

# ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

©2018 ДРЕПІН А. В.

УДК 336.143

## Дрепін А. В. Формування місцевих бюджетів на засадах децентралізації

Визначено, що процес формування місцевих бюджетів принципово вдосконалюється та набуває нових рис за умов посилення фіскальної децентралізації. Проаналізовано досвід країн з ринковою і трансформаційною економікою щодо здійснення децентралізаційних процесів у фінансовій сфері за умов існування об'єктивних інституційних бар'єрів та обмежень. Окреслено базові засади фіскальної децентралізації в Україні з урахуванням принципів єдності та збалансованості, самостійності, повноти й обґрунтованості, результативності й ефективності, субсидіарності, цільового використання ресурсів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості. Узагальнено та вдосконалено теоретико-методологічні засади оцінки рівня фіскальної децентралізації на макро- та мікрорівнях. Окреслено роль органів місцевого самоврядування у здійсненні фінансової політики на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Сформульовано основні закономірності децентралізації. Визначено особливості реалізації податкової політики на регіональному рівні. Ідентифіковано значення громадських ініціатив та контролю у формуванні бюджетної політики у сфері видатків. Охарактеризовано основні ендogenous чинники впливу на процес формування місцевих бюджетів з огляду на стратегічне завдання забезпечення сталого економічного зростання.

**Ключові слова:** бюджетна політика, фіскальна децентралізація, місцеві бюджети, територіальна громада, економічне зростання, економічна ефективність.

**Формул:** 6. **Бібл.:** 14.

**Дрепін Антон Вікторович** – депутат Київської міської ради VIII скликання, член постійної комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку (вул. Хрещатик, 36, Київ, 01044, Україна)

**E-mail:** antdrepin@gmail.com

УДК 336.143

UDC 336.143

## Дрепін А. В. Формирование местных бюджетов на основах децентрализации

Определено, что процесс формирования местных бюджетов принципиально совершенствуется и приобретает новые черты при условиях усиления фискальной децентрализации. Проанализирован опыт стран с рыночной и трансформационной экономикой относительно осуществления децентрализационных процессов в финансовой сфере при условии существования объективных институциональных барьеров и ограничений. Очерчены базовые принципы фискальной децентрализации в Украине с учетом принципов единства и сбалансированности, самостоятельности, полноты и обоснованности, результативности и эффективности, субсидиарности, целевого использования ресурсов, справедливости и беспристрастности, публичности и прозрачности. Обобщены и усовершенствованы теоретико-методологические принципы оценки уровня фискальной децентрализации на макро- и микроуровнях. Очерчена роль органов местного самоуправления в осуществлении финансовой политики на уровне административно-территориальных единиц. Сформулированы основные закономерности децентрализации. Определены особенности реализации налоговой политики на региональном уровне. Идентифицировано значение общественных инициатив и контроля в формировании бюджетной политики в сфере расходов. Охарактеризованы основные эндогенные факторы влияния на процесс формирования местных бюджетов, учитывая стратегическую задачу обеспечения постоянного экономического роста.

**Ключевые слова:** бюджетная политика, фискальная децентрализация, местные бюджеты, территориальная община, экономический рост, экономическая эффективность.

**Формул:** 6. **Библ.:** 14.

**Дрепін Антон Вікторович** – депутат Киевского городского совета VIII созыва, член постоянной комиссии по вопросам бюджета и социально-экономического развития (ул. Хрещатик, 36, Киев, 01044, Украина)

**E-mail:** antdrepin@gmail.com

## Drepin A. V. The Formation of Local Budgets on the Basis of Decentralization

It is determined that the process of formation of local budgets is fundamentally improved and acquires new traits under conditions of enhancing fiscal decentralization. The experience of the countries with market and transformational economy as to implementing of decentralization processes in the financial sphere is analyzed, subject to existence of objective institutional barriers and restrictions. The basic principles of the fiscal decentralization in Ukraine are delineated, taking into consideration the principles of unity and balance, independence, completeness and validity, efficiency and effectiveness, subsidiarity, target use of resources, fairness and impartiality, publicity and transparency. The theoretical and methodological principles of assessing the level of fiscal decentralization at both the macro- and the micro-levels have been generalized and improved. The role of local government bodies in the implementation of financial policy at the level of administrative-territorial units is outlined. The basic regularities of decentralization are formulated. The features of implementation of tax policy at the regional level are defined. The importance of public initiatives and control in the formation of budget policy in the field of expenditure has been identified. The main endogenous factors influencing the process of formation of local budgets are characterized, taking account of the strategic goal of ensuring their constant economic growth.

