

Рекова Н. Ю.

*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри економіки підприємства
Донбаська державна машинобудівна академія МОН України*

Rekova N. Yu.

*Doctor of Economics, Professor, Professor
of the Department of Enterprise Economics
Donbas State Engineering Academy of the Ministry of
Education and Science of Ukraine*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПОЛОЖЕННЯ РОЗВИТКУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROVISIONS FOR THE DEVELOPMENT OF FISCAL DECENTRALIZATION

Анотація. У дослідженні узагальнено та систематизовано підходи до визначення передумов формування та розвитку фіскальної децентралізації виходячи з того, що вона є формою міжбюджетних відносин, характер яких обумовлюється функціонуючою моделлю місцевого самоврядування. Розроблено концептуальні положення розвитку фіскальної децентралізації, які ґрунтуються на теоріях місцевого самоврядування, формах міжбюджетних відносин, виділенні її класифікаційних ознак та показниках оцінки її рівня. Висунуто тезу про необхідність поглиблення досліджень з проблеми визначення показників оцінки ефектів фіскальної децентралізації.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, місцеве самоврядування, міжбюджетні відносини, показники децентралізації.

Вступ та постановка проблеми. Курс на впровадження реформи фіскальної децентралізації є стратегічним завданням розвитку вітчизняної економіки, початок реалізації якого пов'язують з прийняттям Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, де наголошувалось на додержанні принципів єдиної влади, надання УНР своїм громадам права широкого самоврядування на принципах децентралізації. Відомі форми децентралізації, в тому числі і фіскальної, вже більш ніж 60 років функціонують у багатьох розвинених країнах, таких як Німеччина, Польща, Франція, та характеризуються певними показниками оцінки її ефектів, але для України впровадження фіскальної децентралізації є відносно новим та актуальним процесом, що підтверджується значною зацікавленістю науковців до неї. Тому дослідження та систематизація існуючих підходів у науці та практиці економічної теорії щодо визначення класифікаційних ознак, сутності та показників оцінки фіскальної децентралізації є актуальним завданням сучасної соціально-економічної науки.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблематика дослідження ефектів фіскальної децентралізації розкривається у працях як зарубіжних учених, серед яких варто виділити К. Кайзера, А.М. Лібмана, В. Оутса, Р. Масгрейва, Д. Стегареску, так і вітчизняних науковців, серед яких Н.О. Бикадорова, М.І. Деркач, В. Зайчикова, З. Мацук, С. Михайленко, С. Слухай та ін. Розглядаючи фіскальну децентралізацію як форму міжбюджетних відносин, виникла необхідність звернення до праць таких учених як І.С. Волохова, М.І. Кульчицький, І.В. Чуй та ін. Виходячи з того, що характер міжбюджетних відносин обумовлюється обраною моделлю місцевого самоврядування, мають як теоретичний, так і практичний інтерес праці таких учених як В.І. Андріяш, К.С. Горбатьок, О.Н. Євтушенко та ін. Зростаюча кількість наукових

праць, присвячених питанням фіскальної децентралізації, свідчить про зацікавленість учених у визначенні ефективних шляхів її впровадження у вітчизняну економіку. В той час, зазначена проблема залишається недостатньо розвинутою, оскільки у поглядах учених немає однозначності як при трактуванні самого поняття «фіскальна децентралізація», так і при визначенні її класифікаційних ознак та виділенні показників оцінки її ефектів.

Метою роботи є узагальнення та систематизація теоретичних положень розвитку фіскальної децентралізації та передумов її формування на підставі визначення її місця у міжбюджетних відносинах та у теоріях місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Ступень централізованості державного управління обумовлюється характером міжбюджетних відносин у державі, розвиненість яких визначається розвитком місцевого самоврядування, що передбачає розширення прав та повноважень територіальних громад. З зазначеного виходить, що концептуальні положення впровадження фіскальної децентралізації до державного управління ґрунтуються на теоріях місцевого самоврядування, які були розвинуті представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл у кінці XVIII ст. – першій половині XIX ст.

