних видатків і видатків бюджету;

– Співвідношення видатків на виконання власних повноважень та видатків на виконання делегованих центральним урядом повноважень.

– Співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків розвитку (Данія, Іспанія, Швеція – це держави, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%);

– Обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр.

– Частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад (цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. В зарубіжній літературі до них не відносять доходи від частки у загальнодержавних податках і зборах [9, с.27]. Серед країн, у яких частка таких доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін). В Україні власні доходи представлені місцевими податками і зборами, частка яких не перевищує 3-4 % у загальній структурі доходів місцевих бюджетів [10, с.93-94].

– Обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів.

Західні експерти підкреслюють, що політика фінансової децентралізації може бути ефективною, якщо дотримуються певні умови, а саме:

1) виборність представників місцевих органів влади;

2) значні податкові повноваження місцевих органів;

3) закріплення за місцевими органами видаткових зобов`язань;

4) самостійність органів місцевого самоврядування у визначенні рівня надання суспільних послуг;

5) спроможність місцевих органів здійснювати податкове адміністрування тощо [1, с. 26].

Досвід унітарних держав свідчить про позитивний вплив бюджетної децентралізації на економічне зростання на душу населення. Разом з тим, у країнах, які розвиваються, вона має негативний вплив на економічне зростання. В умовах корумпованості й непрофесіоналізму місцевих чиновників, відсутності відповідної правової основи та ефективної координації дій між різними рівнями влади децентралізація державного управління може нести певні загрози, зокрема посилення диференціації доходів і рівня життя населення, нерівномірності доступу до ресурсів, макроекономічної дестабілізації. Враховуючи зазначене, процес децентралізації мусить будуватися на декількох важливих принципах, а саме:

1) послідовності й поетапності передачі функцій від центральної до місцевої влади;

2) взаємозв`язку всіх етапів децентралізації;

3) комплексності всіх заходів на кожному етапі, проведення реформ пакетом заходів, що пов`язані єдиною метою і стратегією;

4) втягнення у процес децентралізації широких верств населення і громадянського суспільства.

За умови додержання вищезгаданих умов країна, що стала на шлях децентралізації державного управління, може мінімізувати ризики та максимізувати позитивні наслідки цього процесу [2, с.57].

Актуальним залишається питання проведення подальших реформ в Україні. Реформа системи державного управління тісно пов'язана із реформуванням міжбюджетних відносин в Україні, адміністративною реформою, реформою системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, реформуванням податкової системи. Але при цьому важливо, по-перше, зберегти модель бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами фіскальної децентралізації, по-друге, підвести під місцеве та регіональне самоврядування фінансову базу. Для запровадження повноцінної

фінансової децентралізації в Україні необхідно сформувати дієвий механізм розмежування видаткових повноважень.

Науково-методологічні підходи щодо розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами в контексті фіскальної децентралізації можна звести до наступного. Перший підхід передбачає здійснення розподілу повноважень знизу до гори, і відповідно видаткових зобов'язань за принципом закріплення видатків за одним й тим самим рівнем влади. Другий підхід передбачає стандартизацію мінімальних послуг. Третій підхід передбачає ґрунтування кількісних пропорцій розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи на розмежуванні функцій, компетенції і завдань органів виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування в сфері надання державних та громадських послуг. Четвертий ґрунтується на зацікавленості в розвитку підприємництва на відповідній території.

Перелік повноважень можна закріпити в окремому законі, наприклад в Муніципальному законі, зазначити механізм їх фінансування, і реформувати основні засади, закладені у Бюджетному кодексі. Розмежування функцій, компетенції і завдань органів виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування в сфері надання державних та громадських послуг обумовлює необхідність розмежування видатків між державним та місцевими бюджетами. Розмежування повноважень доцільно здійснити в декілька етапів.

На першому етапі необхідно скласти перелік основних суспільних благ, і відповідно, видаткових зобов'язань всіх органів влади.

В Україні доцільно визнати два рівні місцевого самоврядування: регіональний рівень та локальний рівень. Структура виборних чи виконавчих органів цих рівнів повинна бути подібною, проте саме локальний рівень має бути тією структурою, яка здійснює основну частину місцевого управління (базовий рівень місцевої влади). Обидва рівні, як у Швеції, мають бути юридичними особами, що утворюватимуться і ліквідовуватимуться відповідно до законодавства про адміністративно-територіальний поділ країни і повинні наділятися певною компетенцією щодо обов'язкових та добровільних повноважень [4, с.147-148].