**Keywords:** budget policy, fiscal decentralization, local budgets, territorial community, economic growth, economic efficiency.

**Formulae:** 6. **Bibl.:** 14.

**Drepin Anton V.** – Deputy of the Kyiv City Council of the 8th Convocation, Member of the Standing Committee on Budget and Socio-Economic Development (36 Khreshchatyk Str., Kyiv, 01044, Ukraine)

**E-mail:** antdrepin@gmail.com

Удосконалення механізмів публічного адміністрування в Україні відбувається з дотриманням загального вектора фінансової децентралізації. Ефективність та результативність функціонування економічних агентів прямо залежить не лише від обсягу і структури фінансування, а й від широти

делегованих повноважень, спектра можливостей щодо розпорядження та використання ввірених ним ресурсів. Пріоритетність запитів та інтересів територіальних громад, репрезентованих органами місцевого самоврядування, за сучасних умов є незаперечною. З огляду на сказане особливої актуальності набувають

питання узгодження загальнонаціональних цінностей із потребами територіальних громад, а також урегулювання низки соціально-економічних питань з метою підвищення рівня суспільного добробуту в контексті трансформації теоретико-методологічних і практичних підходів до формування місцевих бюджетів.

Комплекс питань, пов'язаних з формуванням і виконанням місцевих бюджетів за умов децентралізації розглядався багатьма зарубіжними дослідниками, зокрема А. Афонсу [1], Л. Де Мело [2], Х. Мартінес-Васкесом [3], Р. А. Масгрейвом [4], В. Танзі [5], Т. Тер-Мінассян [6], У. І. Оутсом [7; 8], Ч. Тібу [9] та іншими. Серед вітчизняних дослідників вагомий внесок у розробку зазначеної наукової тематики зробили З. С. Варналії [10], Т. В. Канєва [11], Л. В. Лисяк [12], І. О. Луніна [13], І. Я. Чугунов [14]. Процеси формування місцевих бюджетів за умов децентралізації вимагають ґрунтовного вивчення з урахуванням позитивного досвіду розвинених та емерджентних економік, тому подальші дослідження в цій сфері є доцільними та актуальними.

*Метою* даної статті є систематизація та поглиблення теоретико-методологічних положень щодо формування місцевих бюджетів за умов децентралізації.

**Ф**інансовий аспект децентралізації є актуальним і популярним предметом вивчення, про що свідчить широке застосування в західному науковому дискурсі протягом останніх 50 років суміжних термінів «фіскальна децентралізація» (*fiscal decentralization*) [1–3; 5; 6] та «фіскальний федералізм» (*fiscal federalism*) [4; 5; 7; 8].

Фіскальна децентралізація визначається як раціональне делегування певних бюджетно-податкових функцій від центральних інституцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Децентралізація як об'єктивний процес перебуває одночасно в соціально-економічній, політичній, морально-етичній площинах, торкаючись практично всіх сфер життя суспільства. Фіскальний федералізм (термін Річарда Абея Масгрейва, популяризований Уоллесом І. Оутсом, автором «децентралізаційної теореми» (*Decentralization Theorem*)) є специфічною моделлю вертикальної структури публічного сектора та не пов'язаний з конституційним устроєм держави, оскільки в усіх країнах продукування суспільних благ здійснюється установами та організаціями, історично та фактично підпорядкованими центральним або місцевим самоврядним владним інституціям, і фінансованими з бюджетів відповідних рівнів [7]. У другій половині ХХ – на початку ХХІ століття для постіндустріальних та емерджентних економік характерний спільний вектор, спрямований на підвищення ефективності функціонування публічних фінансів шляхом делегування центральними інституціями виконавчої влади низки повноважень органам місцевого само-

врядування (зі створенням належної системи ресурсного забезпечення діяльності останніх).

Передумови реалізації децентралізаційних заходів інституційно визначено національним законодавством. Наприклад, відповідно до чинної редакції ст. 2 Бюджетного кодексу України передбачено існування місцевих бюджетів, у т. ч. обласних, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування, до складу яких відносять бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема, районів у містах) та бюджети об'єднаних територіальних громад. Формування місцевих бюджетів здійснюється із дотриманням базових принципів єдності та збалансованості, самостійності, повноти й обґрунтованості, результативності й ефективності, субсидіарності, цільового використання ресурсів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості. У загальному випадку місцеві бюджети виступають:

- ✦ фінансовою платформою автономності функціонування органів місцевого самоврядування, інструментом провадження фінансово-економічної політики на рівні адміністративно-територіальної одиниці;
- ✦ важливим джерелом фінансування програм економічного і соціального спрямування та механізмом перерозподільних процесів на регіональному рівні;
- ✦ чинником ендегенного економічного зростання та базою фінансової стабільності адміністративно-територіальних одиниць.

