

Герчаківський Святослав Дем'янович

к.е.н., доцент, доцент кафедри податків і фіскальної політики,
ЗУНУ, м. Тернопіль

Гудима Тетяна Володимирівна

студентка гр. ДСПУАзм-12, ННПУ, ЗУНУ, м. Тернопіль

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ТЕОРЕТИКО-ЕВОЛЮЦІЙНИЙ НАРАТИВ

Передумовами для створення фінансової самостійності та ефективної фіскальної бази громад в Україні є економічно обґрунтована і доцільна децентралізація та справедливий розподіл повноважень, відповідальності, податкової бази між різними ланками бюджетної системи.

Дискусії щодо децентралізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування є предметом сучасних наукових досліджень, до якого активно звертались вітчизняні вчені, зокрема О. Горун, О. Дроздовська, О. Заверуха, Н. Ісаєва, С. Колодій, О. Кириленко, О. Майданник, А. Малярчук, О. Музика, Л. Нікітіна, С. Слухай, а також зарубіжні науковці А. Шнейдер, А. Фоссаті, Дж. Панелла, Дж. Родден, Р. Левітан, О. Кван, К. Зіммерман та інші. Поряд з цим, в умовах новітніх ризиків і загроз в Україні, що викликані війною, пандемією, важливим видається теоретичне переосмислення підходів до проблеми фіскальної децентралізації.

В теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від лат. de – «протиставлення», centralis – «центральний») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [1, с. 249]. Водночас, найбільш узагальненим визначенням терміна «децентралізація» в радянський період було розширення прав місцевих державних органів управління в результаті передання їм деяких функцій центральних органів [2, с. 137].

Перші ознаки децентралізаційних процесів спостерігалися в Європі ще в XI–XII ст. Так, ще Річард I (1157–1199 рр.), потребуючи грошей для фінансування хрестових походів, почав активно використовувати швидкий та ефективний засіб поповнення державної скарбниці – продаж містам хартій, які гарантували їм певні привілеї. Зокрема, міста за згодою Корони отримали права самоуправління, судочинства, зведення укріплень, створення збройних загонів для підтримання правопорядку. Проте найголовніше те, що змінився їхній податковий статус. Після дарування хартій певні адміністративно-територіальні утворення в майновому і правовому аспектах набули такої сили й значення, що король не зміг без згоди стягувати з них жодних податків, за винятком відкупного збору з міста [3, с. 549].

Більш чітких та окреслених рис процес децентралізації в Європі набув у XVIII–XIX ст., коли вперше це поняття було закріплено французьким законодавством. Так, у Франції децентралізаційна теорія («decentralization»)

виникла напередодні Великої французької революції 1789 р. як своєрідна реакція на наполеонівські реформи, що встановили міцний централізований бюрократичний апарат влади і значною мірою нівелювали принципи місцевого самоврядування. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого розподілу адміністративних справ на такі, які є результатом місцевого самоврядування, й на загальнодержавні справи, що відповідним чином делегуються громадам.

Проблематика розподілу повноважень між державою та місцевими самоврядними органами активно вивчалась у процесі розвитку громадської і державницької теорій місцевого самоврядування, ідейні постулати яких надавали верховенство або громадам, або державі. Однак певна правова, організаційна та фінансова самостійність місцевих органів влади визнавалась однозначно. Такі підходи знайшли своє правове визначення у сучасній Європейській хартії місцевого самоврядування, де, зокрема, зазначено: «Державні повноваження, як правило, повинні переважно реалізовуватись органами влади, найбільш близькими до громадянина. Надання повноважень іншому органу влади слід здійснювати з врахуванням обсягу та характеру поставлених завдань, а також вимог ефективності та економії» [4, с. 75]. Водночас вважається, що цей принцип «...спонукає нести відповідальність в обов'язковому політичному характері децентралізації, який слід розуміти в тому, щоб надати органам місцевого самоврядування не делеговані, а власні повноваження» [5, с. 40].