З метою оптимального розмежування повноважень органів місцевого самоврядування локального і регіонального рівнів, сферу діяльності та коло завдань органів місцевого самоврядування необхідно розподілити на обов'язкові та добровільні повноваження.

До обов'язкових повноважень доцільно віднести: 1) охорону здоров'я; 2) службу соціального забезпечення; 3) місцеве планування та будівництво; 4) деякі питання щодо здійснення заходів з охорони навколишнього середовища; 5) службу рятування у надзвичайних ситуаціях; 6) повноваження, делеговані вищим рівнем публічної влади.

До добровільних повноважень доцільно віднести:

1) роботу у сфері культури;

2) надання додаткових послуг для даної громади, які не визначені законодавством;

3) деякі форми технічного обслуговування тощо.

У межах обов'язкових повноважень органи самоврядування повинні діяти відповідно до законодавства, яке зобов'язане визначити мінімально допустимий стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця громади. Саме від таких мінімальних стандартів згодом доцільно проводити розрахунок мінімальних обсягів фінансових ресурсів, необхідних для виконання завдань органів влади, і, відповідно, надходжень до місцевого бюджету. Державний нагляд за діяльністю органів самоврядування має здійснюватися у сферах обов'язкових повноважень, а у сферах добровільних повноважень має здійснюватися контроль з боку структур самоорганізації населення. На нашу думку, саме добровільні повноваження можуть стимулювати місцевий розвиток.

На другому етапі доцільно закріпити надання суспільних благ та послуг за різними рівнями влади відповідно до нового адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням критеріїв географічного розташування, промислових та економічних зв'язків, що вже склалися, вільного доступу до суспільних благ, кількості населення, площі територіальної громади, щільності її заселення. Здійснювати розподіл видаткових зобов'язань між державним та місцевими бюджетами доцільно за принципом закріплення видатків і функціональних повноважень за одним й тим самим рівнем влади, що підвищить відповідальність всіх рівнів влади за надання конкретних суспільних благ і буде сприяти ефективному використанню бюджетних ресурсів.

На третьому етапі доцільно перерозподілити об'єкти загальнодержавної та комунальної власності відповідно до розмежованих повноважень органів влади. Необхідно остаточно передати об'єкти соціальної сфери підприємств у відання місцевих органів влади відповідно до розподілених повноважень між органами державної влади, регіонального та місцевого самоврядування.

Вважаємо, що розподіл повноважень доцільно здійснювати знизу до гори, тобто спочатку визначити повноваження локальних органів місцевого самоврядування, потім – регіональних органів місцевого самоврядування, і наостанок – виключну компетенцію центральних органів влади.

Так, до повноважень органів місцевого самоврядування локального рівня доцільно віднести надання послуг, які мають суто локальний характер. До повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня доцільно віднести надання послуг населенню, яке проживає на відповідній території та здійснення спільних програм органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Повноваження центральних органів влади мають відображати загальнонаціональні інтереси.

У зв'язку з викладеним, до видаткових зобов'язань органів місцевого самоврядування локального рівня можна віднести, наприклад: 1) дошкільну та початкову освіту; 2) первинну медико-санітарну допомогу; 3) догляд за одинокими громадянами

похилого віку; 4) догляд за інвалідами або допомогу їх сім'ям в разі проживання в однієї квартирі; 5) утилізацію сміття; 6) прибирання та освітлення вулиць; 7) підтримання порядку на кладовищах; 8) ритуальні послуги; 9) водопостачання та водовідведення; 10) постачання електроенергії; 11) централізоване опалення; 12) централізовану газифікацію; 13) послуги лазень; 14) утримання місцевих доріг; 15) послуги місцевого транспорту; 16) послуги закладів культури (в тому числі місцеві бібліотеки та парки відпочинку); 17) видачу дозволів на будівництво; 18) утримання місцевої міліції.