**Т**радиційна теорія децентралізації визначає інституційні засади розподілу функцій між різними рівнями влади та детермінує відповідні інструменти для виконання цих функцій. Децентралізація будується на ідеї, що виключною прерогативою уряду є забезпечення макроекономічної стійкості та стабільності, національної безпеки й оборони, а також надання допомоги соціально незахищеним верствам суспільства, у той час як інші функції щодо управління публічними фінансами можуть і мають бути делеговані місцевим самоврядним інституціям. Децентралізація має об'єктивні межі, якщо певні функції фінансової політики можуть та мають бути надані місцевому самоврядуванню, подібне твердження не застосовується стосовно, наприклад, її монетарної складової: делегування функцій у цій сфері могло б призвести до провадження експансивних заходів на рівні адміністративно-територіальних одиниць, наслідком чого, за моделлю Чарльза Тібу [9], стала б небажана міграція.

Комплекс завдань із реалізації програм у сферах охорони громадського здоров'я, початкової, середньої та професійно-технічної освіти, фізичного та духовного розвитку, а також розбудови транспортної та соціальної інфраструктури за принципом субсидіарності доцільно делегувати органам місцевого са-

моврядкування. Емпіричний досвід доводить, що здебільшого зв'язок між громадою і органом самоврядування, який її репрезентує, є достатньо щільним для формування оптимального за структурою та обсягом пакета суспільних послуг і благ, фінансування яких коштом місцевих бюджетів можливе та доцільне.

Органи місцевого самоврядування, згідно зі згаданою теорією, мають фінансувати продуктування послуг та благ, обсяг і динаміка споживання яких визначається регіональною специфікою. У світовій практиці повсюдно використовується категорія «ефективного рівня випуску «місцевих» суспільних послуг і благ» (*the efficient level of output of a "local" public goods*) [7], що описує ситуацію, коли сума граничних вигод населення адміністративно-територіальної одиниці рівна граничним витратам, понесеним з метою виробництва зазначених послуг та благ, тобто виконується умова (1):

$$\sum_{i=1}^n MBLG_i = MCLG, \quad (1)$$

де  $MBLG_i$  – індивідуальна гранична вигода мешканця адміністративно-територіальної одиниці від отримання набору суспільних послуг і благ, фінансованих коштом місцевого бюджету;

$n$  – чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;

$MCLG$  – граничні витрати місцевого бюджету на виробництво суспільних послуг та благ.

Як правило, ефективний рівень випуску «місцевих» суспільних послуг і благ суттєво варіюється в різних адміністративно-територіальних одиницях через неідентичність граничних вигід і граничних витрат. Важливим завданням фіскальної децентралізації видається досягнення консенсусу щодо вартості утримання публічного сектора, а також перманентне зростання суспільного добробуту як на регіональному, так і на національному рівнях.

Виробництво суспільних благ і послуг фінансується і державним, і місцевими бюджетами, тому існує об'єктивна потреба визначення пропорцій та рівня децентралізації. Існує декілька методик оцінювання фіскальної децентралізації, що застосовуються у вітчизняній та світовій практиці. При цьому слід зауважити, що децентралізація може бути визначена окремо за параметрами дохідної та видаткової складових бюджету.

Важлива роль у формуванні дохідної частини бюджету належить податковим надходженням, тому доцільно розглянути методику оцінки податкової децентралізації, яка передбачає закріплення податкових надходжень за різними рівнями бюджетної системи з метою стимулювання економічного росту. У країнах ОЕСР використовується така стандартна класифікація податкових надходжень залежно від реальної спроможності органів місцевого самоврядування щодо їх контролю:

1) надходження від сплати податків, ставки та база оподаткування для яких детермінується органами місцевого самоврядування ( $Trev_1$ );

2) податкові надходження, щодо яких органи місцевого самоврядування можуть регулювати лише базу ( $Trev_2$ );

3) податкові надходження, щодо яких інституції місцевого самоврядування можуть регулювати виключно ставки ( $Trev_3$ );

4) податкові надходження, що розподіляються між бюджетами різних рівнів ( $Trev_4$ );

5) надходження від сплати місцевих податків, ставки та база оподаткування для яких визначається на центральному рівні ( $Trev_5$ ).