Як зазначає Ю. Панейко, історично першою було обґрунтовано теорію вільної громади (теорія природних прав), автором якої є маркіз д'Аргенсон та Гійом Туре [1, с. 30]. Основні положення зазначеної теорії ґрунтуються на автономності місцевого самоврядування щодо державної влади. Поступовий розвиток положень теорії прав вільної громади, але з акцентом на зростаючій ролі держави при регулюванні правових стосунків між суб'єктами суспільного життя, привів до виникнення господарської (громадсько-господарської) теорії місцевого самоврядування. Досліджуючи розвиток цієї теорії,

О.В. Батанов підкреслює недержавну природу місцевого самоврядування, а також наявність у нього власної компетенції у сфері неполітичних відносин у місцевих громадських та господарських справах, в які держава не втручається [2, с. 86]. Відзначені обидві теорії отримали розвиток у громадській теорії місцевого самоврядування, згідно якої, сутність самоврядування полягає в наданні місцевій владі права самостійної реалізації своїх громадських інтересів та збереженні за урядовими органами права управління тільки державними справами.

Серед основних наукових здобутків середини XIX сторіччя стало виникнення державницької теорії місцевого самоврядування, до основних розробників якої відносять німецьких вчених Лоренца Штейна та Рудольфа Гнейста [3, с. 13]. Місцеве самоврядування, згідно основних положень цієї теорії, розглядається як форма організації місцевого управління, що передбачає децентралізацію державної влади на місцевому рівні. Варто також виділити як окремих теоретичний напрям – теорію муніципального соціалізму, яка орієнтується на суттєву демократизацію місцевого самоврядування та забезпечення більш широкої автономії муніципальних утворень, її сутність на думку Є. Горбатюка, пов'язується з використанням муніципального самоврядування з метою мирного впровадження капіталізму до соціалізму [4]. В той час, А.М. Тимофеев зазначає, що основна ідея передбачається у придбанні пролетаріатом вирішуючого впливу на процеси міської спільноти, тобто, муніципалітет, який керується соціалістами, являє собою, у першу чергу, робочий клас як основну частину міського населення, повинен був стати основним осередком нового соціалістичного суспільства [5].

Остання чверть XX сторіччя увійшла до науки як період виникнення теорії муніципального дуалізму та теорії соціального обслуговування [4].

Окрім зазначених теорій, у дослідженнях О. Євтушенко, увага акцентується на існуванні теорій місцевого самоврядування, серед яких: теорія самоврядних одиниць; органічна теорія; теорія муніципального соціалізму; соціально-класова теорія [6].

Таким чином, аналіз розвитку місцевого самоврядування свідчить про відсутність однозначності поглядів вчених при виявленні його природи стосовно досвіду становлення у різних державах, оскільки не існує чіткого розмежування між функціями управління для місцевого та загальнодержавного рівнів.

Модель розвитку місцевого самоврядування обумовлює організацію міжбюджетних відносин, які у свою чергу здійснюються у відповідності до фінансового механізму, який В.М. Опарін визначає як «сукупність фінансових методів і форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства» [7, с. 48]. До основних елементів фінансового механізму на думку І.В. Чуй, відносяться: фінансові методи (планування, оперативне управління, фінансовий контроль, фінансове забезпечення, фінансове регулювання); фінансові інструменти (податки і збори, відрахування і внески, державні позики, кредити та депозити, державні субсидії, цінні папери, оренда); фінансові важелі; нормативно-правове, інформаційне, організаційне забезпечення [8]. А міжбюджетні відносини І.С. Волохова визначає як «відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами» [9, с. 21].

При визначенні складових фінансового механізму організації міжбюджетних відносин, варто виділити

результати досліджень М.І. Кульчицького, який виокремлює такі їх елементи: моделі (централізована та децентралізована); форми (бюджетні унітаризм та федералізм); методи (відсоткові відрахування від загальнодержавних податків та пряме фінансування у формі міжбюджетних трансфертів); інструменти (власні та закріплені доходи, офіційні трансферти, бюджетні показники, кредитні ресурси); інституційно-правові основи [10].

Розкриваючи поставлену у статті мету, більш детальної уваги потребує аналіз форм міжбюджетних відносин, а саме виділення класифікаційних ознак та показників ефективності фіскальної децентралізації, яка є складовим елементом децентралізованого управління.

