

Клименко О.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянута сутність фінансової децентралізації на основі аналізу праць вітчизняних і зарубіжних учених. З'ясовано принципи й умови проведення фінансової децентралізації. Зазначено переваги та недоліки фінансової децентралізації. Доведено, що фінансова децентралізація є основою розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, фіскальна децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Основною метою ринкової економіки є підвищення життєвого рівня населення. Вирішення соціальних проблем на місцевому рівні є значно ефективнішим, ніж на рівні держави. Це вимагає проведення децентралізації, фінансової зокрема. Децентралізація – це одна з ключових реформ в Україні. Це перерозподіл і делегування відповідальності за соціально-економічний розвиток територій на місця. Фінансова децентралізація – це шлях до незалежності місцевих бюджетів, які повною мірою задовольняли б виконання функцій і повноважень місцевих органів влади. Тому фінансова децентралізація є вагомим важелем в утвердженні їх як самостійних і фінансово незалежних суб'єктів економіки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження у сфері фінансової децентралізації провели Ч. Тібу, У. Оутс, А. Гальчинський, А. Ткачук, Д. Нехайчук, Л. Новаковський, В. Андрущенко, О. Кириленко, Л. Якобсон, Ю. Глущенко та інші зарубіжні й українські вчені. У їхніх працях визначено поняття фінансової децентралізації, проаналізовано умови впровадження децентралізації, проблеми фінансової децентралізації.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження фінансової децентралізації як основи розвитку місцевого самоврядування, визначення її переваг і недоліків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація (від латинського de – «заперечення», centralize – «середній, центральний») означає «знищення, скасування або ослаблення централізації й розширення прав низових органів управління» [1, с. 164]. Децентралізаційна теорія виникла під назвою «decentralization», передба-

чала поділ усіх адміністративних прав на ті, що належать тільки до компетенції держави, і такі, що «надаються громаді шляхом делегації» [2, с. 82], тобто делеговані. Таке тлумачення ототожнює децентралізацію із самоврядуванням. Більшість дослідників під децентралізацією розуміли розширення прав і компетенцій місцевих органів управління у вирішенні питань локального значення.

Заслуговує на увагу дослідження К. Кайзера, який відмічає, що зміст децентралізації в різних країнах різний і залежить від завдань, які ставить уряд країни, проводячи реформу децентралізації та її операційного рівня. Вони, у свою чергу, впливають на політику і проекти, що приймаються як державою, так і міжнародними організаціями-донорами (наприклад, Світовим банком). К. Кайзер розглядає зміст децентралізації з трьох сторін: деконцентрації, делегування та деволуції. Деконцентрація – процес, за допомогою якого центральний уряд розосереджує відповідальність за надання конкретних послуг на регіональному рівні без делегування повноважень. Сюди К. Кайзер зараховує грантові можливості для децентралізованих інституцій. Прикладом таких інституцій є агенції в складі міністерства або територіальні підрозділи. Делегування – ситуація, за якої центральний уряд делегує відповідальність за прийняття рішень і виконання функцій держави місцевій владі. За цієї умови місцева влада не може бути повністю контрольованою центральною владою, але є підзвітною їй. Це він пояснює як припис конкретних функцій чи програм (наприклад, програма подолання бідності). Деволуція – делегування центральною владою повноважень у прийнятті владних рішень, у фінансовій сфері,

публічному управлінні місцевій владі. Деволюцію вчений розглядає як таку, якої найважче досягнути, оскільки вона надає певний ступінь політичної автономії та податкові повноваження місцевій владі [3, с. 317–318].

Розглядаючи зміст децентралізації, К. Кайзер виокремлює три її види:

– фіскальну, що окреслює межу, до якої повноваження з підвищення доходів і видатків є децентралізованими;

– адміністративну, яка стосується державних службовців і може впливати на їх територіальне перебування та підзвітність;

– політичну, яка належить до рівня фактичної влади й політичної підзвітності, що передані із центру [3, с. 317–318]. Усі три види децентралізації перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності, адже за відсутності одного її виду не буде досягнуто бажаного ефекту від будь-якого іншого виду децентралізації.

Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління.

Фінансова, або фіскальна децентралізація (цей термін є характерним для західних країн) найбільше розглянута в працях західних і вітчизняних економістів. Основоположником теорії фінансової децентралізації є американський економіст Чарльз Тібу. Ч. Тібу зазначає: «Фіскальна децентралізація підвищує рівень конкуренції серед місцевих органів влади ... децентралізація забезпечує зростання ефективності, оскільки органи місцевого самоврядування мають більш точну інформацію про потреби своїх резидентів, на відміну від центральної влади» [4].

На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Він довів, що лише за фіскальної автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.