Ступінь абсолютної податкової децентралізації (*absolute level of decentralization by tax revenues*) може бути визначений для місцевих бюджетів на основі моделі (2) як частка сумарного значення трьох перших компонентів у загальній величині податкових надходжень зведеного бюджету  $Trev_{CB}$  (*consolidated budget's tax revenues*):

$$ALD_{Trev} = \frac{Trev_1 + Trev_2 + Trev_3}{Trev_{CB}} \cdot 100\%, \quad (2)$$

Відносний ступінь податкової децентралізації (*relative level of decentralization by tax revenues*) визначається за моделлю (3) співвідношенням податкових надходжень місцевих бюджетів  $Trev_{LB}$  (*local budget's tax revenues*) до загального обсягу податкових надходжень зведеного бюджету:

$$RLD_{Trev} = \frac{Trev_{LB}}{Trev_{CB}} \cdot 100\%. \quad (3)$$

Ступінь податкової децентралізації вважається достатнім, якщо територіальні громади реально наділені фінансовими ресурсами, адекватними їх видатковим зобов'язанням у відповідному періоді. Перелік податків і зборів, що можуть бути включені до числа місцевих, визначається індивідуально, враховуючи інституційні умови [11]. Наприклад, в Україні згідно з чинним законодавством до місцевих бюджетів зараховуються платежі, пов'язані зі справлянням податку на майно (що інтегрує податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плату за землю), єдиного податку, податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку із реалізованих підприємствами роздрібною торгівлю підакцизних товарів, туристичного збору, збору за місця паркування транспортних засобів.

Дослідження обсягу та структури неподаткових надходжень місцевих бюджетів дозволяє оцінити певні децентралізаційні процеси. Наприклад, у сучасних умовах відбувається перегляд парадигми фінансування мережі бюджетних установ, поступова відмова від низькоефективного кошторисного фінансування, генетично пов'язаного з централізованою бюджетною системою, та перетворення зазначених



економічних суб'єктів на повноцінних учасників ринку, що активно розвивають маркетингові політику і стратегію, нарощують власний комерційний потенціал у частині надання профільних і суміжних послуг понад гарантований державою обсяг на платній основі. Частка власних надходжень бюджетних установ у загальному обсязі їх фінансових ресурсів характеризує відносну фінансову автономію цих інституцій. Фінансова ж автономія є суттєвою умовою поглиблення фіскальної децентралізації.

Крім податків та зборів, а також власних надходжень мережі бюджетних установ, джерелами формування фінансового потенціалу адміністративно-територіальних утворень є доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, доходи від операцій з капіталом тощо. Органи місцевого самоврядування повинні усіляко сприяти збільшенню відповідних надходжень, внаслідок чого можливо якісніше та повніше задовольняти регіональні запити та потреби в суспільних благах і послугах.

**А**наліз бюджетних видатків також допомагає сформулювати уявлення про рівень децентралізації фіскальної системи. Так, у вітчизняній оцінній практиці застосовують ваговий коефіцієнт або рівень видатків (*level of decentralization by expenditures*) органів місцевого самоврядування  $Exp_{LB}$  (*local budgets's expenditures*) у видатках зведеного бюджету  $Exp_{CB}$  (*consolidated budgets's expenditures*), що обчислюється за методикою (4):

$$LD_{Exp} = \frac{Exp_{LB}}{Exp_{CB}} \cdot 100\% . \quad (4)$$

Високим вважається рівень децентралізації, за якого коефіцієнт перевищує 0,45 (45%); якщо показник менший від 0,30 (30%), то досліджувана система характеризується високою централізацією.

Подібна методика має інституційні обмеження щодо практичного використання, оскільки розподіл продуктованих адміністративно-територіальними одиницями благ і послуг (вартість яких лежить в основі видатків місцевих бюджетів) у більшості країн є нерівномірним. Оскільки громадські потреби і запити щодо специфічних благ і послуг також суттєво варіюються в різних регіонах, то, на нашу думку, запропонована вище методика має суттєві недоліки: в окремих адміністративно-територіальних одиницях рівень децентралізації може бути надвисоким, тоді як в інших – низьким, а загальний усереднений ваговий коефіцієнт для національної економіки в такому разі залишатиметься малоінформативним. Пропонуємо здійснювати аналіз рівня централізації фінансування суспільних послуг і благ для кожної територіально-адміністративної одиниці індивідуально на основі моделі (5):

$$LD_{Exp adm div i} = \frac{LExp_i}{StExp_{adm div i} + LExp_i} \cdot 100\% , \quad (5)$$

де  $LD_{Exp adm div i}$  – рівень децентралізації фінансування суспільних послуг і благ в  $i$ -ій адміністративно-територіальній одиниці (*administrative division's level of decentralization by expenditures*);

$LExp_i$  – обсяг видатків місцевого бюджету (*expenditures of local authorities*)  $i$ -ої адміністративно-територіальній одиниці на виробництво суспільних благ і послуг;

$StExp_{adm div i}$  – обсяг видатків державного бюджету (*expenditures of the state budget*) на виробництво суспільних послуг і благ для  $i$ -ої адміністративно-територіальній одиниці.