Функції територіальних громад в сфері надання державних та громадських послуг необхідно визначати диференційовано з урахуванням фінансового потенціалу, площі територіальної громади, щільності заселення. Згодом можна визначити обсяг фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування і оптимальні джерела їх мобілізації. Логічна послідовність цього складного та трудомісткого процесу представлена в загальних рисах на рис. 1.

До видаткових зобов'язань органів місцевого самоврядування регіонального рівня можна віднести, наприклад: 1) середню і середню спеціальну освіту; 2) послуги спеціалізованих закладів охорони здоров'я; 3) окремі види соціального забезпечення; 4) спеціалізовані програми соціального захисту; 5) утримання та будівництво доріг регіонального значення; 6) здійснення спільних програм у галузі громадського транспорту; 7) утримання регіональних об'єктів громадського призначення; 8) заходи з охорони навколишнього середовища; 9) заходи з протипаводкової та протипожежної охорони; 10) розробку спільних програм розвитку регіонів.

До видаткових зобов'язань центральних органів виконавчої влади у сфері надання послуг можна віднести, наприклад: 1) національну оборону; 2) зовнішньоекономічні відносини; 3) проведення грошово-кредитної політики; 4) проведення інноваційної політики; 5) забезпечення національної безпеки держави; 6) забезпечення дотримання правопорядку в державі; 7) державне управління; 8) проведення цінової політики в державі; 9) встановлення державних соціальних стандартів послуг; 10) проведення соціальної політики в державі; 11) підтримку національних програм охорони здоров'я; 12) підтримку фундаментальних наукових досліджень і розробок; 13) підтримку національних навчальних закладів; 14) утримання магістралей загальнодержавного значення; 15) створення транспортної інфраструктури загальнодержавного значення; 16) проведення політики фінансового вирівнювання.

В Муніципальному законі можна також представити перелік повноважень, які можуть бути делеговані між державним, регіональним та локальним рівнями.

На районні та обласні ради разом з їх виконавчими комітетами доцільно покласти функції щодо: 1) стратегії соціально-економічного розвитку районів і областей; 2) управління майном, яке знаходиться у комунальній власності. Районні та обласні державні адміністрації повинні мати повноваження в сферах: 1) реалізації загальнодержавних програм на регіональному рівні; 2) здійснення контролю за законністю прийнятих органами місцевого самоврядування рішень; 3) управління майном, яке знаходиться у державній власності; 4) підтримання громадського порядку; 5) забезпечення прав і свобод громадян.

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. Зокрема, присутня система трансфертів.

Рис.1. Структурно-логічна схема розподілу фінансових ресурсів між Державним та місцевими бюджетами [складено автором]

Характерно, що з поглибленням децентралізаційних явищ роль цільових дотацій з державного бюджету зменшиться, оскільки зміниться спосіб фінансування частини публічних функцій, які трансформуються з делегованих повноважень у власні повноваження органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування зможе одержати трансферт з державного бюджету на:

• виконання завдань, що належать до сфери повноважень центрального уряду, або інші делеговані законом повноваження на підставі взаємного порозуміння;

• усунення загрози безпеки і правопорядку, наслідків повені, зсуву ґрунту, інших наслідків стихійного лиха тощо;

• фінансування або дофінансування власних повноважень;

• реалізацію завдань, що виникають з міждержавних угод;

• дофінансування поточних власних завдань, пов'язаних з культурними заходами, що проводяться державою, або тих заходів, що фінансує держава.

ВИСНОВКИ

В Україні можливо забезпечити розвиток фіскальної децентралізації здійснивши реформи в різноманітних напрямках роботи органів місцевого самоврядування.

По-перше, посилити бюджетно-податкову децентралізацію, яка має враховувати наступне:

- розділення доходів між рівнями бюджетної системи на основі єдиних принципів і підходів, що забезпечує зацікавленість місцевих органів влади у формуванні сприятливих умов для економічного розвитку і нарощування податкового потенціалу відповідних територій;
- власні доходи місцевих органів влади повинні стати основним ресурсом для ефективної реалізації закріплених за ними видаткових повноважень, включаючи вирівнювання бюджетної забезпеченості територіальних утворень. Можна запровадити легко прогнозований місцевий податок з нескладною процедурою стягнення, який у повному обсязі надходив би до бюджетів первинного територіального рівня (наприклад, податок на доходи фізичних осіб);
- податкові повноваження органів місцевої самоврядності не повинні обмежувати переміщення капіталів, робочої сили, товарів й послуг, а також дозволяти експортувати податковий тягар на інші території;
- частина доходів від регулюючих податків може розподілятися між місцевими бюджетами на підставі форматизованих методик, що враховують місцеві особливості.