Значний внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації зробив англійський учений-економіст Уоллес Оутс. Він запропонував таке її визначення: «Децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями» [5]. Тобто місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією. У 1972 році в праці «Фіскальна децентра-

лізація» У. Оутсом виведено «теорему децентралізації»: «Якщо в ізолюваному територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надаються вони централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)» [6].

Річард Масгрейв наголошував на тому, що фінансова децентралізація сприяє ефективному розподілу ресурсів. У працях «Теорія суспільних фінансів» (1959) і «Нариси фіскального федералізму» (1977) він запропонував підхід до організації державних фінансів, виділивши три основні функції, ефективно забезпечення яких є ключовим завданням побудови системи бюджетного фінансування, а саме [5]:

– алокаційна – функція правильного та найбільш ефективного розміщення ресурсів. Розміщення ресурсів автор ставить у цілковиту залежність від питання алокації потреб населення, поділяючи останні на «соціальні блага» (блага, які формуються потребами індивідів) і «мериторні блага» (блага, попит на які з боку приватних осіб менший від рівня «бажаного суспільством» і стимулюється державою). Отже, децентралізація виробництва та надання суспільного блага буде ефективнішим, оскільки його локалізація на відповідній території забезпечує надання послуг, що відповідає вподобанням і потребам населення; при цьому децентралізація не призводить до зростання витрат на виробництво цього блага, а його фінансування здійснюється за рахунок тих, хто цим благом користуватиметься. Щодо мериторних благ, то їх визначають як такі, дійсна цінність яких споживачам невідома, проте вони «породжені необхідністю підтримання соціального імунітету суспільства й тому визначають могутні мотиви поведінки держави у сферах культури, освіти, охорони навколишнього середовища і здоров'я нації». Тому саме держава забезпечує виробництво цих корисних для суспільства послуг, фінансуючи їх за допомогою надання бюджетних дотацій виробникам, і спонукає населення до збільшення їх споживання;

– перерозподільна функція, яка полягає в централізованому забезпеченні вирівнювання доходів адміністративно-територіальних одиниць. Потребу такого «державного нагляду» автор пояс-

ноє існуванням такого феномена, як «мобільність» бідних (міграція частки населення з одного регіону в інший у разі формування в ньому більш сприятливих умов для життєдіяльності), зменшення якого має забезпечуватися центральною владою. При цьому деякі перерозподільні функції можуть передаватися на місця;

– стабілізаційна – функція стабілізації макроекономічної ситуації в державі повинна реалізуватися центральною владою.

Важливим внеском Р. Масгрейва в розвиток теорії фінансової децентралізації є формулювання принципів, на основі та з урахуванням яких має проводитися фінансова децентралізація. Серед них [5]:

– принцип відповідності (прийняття рішення про виробництво суспільних благ має покладатися на громадян, котрі проживають на території, на якій надаватимуться відповідні послуги, та котрі фінансують їх виробництво шляхом сплати податкових платежів);

– принцип централізованого перерозподілу (політика розподілу повинна проводитися центральними органами влади, оскільки вони володіють необхідними для цього інструментами);

– принцип фінансового вирівнювання (забезпечення міжбюджетного вирівнювання між краще та гірше забезпеченими адміністративно-територіальними одиницями має проводитися на центральному рівні);

– принцип національних бажаних благ (надання благ, які є важливими з позиції підтримки національних інтересів або виробництво яких характеризується просторовими зовнішніми ефектами, може стимулюватися центральними органами влади за рахунок надання цільових трансфертів на їх виробництво).

У європейській правовій літературі фінансова децентралізація включає такі ланки [7]:

– децентралізацію витратків – надання місцевим органам влади фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань;

– децентралізацію доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для виконання своїх функцій; забезпечення самостійності місцевих органів влади в установленні їх розмірів;

– процесуальну й організаційну самостійність – право на самостійне складання, затвердження та виконання бюджетів, фінансових планів і звітів з відповідним рівнем відповідальності конкретних посадових осіб.

Використання переваг фінансової децентралізації вимагає забезпечення таких передумов:

– достатньої автономності органів місцевого самоврядування в питаннях визначення розміру і структури витратків місцевих бюджетів;

– чіткого розподілу витраткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв;

– достатнього адміністративного й фінансового потенціалу місцевих органів влади для належного виконання покладених на них функцій;

– дієвих стимулів і механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [8].

В Україні Концепція реформування місцевих бюджетів, прийнята у 2007 році, спрямована на забезпечення конкурентоспроможності й сталого розвитку регіонів, підвищення продуктивності виробництва та зайнятості населення. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади, прийнята у 2014 році, основною метою реформування передбачає «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад». Концепція 2014 року включає всі основні ідеї теорії фінансової децентралізації, а подальше реформування адміністративно-територіального устрою й управлінського сектору побудоване на засадах фінансової децентралізації, яка «сприятиме переходу від патерналістської моделі міжбюджетних відносин до внутрішньоорієнтованої моделі соціально-економічного розвитку територіальних громад, ефективного використання їх власного фінансового потенціалу» [9].