**Ф**ормування фінансової політики у сфері видатків набуває особливого значення в умовах децентралізації. Обсяг виробництва суспільних благ і послуг має задовольняти наявні та потенційні запити громадськості за обсягом і структурою. У разі перевиробництва їхня вартість для споживачього контингенту пропорційно зростає, а обсяг отримуваних ними вигод залишається незмінним (або благо набуває ознак антиблага і знижує сукупний рівень задоволення потреб споживача). У такому разі тотожність (1) перетворюється в нерівність (6):

$$\sum_{i=1}^n MBLG_i < MCLG . \quad (6)$$

Вартість суспільних послуг і благ для споживачів умовно ототожнюється з величиною сплачуваних ними податків і зборів. Порушення умови (1) свідчатиме про відносне здороження вартості надання зазначених послуг, зниження рівня добробуту, глибокий дисбаланс у фінансовій сфері. Це спонукатиме платників податків до активного пошуку легальних і нелегальних шляхів оптимізації власних податкових платежів, погіршення податкової дисципліни. Кінцевим результатом буде недоотримання бюджетом коштів та неспроможність фінансувати його основні боргові зобов'язання. Щільність та чутливість зв'язку між органами місцевого самоврядування і територіальною громадою дозволяє уточнювати та адаптивно коригувати бюджетні плани та прогнози, що з об'єктивних умов не завжди можливо в разі макро-економічного наукового передбачення.

У вітчизняній науці та практиці застосовуються економічна, функціональна та програмна класифікації бюджетних видатків [14]. Зарубіжні дослідники наголошують, що на основі аналізу динаміки бюджетних видатків та темпів економічного зростання можна здійснити їх поділ на продуктивні та непродуктивні. Через відмінності у природно-кліматичних умовах, чисельності населення, виробничому профілі регіону, обсязі та структурі валового регіонального продукту, споживчих традиціях тощо ідентичні бю-

джетні видатки, здійснювані в різних адміністративно-територіальних одиницях, можуть бути віднесені як до продуктивних, так і до непродуктивних. В умовах децентралізації органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз впливу композиційної структури бюджетних видатків місцевого бюджету на економічне зростання регіону.

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування у сфері видатків повинна будуватися з урахуванням лагових ефектів та неоднорідного характеру впливу суспільних благ і послуг на добробут територіальної громади. Наприклад, видатки на відновлення і розбудову регіональної транспортної інфраструктури можна оцінити з достатньою об'єктивністю, оскільки вони мають універсальний і безадресний характер, підвищуючи добробут всіх осіб, що постійно проживають або тимчасово перебувають в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Видатки на освіту і охорону здоров'я впливають на конкретних споживачів освітніх та медичних послуг відповідно, тому оцінка якості названих соціальних послуг матиме суб'єктивний характер.

**В**ажливою інституційною умовою є закріплення в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» категорії «бюджет розвитку». Під останнім розуміють доходи та видатки місцевих бюджетів, утворені та використовувані для виконання програм соціально-економічного розвитку (пов'язаних із здійсненням інвестиційної діяльності), зміцнення фінансової та матеріальної бази відповідної адміністративно-територіальної одиниці (з метою розширеного відтворення), а також для погашення місцевого боргу.

Ст. 7 Бюджетного кодексу України детермінує сукупність принципів, на яких будується вітчизняна бюджетна система. Серед них важливе місце посідає принцип субсидіарності, за яким різні види видатків розподіляються між державним і місцевими бюджетами, а розподіл ресурсів між місцевими бюджетами ґрунтується на об'єктивній потребі максимального наближення надання гарантованих публічних послуг безпосередньо до їх споживача. На практиці принцип субсидіарності реалізується, зокрема, через існування бюджетів громадських ініціатив, що є прикладом партиципаторного бюджетування. У нашій державі такі бюджети створюються із використанням позитивного зарубіжного досвіду. Органи місцевого самоврядування щорічно на підставі рішення про відповідний місцевий бюджет формують бюджет громадських ініціатив, з метою реалізації проектів локального значення, обраних на конкурсній основі. Ці ж інституції встановлюють вимоги щодо форми і змісту проектів, порядку проведення й оприлюднення результатів конкурсу, прав і повноважень учасників процесу (зокрема авторів проектів, експертних груп, координаційних рад тощо) тощо. Принциповим є

факт, що вибір проектів, які підлягатимуть реалізації, здійснюється безпосередньо членами територіальної громади; це мінімізує ймовірність використання адміністративних важелів впливу.