По-друге, зацікавити місцеву владу до добровільної консолідації місцевих структур влади, або через злиття в більші муніципальні одиниці, або сформувавши асоціації муніципалітетів.

Досвід країн Північної Європи пропонує багато варіантів вирішення задач, що виходять за рамки можливостей одного невеликого муніципального утворення. Практикують такі варіанти, як купівля послуг «великого» муніципалітету декількома «невеликими» муніципалітетами (типовими послугами, за якими укладаються угоди такого роду, є притулки і кризові центри); створення організацій, до органів управління яких входять представники декількох муніципалітетів (типовими прикладами є компанії із забезпечення транспортними послугами); партнерство між декількома муніципалітетами у реалізації великих проектів (прикладом є будівництво станції з переробки відходів) та інші. Для прикладу, у Фінляндії існує 262 спільні муніципальні ради, які співробітничають з питань електро і водопостачання, професійної освіти, захисту дітей.

По-третє, передбачити системний розвиток ринку місцевих запозичень в Україні.

Основними проблемами розвитку ринку місцевих позик (ринку облігаційних позик і кредитних ресурсів) у нашій країні є відсутність ефективного механізму з залучення цих позик. В Україні вкрай необхідним є комплексний і системний розвиток ринку місцевих позик. Виходячи з практики економічно розвинених країн ЄС, у нашій країні необхідне створення фондів місцевого розвитку. Через ці фонди необхідно здійснювати залучення тимчасово вільних коштів інвесторів, з метою реалізації інфраструктурних проектів.

В Україні, виходячи з досвіду Данії, Нідерландів, Франції, Норвегії, мають бути створені фонди підтримки муніципальних утворень, направлених на фінансування бюджетних інвестиційних програм місцевих органів влади, збільшення фінансового потенціалу адміністративно-територіальних утворень. Через фонди місцевого розвитку в Україні повинно здійснюватися надання державних (місцевих) гарантій інвесторам з повернення наданих позикових коштів, сприяння залучення банківських структур щодо оцінки кредитних ризиків, що надаються ними органам місцевого самоврядування, вироблення практичних навиків у цих органах влади з оцінки ефективності реалізації соціально-економічних проектів на місцевому рівні.

Створення фондів фінансової та інвестиційної підтримки на рівні територіальних утворень сприятиме зниженню необгрунтованого розподілу централізованої фінансової допомоги, забезпечить ефективність реалізації інвестиційних проектів на рівні територіальних утворень [5, с.4].

По-четверте, створити обгрунтований механізм бюджетного регулювання, віддаючи перевагу системі горизонтальних міжбюджетних відносин, яка створює умови для розвитку такої форми міжбюджетного співробітництва, як утворення на територіях одних ланок бюджетної системи територіально-виробничих анклавів за участю бюджетних коштів інших ланок системи, які б стали вагомим додатком до власних доходів бюджетів останньої [5, с.6; 8, с.119-120].

Якщо міжбюджетна вертикаль створює необхідні економічні основи для стійкості державних фінансів, то необхідна горизонталь у бюджетній системі здатна сформувати належні умови різкого підвищення їх ефективності, що виходить із економічної сутності бюджетної системи.

Критерієм ефективності функціонування системи трансфертів має бути постійне підвищення ефективності використання бюджетних коштів і бюджету-донора, й бюджету-реципієнта. Ефект міжрегіонального переливання виникає в разі, коли суспільною послугою, що фінансується органами влади одного регіону, можуть скористатися громадяни, які живуть в інших регіонах.

По-п`яте, організувати ефективну систему контролю та аудиту за системою оподаткування, плановими і проведеними видатками, муніципальними позиками. Децентралізація управління повинна органічно поєднуватися з чітким контролем з боку керівництва держави [6, с.17].