В Україні фінансова децентралізація розпочалась із прийняттям змін Верховною Радою наприкінці грудня 2014 року до Бюджетного та Податкового кодексів України. Ці зміни забезпечили передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріпили стабільні джерела доходів для їх реалізації.

Органи місцевого самоврядування отримали повну бюджетну самостійність щодо наповнення своїх бюджетів і здійснення витраткових повноважень. Зросла кількість джерел формування доходної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету. Було

запроваджено новий вид податку – акцизний податок з кінцевих продажів, розширено базу оподаткування податком на нерухомість.

Систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб, решта платежів залишилися в повному розпорядженні місцевих органів влади.

Також запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну – з метою здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти й охорони здоров'я. Підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків і зборів, зокрема, шляхом надання права самостійного визначення ставок податків і встановлення пільг з їх сплати.

У результаті це призвело до суттєвого збільшення надходжень власних доходів місцевих бюджетів України.

Необхідно зазначити, що теорія фінансової децентралізації має свої позитивні та негативні сторони [5]. До переваг фінансової децентралізації зараховують такі:

- фінансова самостійність територіальних громад у забезпеченні своїх жителів суспільними благами;
- створення умов для кращого забезпечення потреб місцевого населення;
- зростання відповідальності місцевих органів влади перед населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- стимулювання державного сектору до реакції на вимоги громадян;
- формування конкурентного середовища на різних рівнях місцевої влади за робочу силу, інші фактори виробництва та споживачів суспільних благ;
- формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювання розвитку територій;

– зростання компетенції та кваліфікації органів місцевого самоврядування в процесі вирішення питань щодо розвитку відповідних територій;

– динамічність системи, здатність до експериментування й інновацій у наданні державних послуг;

– вирівнювання владних повноважень на різних рівнях управління.

Недоліками фінансової децентралізації є:

– ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет та управління бюджетним процесом загалом;

– складність узгодження локальних потреб територіальних громад із макроекономічними потребами країни;

– виникнення регіональних фіскальних розбіжностей;

– зниження централізованого бюджетного контролю над формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів;

– обмеження централізованого вирівнювання дохідної та видаткової частин бюджетів територіальних громад.

Висновки. Позиції науковців щодо сутності фінансової децентралізації є неоднозначними. У загальному розумінні під фінансовою децентралізацією розуміють процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними й локальними рівнями управління. Фінансова децентралізація містить як переваги, так і певні загрози. Безумовною перевагою фінансової децентралізації є краще забезпечення органами місцевого самоврядування потреб місцевого населення на локальному рівні. Саме фінансова децентралізація має забезпечувати стійкість місцевих бюджетів, прозорість та ефективність використання їх коштів і, відповідно, підвищувати рівень життя громади й населення країни загалом. Перспективою подальших досліджень є вивчення зарубіжного досвіду проведення фінансової децентралізації та можливостей його використання адаптації в Україні.

Список літератури:

1. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарлупа. Київ: Наук. думка, 2000. 680 с.
2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 175 с.
3. Kaiser K. Decentralization Reforms. Analyzing the Distributional Impact of Reforms. 2006. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf (дата звернення: 18.09.2018).
4. Усков. И.В. Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти. Бизнес Информ. Серія «Регіональна економіка», 2012. Вип. 3. С. 107–110.
5. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад. Ефективна економіка. 2015. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/57.pdf (дата звернення: 20.09.2018).

6. Мацук З.А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Вип. 1. С. 81–94. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Foa_2014_1_9.pdf (дата звернення: 20.09.2018).

7. Перощук З.І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2014. № 11. Том 1. С. 154–157.

8. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ». URL: http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal_decentralization_in_Ukraine_UKR.pdf (дата звернення: 20.09.2018).

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 18.09.2016).

ФИНАНСОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрена сущность финансовой децентрализации на основе анализа трудов отечественных и зарубежных ученых. Выявлены принципы и условия проведения финансовой децентрализации. Отмечены преимущества и недостатки финансовой децентрализации. Доказано, что финансовая децентрализация является основой развития местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация, финансовая децентрализация, фискальная децентрализация, местное самоуправление, местные бюджеты.

FISCAL DECENTRALIZATION AS BASIS OF DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT

The author reveals the essence of fiscal decentralization based on the analysis of Ukrainian and foreign contributions. Principles and terms of realization of fiscal decentralization are found. Advantages and disadvantages of fiscal decentralization are marked. It is well-proven that fiscal decentralization is the basis of development of local government.

Key words: decentralization, financial decentralization, fiscal decentralization, local government, local budgets.