Весь комплект документів щодо реалізації бюджету громадських ініціатив підлягає безумовному оприлюдненню та наданню за запитом визначеної форми з метою виконання умов Закону України «Про доступ до публічної інформації». Встановлення будь-яких штучних обмежень щодо оприлюднення інформації про видатки чи інше розпорядження бюджетними коштами суворо забороняється.

**І**ншим значимим аспектом фіскальної децентралізації є можливість застосування специфічних фінансових інструментів (наприклад, здійснення міжбюджетних трансфертів), а також використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів (що виникає в разі перевищення залишку коштів їх загального фонду над оборотним залишком коштів на кінець бюджетного періоду). У зарубіжній фінансовій практиці для позначення цих інструментів використовуються дещо відмінні категорії: «міжбюджетні гранти» (*intergovernmental grants*) і «поділ доходами» (*revenue sharing*) відповідно.

У найзагальнішому випадку міжбюджетні трансферти забезпечують розширення спектра додаткових вигід для адміністративно-територіальних одиниць, «фіскальне вирівнювання» (*fiscal equalization*) регіонів на основі збалансування їх потреб та спроможностей (завдяки чому поліпшується конкурентна ситуація на національному ринку), а також загальне вдосконалення податкової системи. У вітчизняній бюджетно-податковій практиці розрізняють трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам (субвенції, базові, додаткові та стабілізаційні дотації), реверсні дотації та трансферти між місцевими бюджетами.

Порядок і механізм здійснення міжбюджетних трансфертів визначається нормативною складовою інституційного середовища публічних фінансів. Наприклад, в Україні згідно з ч. 2 ст. 108 Бюджетного кодексу та Постановою Кабміну від 15 грудня 2010 р. № 1132 «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» визначено, що Казначейство здійснює перерахунок бюджетам місцевого самоврядування (зокрема бюджетам об'єднаних територіальних громад, які створюються згідно із законом і перспективним планом їх формування), для яких передбачені міжбюджетні трансферти, відповідно до розпису державного бюджету в рівних частинах: 1) базової дотації щодаки в останній день декади, за III декаду грудня – до 25 числа; 2) освітньої та медичної субвенцій двічі на місяць до 10 та 25 числа. Інші типи субвенцій з державного бюджету перераховуються Казначейством в обсягах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, на ра-

хунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства, згідно з розписом держбюджету (у разі перерахування із його спеціального фонду – в межах і коштом відповідних надходжень). Важливим і принциповим є цільове призначення міжбюджетних трансфертів.

У світовій практиці розрізняють «умовні» (“*conditional grants*”) і «безумовні» (“*unconditional grants*”) міжбюджетні гранти (трансферти). За визначенням У. І. Оутса, «умовні» міжбюджетні гранти мають певні обмеження, щодо використання коштів реципієнтами, тоді як «безумовні» є одноразовими переказами (*lump-sum transfers*), що можуть використовуватися будь-яким способом за бажанням одержувача. Дослідник відзначає, що «безумовні» міжбюджетні гранти є типовим інструментом фіскального вирівнювання адміністративно-територіальних утворень. Погоджуючись з автором щодо теоретичної придатності подібного «безумовного» інструменту за наявності відповідного інституційного забезпечення, зазначимо, що, на нашу думку, використання «безумовних» міжбюджетних трансфертів недоцільне для емерджентних економік: відсутність цільового призначення фактично нівелює інститут фінансового контролю та аудиту, ускладнює процедури оцінки ефективності та результативності, створює умови для порушень бюджетного законодавства і зловживань у фінансовій сфері.

Загальний рівень фіскальної децентралізації може бути оцінений на основі комплексного вивчення рівнів податкової децентралізації, автономності у провадженні бюджетної політики у сфері видатків, прозорості та функціональної ефективності використання міжбюджетних трансфертів.

**З**іставлення рівня фіскальної децентралізації із загальною макроекономічною динамікою дає підстави для певних висновків. Ретроспективний аналіз доводить, що висока централізація характерна переважно для постколоніальних країн, що розвиваються (як наслідок фінансово-економічної політики колишніх метрополій), а також для низки емерджентних економік, у межах яких здійснюється початковий етап переходу від ригідної та інерційної командно-адміністративної до ринкової економіки. Класичні ринкові економіки розпочали процеси фіскальної децентралізації та федералізації ще в 1960–1970-х рр., набуття транзитивними економіками базових рис нових ринкових також здебільшого супроводжується імплементацією децентралізованої моделі бюджетної системи, а достатній рівень децентралізації свідчить про успішність обраної країною стратегії розвитку.