Аналіз теоретичних положень щодо оцінки децентралізації дозволив виділити основні її концепції, які детально розглянуті у дослідженнях А.М. Лібмана. Так, вчений зазначає, що в теорії основна увага приділяється конституційній або політичній децентралізації, яка включає такі складові: автономію прийняття рішень; автономію формування територіальних органів влади; здатність регіональних органів влади впливати на рішення, які приймаються у центрі. Як самостійну концепцію А.М. Лібман виділяє також постконституційну децентралізацію, яка відображає результати політичного процесу. При цьому вчений акцентує увагу на необхідності розрізнення окремих аспектів постконституційної децентралізації, до яких він відносить фіскальну децентралізацію та децентралізацію у сфері регулювання. Кількісний вимір впровадження фіскальної децентралізації А.М. Лібман пропонує оцінювати за показником частки регіональних бюджетів у сукупних витратах або доходах бюджетної системи (розрахованої для країни в цілому) [11]. Як найбільш адекватний показник фіскальної децентралізації Д. Стегареску пропонує використовувати «частку автономних витрат» та «автономних доходів» регіонів в бюджетних системах країн ОЕСР [12]. Оцінка децентралізації у сфері регулювання є достатньо складною, оскільки оцінці піддаються різноманітні сфери управлінської діяльності, яким важко надати кількісну характеристику. В якості прикладу такої оцінки А.М. Лібман приводить ситуацію в країнах з перехідною економікою, коли «регіони приймають законодавчі акти, які суперечать законам центральної влади, частку таких актів у загальній кількості нормативних актів регіону або їх абсолютну величину можна використовувати як показник децентралізації у сфері регулювання» [11]. Аналіз наукових праць вітчизняних вчених свідчить, що рівень фіскальної децентралізації проводиться на підставі оцінки значень: коефіцієнту фінансової децентралізації (відношення суми доходів місцевих бюджетів до суми доходів зведеного бюджету); коефіцієнту фінансової децентралізації за витратами (відношення суми витрат місцевих бюджетів до суми доходів зведеного бюджету); коефіцієнту фінансової децентралізації ланок місцевих бюджетів; узагальнюючого коефіцієнту фінансової децентралізації. Детальні формули для обчислення зазначених коефіцієнтів приведені у працях Н.О. Бикадорової [13] та С. Михайленко, В. Зубриліної [14]. В той же час, в працях науковців немає чітко обґрунтованих еталонних рівнів зазначених показників оцінки фінансової децентралізації, аналіз яких можливо проводити тільки на підставі порівняння їх рівнів з аналогічними показниками, обчисленими для інших країн.

Процеси фіскальної децентралізації на підставі делегування центральним урядом відповідальності, масштабно розкриті у дослідженнях К. Кайзера, який проаналізував децентралізацію як прояв деконцентрації, делегування або деволуції. Так, деконцентрацію вчений вбачає як про-

цес, за допомогою якого центральний уряд розосереджує відповідальності за надання конкретних послуг на регіональному рівні. Делегуванням на його думку, є ситуація, за якої центральний уряд делегує відповідальність за прийняття рішень та виконання функцій держави місцевій владі, при чому місцева влада не може бути повністю контрольованою владою, але є підзвітною їй. Деволуція представляється делегуванням центральною владою повноважень у прийнятті владних рішень у фінансовій сфері та у

публічному управлінні місцевої влади [15]. На відміну від А.М. Лібмана, К. Кайзер розглядає децентралізацію не з боку її концепцій, а в широкому сенсі, спираючись на зміст, та виокремлює її три взаємопов'язані види: фінансову, адміністративну та політичну [15].

При визначенні класифікаційних ознак фінансової децентралізації варто виділити результати ґрунтовних досліджень з цієї проблеми у поглядах М.І. Деркача, яким систематизовано та проаналізовано існуючі моделі децен-