Європейські країни мають строкаті в економічному, культурному, соціальному і етнополітичному сенсах території. Проте в них є механізми захисту економічних та культурних інтересів абсолютно різних регіонів. Одним з них є двопалатний парламент [7, с.13]. Сучасна конфігурація вітчизняної політичної системи не сприяє адекватному представництву регіональних інтересів та їхньому збалансуванню на рівні держави. Тому вважаємо, що одним з напрямів гармонізації бюджетного унітаризму та децентралізації влади може стати запровадження двопалатного парламенту в Україні. Верхня палата парламенту може здійснювати контроль за врахуванням регіональних інтересів як у самому парламенті, так і в діяльності уряду. Депутати другої палати українського парламенту – Палати регіонів – могли б представляти в ньому економічні позиції всіх регіонів України, а також інтереси їхніх громадян, включаючи представників національних меншин та етнографічних груп. Двопалатність може забезпечити стабільність політичного розвитку й прозорість відносин. Проте слід визнати, що за такого сценарію може існувати ризик прискорення процесів федералізації.

По-шосте, сформувати нові механізми розподілу повноважень органів місцевої влади різних рівнів на основі уніфікованих стандартів надання публічних суспільних послуг та загальноприйнятих критеріїв оцінки якості їх надання для різних органів місцевого самоврядування. Ефективне застосування інструментів децентралізації можливе лише за умови врахування двох критеріїв:

- ✓ Економічної ефективності, що полягає в забезпеченні ефективності розподілу ресурсів. Тут розглядається відповідність створеного (виробленого) та очікуваного споживачами набору суспільних товарів та послуг, і як результат – рівень задоволення споживачів.
- ✓ Політичної ефективності. 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. Оптимальний розподіл повноважень між центром та регіонами, з одного боку, повинен обмежити авторитаризм центральних органів влади, а з другого – запобігти федералізації країни, що є особливо актуальним для України.

По-сьоме, повноцінно запровадити програмно-цільовий метод бюджетування на місцевому рівні.

Розробити спеціальні стратегії та програми розвитку проблемних (депресивних) регіонів, в основі яких мають бути чіткі організаційно-правові та фінансово-економічні механізми їх реалізації. При цьому важливим є методи відстеження критичних показників [11, с. 787].

Отже, фіскальна децентралізація є загальносвітовою тенденцією, тому Україні дуже важливо визнати її ключовим фактором забезпечення сталого розвитку національної економіки. З метою максимізації позитивних результатів і мінімізації ризиків, що супроводжують цей процес, необхідно додержуватися напрацьованих світовою наукою й міжнародною практикою принципів, зокрема: наявності єдиної стратегії, залучення широких верств населення і громадянського суспільства, послідовності, поетапності, комплексності заходів із розбудови потенціалу місцевої влади, інформатизації управління, організаційно-управлінської й податково-бюджетної діяльності.

Література

1. Толуб`як В. Проблеми і перспективи фінансової децентралізації // Економіка України. – 2004. – № 2. – С. 22-27.
2. Деркач М.І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України // Фінанси України. – 2011. - № 2. – С. 56-63.
3. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). – К.: Видавничий дім „KM Academia", 2001. – 460 с.
4. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент: Навчальний посібник. – К.: ВД "Професіонал", 2004. – 256 с.
5. Усков І.В. Розвиток місцевих фінансів в умовах проведення бюджетно-податкових реформ // Економіка, фінанси, право. – 2014. - № 5. – С.3-7.
6. Козенко А.О. Проблеми процесу бюджетної децентралізації в Україні // Фондовый рынок . – 2012. - № 47-48. – С. 16-19.
7. Зварич І. Щодо поглядів окремих західних учених на подальше формування європейської спільноти // Віче. – 2014. - № 4. – С. 8-14.
8. Савчук Н.В. Межбюджетные отношения в бюджетной системе Украины // Економіка розвитку. – 2014. - № 1. – С. 117-121.
9. Хлівний В., Гризоглазов Д. Фіскальна децентралізація на місцевому рівні // Ринок цінних паперів України. – 2012. – № 8. – С. 25-28.
10. Тарасюк М.В., Руденко І.В. Місцеві податки і збори у контексті реформування оподаткування в Україні // Вісник КНТЕУ, № 6(86), 2012р. – С.92 – 103.
11. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за заг. ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.