На основі значного досвіду провадження розвинутими ринковими та транзитивними економіками фіскальної децентралізації можна виділити низку закономірностей, зокрема:

- ✦ за ефективного Парето-розподілу ресурсів можна висунути презумпцію про відчутну перевагу децентралізованого надання суспільних благ і послуг з урахуванням локальних ефектів та звичаєво-традиційної складової інституційного середовища;
- ✦ величина сукупних і граничних вигод, одержуваних населенням регіону за умов децентралізованого надання благ, залежить одночасно від ступеня неоднорідності суспільних запитів у різних територіально-адміністративних одиницях та від розбіжностей у сукупних і граничних витратах, необхідних для надання відповідних благ;
- ✦ відносна вартість суспільних благ може бути визначена одним із основних критеріїв та каталізаторів механічного руху населення.

**Н**аслідки фіскальної децентралізації для національної економіки в цілому є прогнозовано позитивними, проте неоднозначними та контроверсійними для різних економічних агентів. Наприклад, розглядаючи податкову складову цього явища, можна стверджувати, що регулювання бази оподаткування органами центральної виконавчої влади дозволяє створювати ідентичні умови для платників податків на всій території країни, нехтуючи водночас відмінностями в податковому потенціалі адміністративно-територіальних одиниць; водночас базисний принцип єдності при реалізації податкової політики проявляється в регулюванні ставок з метою уніфікації податкового навантаження. Існування інституту державного контролю за встановленням податкових пільг виконує превентивну функцію щодо небажаного механічного руху населення, проте суттєво знижує стимули економічних агентів для підвищення ефективності та результативності власної діяльності. Здійсненню ефективної фіскальної децентралізації має передувати масштабна підготовча робота, що включатиме планово-прогностичну діяльність із визначення всієї множини потенційних наслідків фіскального федералізму. Доцільним видається пошук нових способів і моделей взаємодій фінансових інституцій (одночасно на макро-, мезо- та мікрорівнях) із платниками податків, використання класичних важелів та інструментів ризик-менеджменту тощо.

Інституційна спроможність владних інституцій (за умов існування належних нормативно-правової бази, аналітичного інструментарію та інформаційного забезпечення для коригування певних податків) має бути ультимативним критерієм при розподілі податків за рівнями бюджетної системи в контексті фіскальної децентралізації.

На процеси формування місцевих бюджетів впливають:

- ✦ державний устрій та адміністративно-територіальний поділ, делегування управлінських



функцій, характер розподілу повноважень між ієрархічними рівнями влади;

- ✦ соціально-економічний розвиток територіальних утворень та економічний потенціал регіонів;
- ✦ інституційні традиції місцевого самоврядування, тип економічної культури, наявність базисних ознак громадянського суспільства.

Пріоритетного вирішення вимагають питання оптимізації кількості територіальних громад, відновлення та розвитку регіональної інфраструктури, вдосконалення інституту публічного адміністрування на основі запровадження стандартів якості надання відповідних послуг, запровадження механізмів громадського контролю, дієвих планово-прогностичних практик, зокрема процедур оцінювання ефективності фіскальної політики адміністративно-територіальної одиниці ще на стадії її планування тощо.

Оптимізація кількості територіальних громад на практиці відбувається шляхом їх укрупнення, внаслідок чого скорочуються видатки на утримання адміністративного апарату, акумулюється фінансові ресурси, необхідні для реалізації програм регіонального розвитку. Таке укрупнення відбувається не довільно, а з урахуванням об'єктивних критеріїв (можливість своєчасного надання специфічних послуг, наприклад у сфері безпеки й оборони, охорони здоров'я, освіти тощо) та думки громадськості. Удосконалення композиційної структури територіальних громад має створити базис для посилення ефективності та результативності їх фінансової політики у сферах доходів та видатків, синхронізувати ресурсні потоки, максимального задоволення потреб і запитів споживачів суспільних благ і послуг.

Отже, процеси фіскальної децентралізації характерні для всіх розвинених ринкових та більшості емерджентних економік із соціальними пріоритетами. Фіскальна децентралізація передбачає не лише структурну трансформацію бюджетно-податкової системи, а й перегляд концептуальних онтологічних засад публічних фінансів. Делегування частини функцій і повноважень центральними органами виконавчої влади інституціям місцевого самоврядування є виправданим з огляду на необхідність реалізації принципу субсидіарності. Водночас розмежування зазначених функцій і повноважень між владними інститутами має відбуватися виважено та з належним науковим обґрунтуванням. Одним із визначальних критеріїв фіскальної децентралізації є щільність зв'язку між територіальною громадою та самоврядним органом, що її репрезентує, здатність владних інституцій забезпечити максимально ефективне формування та виконання місцевих бюджетів, продукування суспільних благ і послуг в обсязі та зі структурою, які задовольняють існуючі й потенційні запити громадськості. Фіскальна децентралізація

повинна розглядатися комплексно, з приділенням достатньої уваги її дохідному (у т. ч. податковому) та видатковому компонентам, налагодженням механізму міжбюджетних трансфертів, спрямуванням на економічне зростання. ■

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Afonso A., Hauptmeier S. Fiscal Behavior in the European Union: Rules, Fiscal Decentralization and Government Indebtedness. *ECB Working Paper*. 2009. No. 1054.