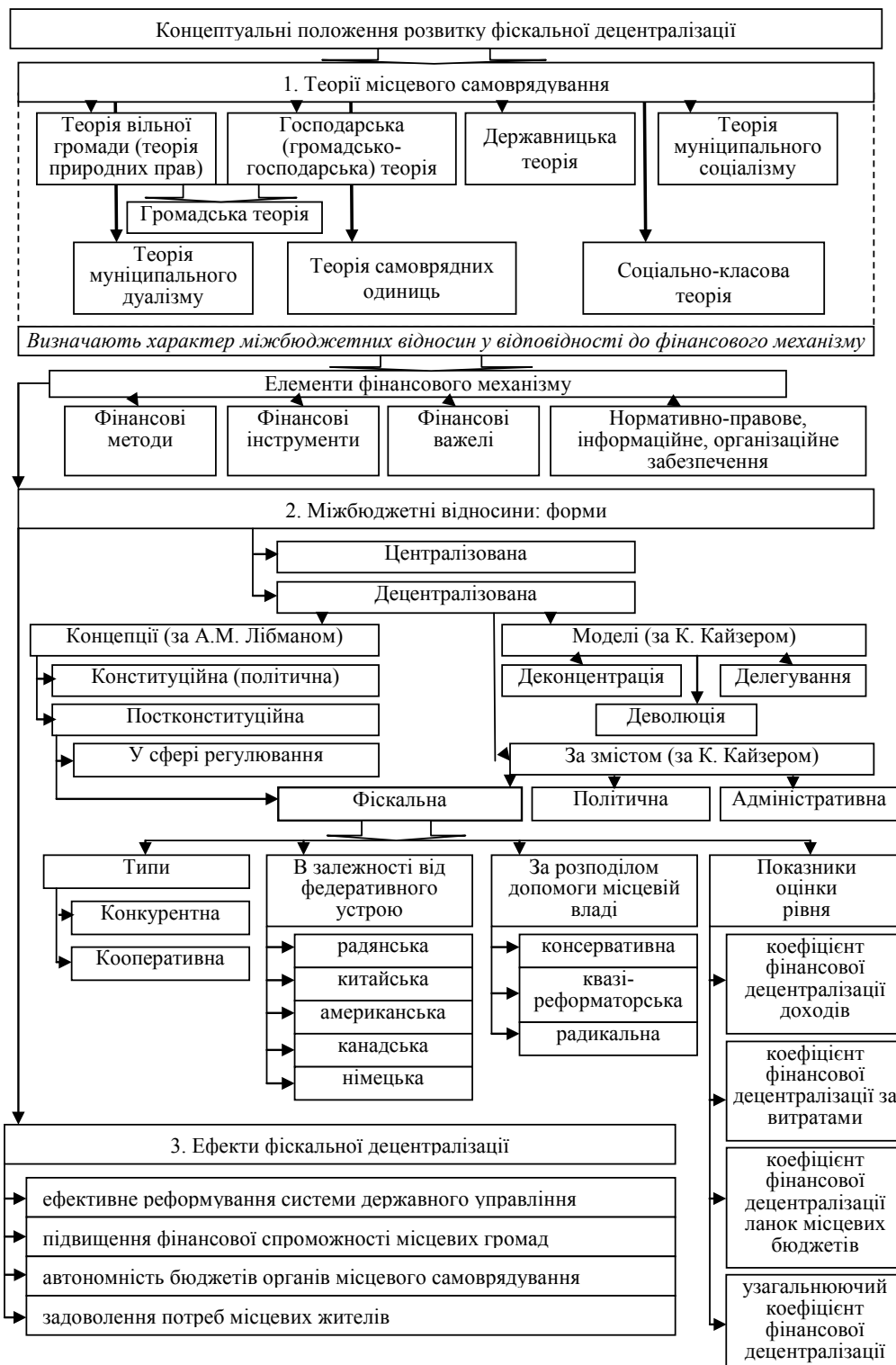


Рис. 1. Концептуальні положення розвитку фінансової децентралізації

Джерело: узагальнено автором

тралізації фіскальних функцій держави. Так, автором виділено дві типи моделей фіскальної децентралізації – конкурентну (децентралізовану) та кооперативну. В залежності від типу федеративного устрою країни виокремлено моделі фіскального федералізму, серед яких радянська, китайська, американська, канадська та німецька. Відповідно до розподілу допомоги місцевій владі зазначено існування трьох моделей фіскальної децентралізації, а саме – консервативна, квазі-реформаторська та радикальна. Аналізуючи відмінності та спільні риси всіх моделей фіскальної децентралізації, М.І. Деркач зазначає, що спільним є формування місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, державних трансфертів, позик, доходів від власної діяльності переважно некомерційного характеру, доходів від використання муніципальної власності. Також ним виділено ряд загальних тенденцій у процесі розвитку фіскальної децентралізації, зокрема, передачу додаткових функцій місцевій владі, розширення її повноважень щодо визначення своїх власних податків і зборів, укрупнення регіонів і муніципалітетів і підвищення конкуренції між ними, потреба реформування практично усіх систем фіскального федералізму [16].