2. De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*. 2000. Vol. 28. No. 2. P. 365–380.

3. Martinez-Vazquez J., Lago-Penas S., Sacchi A. The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*. 2017. Vol. 31. Issue 4. P. 1095–1129.

4. Musgrave R. Theories of Fiscal Federalism. *Public Finance*. 1969. Vol. 24. Issue 4. P. 521–532.

5. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In *Paper presented at Annual World Bank Conference on Development Economics*. 1995. P. 295–316.

6. Ter-Minassian T. Decentralization and Macroeconomic Management. *IMF Working Paper*. 1997. No. 97/155.

7. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37, No. 3. P. 1120–1149.

8. Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*. 2008. Vol. 61. P. 313–334.

9. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. No. 5. P. 416–424.

10. Варналій З. С., Бугай Т. В., Онищенко С. В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.

11. Канєва Т. В., Рубан М. О. Податкове регулювання в контексті вдосконалення міжбюджетних відносин. *Бізнес Інформ*. 2017. № 8. С. 225–230.

12. Лисяк Л. В. Розвиток міжбюджетних відносин в Україні в умовах податкового реформування. *Економічний простір*. 2014. № 81. С. 125–137.

13. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.

14. Чугунов І. Я., Пасічний М. Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки. *Вісник КНТЕУ*. 2016. № 5. С. 5–18.

#### REFERENCES

Afonso, A., and Hauptmeier, S. "Fiscal Behavior in the European Union : Rules, Fiscal Decentralization and Government Indebtedness". *ECB Working Paper*, no. 1054 (2009).

Chuhunov, I. Ya., and Pasichnyi, M. D. "Finsanova polityka Ukrainy v umovakh hlobalizatsii ekonomiky" [The financial policy of Ukraine in the conditions of globalization of the economy]. *Visnyk KNTEU*, no. 5 (2016): 5-18.

De Mello, L. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis". *World Development*. Vol. 28 (2) (2000): 365-380.

Kanieva, T. V., and Ruban, M. O. "Podatkove rehuliuвання v konteksti vdoskonalennia mizhbiudzhethnykh vidnosyn" [Tax

regulation in the context of improving inter-budgetary relations]. *Biznes Inform*, no. 8 (2017): 225-230.

Lunina, I. O. "Biudzhetna detsentralizatsiia v Ukraini u konteksti yevropeiskykh tendentsii" [Budget Decentralization in Ukraine in the Context of European Trends]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy*, no. 2 (2016): 155-171.

Lysiak, L. V. "Rozvytok mizhbiudzhetnykh vidnosyn v Ukraini v umovakh podatkovoho reformuvannia" [Development of intergovernmental fiscal relations in Ukraine in the context of tax reform]. *Ekonomichnyi prostir*, no. 81 (2014): 125-137.

Martinez-Vazquez, J., Lago-Penas, S., and Sacchi, A. "The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey". *Journal of Economic Surveys*. Vol. 31. No. 4 (2017): 1095-1129.

Musgrave, R. "Theories of Fiscal Federalism". *Public Finance*. Vol. 24, no. 4 (1969): 521-532.

Oates, W. E. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*. Vol. 37, no. 3 (1999): 1120-1149.

Oates, W. E. "Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions". *National Tax Journal*. Vol. 61 (2008): 313-334.

Tanzi, V. "Fiscal Federalism and Decentralization : A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *Paper presented at Annual World Bank Conference on Development Economics* (1995): 295-316.

Ter-Minassian, T. "Decentralization and Macroeconomic Management". *IMF Working Paper*, no. 97/155 (1997).

Tiebout, C. M. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. Vol. 64, no.5 (1956): 416-424.

Varnalii, Z. S., Buhai, T. V., and Onyshchenko, S. V. *Biudzhetni protses v Ukraini: stan ta problemy instytutsiinoho zabezpechennia* [Budget Process in Ukraine: Status and Problems of Institutional Support]. Poltava: PoltNTU, 2014.