Таким чином, аналіз теоретичного досвіду оцінки ефектів фіскальної децентралізації свідчить про існування вузького кола показників, які дозволяють узагальнено кількісно їх оцінити на підставі часток регіональних бюджетів у сукупних витратах або доходах бюджетної системи (розрахованої для країни в цілому), які на практичному рівні обчислюються у вигляді коефіцієнтів: фінансової децентралізації; фінансової децентралізації за витратами; фінансової децентралізації ланок місцевих бюджетів; узагальнюючий коефіцієнт фінансової децентралізації. В той час, аналіз підходів до визначення напрямів позитивного впливу фіскальної децентралізації дозволив виокремити перспективні сфери покращення публічного управління, до яких віднесено наступні: ефективне реформування системи державного управління; підвищення фінансової спроможності місцевих громад; автономність бюджетів органів місцевого самоврядування; визначення та задоволення потреб місцевих жителів. Кожна з цих сфер має свої показники оцінки ефективності, визначення яких потребує проведення подальших досліджень з цієї проблеми.

Узагальнення та систематизація результатів проведеного аналізу складових чинників формування та оцінки ефектів фіскальної децентралізації, дозволило розробити концептуальні положення її розвитку, які представлено на рис. 1.

Таким чином, згідно рис. 1, концептуальні положення розвитку фіскальної децентралізації ґрунтуються перш за все на теоріях місцевого самоврядування, теоретичні положення яких використовуються при розробці програм публічного управління у кожній країні. В межах місцевого

самоврядування ступень централізованості державного управління визначається міжбюджетними відносинами, які формуються у відповідності до фінансового механізму, складові якого залежать від конкретних умов у кожній країні. Детальний аналіз форм міжбюджетних відносин свідчить, що класифікаційними ознаками децентралізації виступають групування за концепціями, моделями та змістом. Виходячи з цього, фіскальна децентралізація є аспектом пост конституційної концепції децентралізації (згідно поглядів А.М. Лібмана) та одним з типів децентралізації (за К. Кайзером). У свою чергу, фіскальна децентралізація містить групування за такими класифікаційними ознаками як: тип; залежність від федеративного устрою; розподіл допомоги місцевій владі. Оцінку рівня фіскальної децентралізації кількісно можна надати на підставі зазначених на рис. 1 коефіцієнтів.х положень міститься в тому, що вони є підставою для поглиблення наукових досліджень проблеми оцінки ефектів фіскальної децентралізації. Так, наприклад, згідно поглядів Р. Масгрейва, який вважав, що забезпечення суспільними благами на місцевому рівні ефективно у випадку, коли вигоди від споживання отримують місцеві жителі, підкреслюється такий ефект фіскальної децентралізації як задоволення потреб місцевих жителів [17, с. 105]. Але, в той же час, недостатньо визначеним залишається перелік таких потреб та показники, за якими можна оцінити рівень їх задоволення. Ті ж самі питання виникають і при спробі оцінити зазначені ефекти фіскальної децентралізації: регулювання системи державного управління, фінансова спроможність місцевих громад та автономність бюджетів місцевого самоврядування. Зазначене підкреслює необхідність проведення подальших досліджень з цієї проблеми з метою визначення переліку показників оцінки ефектів фіскальної децентралізації, які б надали змогу всебічно її оцінити.

Висновки. Аналіз теоретичних положень розвитку фіскальної децентралізації дозволив визначити її походження як децентралізованої форми міжбюджетних відносин, характер яких визначає фінансовий механізм конкретної економічної системи суспільства, що в цілому обумовлюється прийнятою моделлю місцевого самоврядування. Узагальнення та систематизація отриманих результатів є підґрунтям розроблених концептуальних положень розвитку фіскальної децентралізації, які є підставою поглиблення наукових досліджень проблеми оцінки її ефектів, оскільки визначено, що показниками рівня фіскальної децентралізації публічної влади є загальноприйнятий перелік коефіцієнтів, які надають змогу лише поверхнево його оцінити, в той час, як спроба оцінки зазначених ефектів залишається не зовсім можливою із-за відсутності точного переліку показників оцінки кожного ефекту, що підтверджує необхідність проведення подальших ґрунтовних досліджень.

Список використаних джерел:

1. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко // Укр. Вільна Акад. наук в Німеччині. – Мюнхен, 1963. – 194 с.
2. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. – К.: “Юридична думка”, 2010. – 656 с.
3. Гизевус В. Политика местного самоуправления в ФРГ. – К. – 2005. – 145 с.
4. Горбатюк Е.С. Основные теории местного самоуправления / Е.С. Горбатюк // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2015. Вып. 1 – С. 21-27 [Электронный ресурс] / Горбатюк Е.С. – Режим доступа к ресурсу: <https://cyberleninka.ru/article/v/osnovnye-teorii-mestnogo-samoupravleniya-analiticheskiy-obzor>
5. Тимофеев И. С. Идеиные и научно-теоретические основы местного самоуправления // Муниципальное право России / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2013. С. 33-43.
6. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія й методологія взаємодії / О.Н. Євтушенко // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2009. №1. [Електронний ресурс] / О.Н. Євтушенко – Режим доступу до ресурсу: <https://cyberleninka.ru/article/n/derzhavna-vlada-i-mistseve-samovryaduvannya-teoriya-y-metodologiya-vzaemodiyi>

7. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія) / В.М.Опарін // Навч.посіб. – К.: КНЕУ, 2002. – 240 с.
8. Чуй І.Р. Фінанси / І.Р. Чуй, М.В.Сороківська // Навч. посіб. – Львів : Видавництво львівської комерційної академії, 2015. [Електронний ресурс] / І.Р. Чуй – Режим доступу до ресурсу: http://pidruchniki.com/72201/finansii/finansoviy_mehanizm_elementi
9. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І.С. Волохова – Одеса: Атлант, 2010. – С. 233.
10. Кульчицький М.І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: монографія / М.І. Кульчицький – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – 494 с.
11. Либман А.М. Эмпирические исследования факторов децентрализации: обзор литературы / А.М. Либман // Проблемы экономической теории, 2009. 27 [Электронный ресурс] / Либман А.М – Режим доступа к ресурсу: <http://www.econopus.org/geres/journal/2010-6-10-29r.pdf>
12. Stegarescu D. (2005): Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends // Fiscal Studies. Vol. 26 (3). P. 301–333.
13. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу, № 2 (20), 2010. С. 145-151 [Електронний ресурс] / Н.О. Бикадорова – Режим доступу до ресурсу: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/23937/27-Bikadorova.pdf?sequence=1>
14. Михайленко С. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка рівня та напрями розширення / С. Михайленко, В. Зубріліна // Вісник ТНЕУ № 4 (2014), С. 95-102 [Електронний ресурс] / С. Михайленко – Режим доступу до ресурсу: <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/4784/1/%D0%9C%D0%B8%D1%85%D0%B0%D0%B9%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%A1.pdf>
15. Kaiser K. Decentralization Reforms / K. Kaiser // Analyzing the Distributional Impact of Reforms. – 2006. – [Електронний ресурс] Режим доступу до ресурсу: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf
16. Деркач М.І. Моделі фіскальної децентралізації країн світу / М.І. Деркач // Вісник Дніпропетровського університету, 2012. [Електронний ресурс] / М.І. Деркач – Режим доступу до ресурсу: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html>
17. Masgrave R. A. The Theory of Public Finance. – McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959. – 628 p.

Аннотация. В статье обобщены и систематизированы подходы к определению предпосылок формирования и развития фискальной децентрализации, исходя из того, что она является формой межбюджетных отношений, характер которых определяется функционирующей моделью местного самоуправления. Разработаны концептуальные положения развития фискальной децентрализации, основанные на теориях местного самоуправления, формах межбюджетных отношений, выделении ее классификационных признаков и показателях оценки ее уровня. Выдвинут тезис о необходимости углубления исследований по проблеме определения показателей оценки эффектов фискальной децентрализации.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, местное самоуправление, межбюджетные отношения, показатели децентрализации.

Summary. The approaches to determining the prerequisites for the formation and development of fiscal decentralization in the article were summarized and systematized, proceeding from the fact, that it was a form of interbudgetary relations, the nature of which was determined by the functioning model of local self-government. Conceptual provisions of the development of fiscal decentralization, based on the theories of local self-government, forms of intergovernmental fiscal relations, the allocation of its classification characteristics and indicators of its level assessment were developed. The thesis about the necessity of deepening the research of the problem of determining indicators of the assessment of the effects of fiscal decentralization was put forward.

Key words: fiscal decentralization, local government, intergovernmental fiscal relations, decentralization indicators.