Об'єктивну необхідність фіскальної децентралізації підтримували також російські науковці. Зокрема, ідейні підходи до децентралізаційних процесів застосовував відомий російській фінансист початку ХХ ст. Д. Боголепов [6]. Він, власне, наголошував: «Окрім тих функцій, які держава виконує як єдине ціле, в кожній її частині існує цілий ряд потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території. З одного боку, забезпечити задоволення таких інтересів держава не в змозі. З іншого – на місцях краще знають потреби й уподобання населення, тому передача окремих функцій держави на локальний рівень сприяє задоволенню інтересів жителів окремих територій». Вчений Л. Веліхов, аналізуючи особливості покриття певних витрат територій, стверджував: «Звичайні витрати комун необхідно покривати за рахунок їхніх надзвичайних доходів». Таким чином, визнавались природність бюджетних витрат, пов'язаних з розвитком територій, та їхнє покриття за рахунок власних доходів.

Ми підтримуємо позицію вітчизняних науковців у тому, що з метою достатнього фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні необхідно, перш за все, збільшити коло прав у бюджетно-фінансовій сфері через надання податкових і бюджетних повноважень представницьких органів самоврядування. Цікавою й актуальною залишається думка О. Майданник, що одним із засобів досягнення фінансового забезпечення територій є закріплення права місцевих рад нижчих рівнів брати вирішальну участь у встановленні радами вищих рівнів нормативів відрахувань до місцевих бюджетів від

загальнодержавних податків та інших доходів, а також у розмежуванні частини зазначених податків і доходів між місцевими бюджетами різних рівнів [7, с. 20].

Таким чином, подані вище підходи деяких зарубіжних та вітчизняних дослідників зводяться до розуміння децентралізації як розширення прав і компетенцій місцевих органів влади у сфері місцевих фінансів. Очевидним видається й те, що розширені за умов фіскальної децентралізації власні повноваження територій мають відповідним чином опиратися на фінансування за рахунок власних дохідних джерел (а отже, делеговані – за рахунок ресурсів, що спеціально виділяються відповідним органом). Тільки за таких умов буде забезпечуватися волевиявлення членів кожної територіальної громади в межах її власної компетенції. Саме при такому підході досягається максимальна ефективність як результат взаємозалежності доходів та видатків територій. Це, зокрема, впливає з так званого принципу «фіскальної рівноваги» Олсона (Olson's principle of «fiscal equivalence»), що широко використовується у фіскальній практиці країн Європи.

Як і будь-яка теорія, фінансова децентралізація має свої позитивні й негативні боки, тому при її застосуванні варто звернути увагу на переваги і недоліки цього процесу. Головними перевагами децентралізації є насамперед краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні. Крім цього, сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування (це стосується унітарних країн, а у федеративних – між регіональним і місцевим рівнями управління) дає змогу громадянам самим вибирати для своєї діяльності адміністративні одиниці з кращим рівнем забезпечення послугами.

Оскільки децентралізація передбачає розподіл функцій, доцільно вирішити, які з них варто передавати на місцевий рівень управління, а які – залишити закріпленими за центральним. Так, Р. Масгрейв розробив класифікацію суспільних завдань, яка визначає доцільність закріплення тих чи інших функцій за відповідними рівнями управління. На його думку, основною функцією місцевих органів має бути розподільча функція. Інакше кажучи, головним їхнім завданням є забезпечення місцевого населення суспільними товарами й благами відповідно до уподобань населення при максимальному ступені покриття тягаря фінансування, яке покладається на бенефіціарів цих послуг. Вагомим у теоретизації фіскальної децентралізації стали такі принципи, які сформулював Р. Масгрейвом: 1) принцип відповідності (рішення про виробництво суспільних благ мають приймати ті громадяни, які проживають на території, де отримуватимуться вигоди, платежі й адмініструватимуться податки і збори для фінансування суспільного блага); 2) принцип централізованого перерозподілу (зміни в розподілі мають покладатися на центральний уряд, який володіє необхідними важелями для здійснення політики розподілу); 3) принцип фінансового вирівнювання (за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між краще та гірше забезпеченими територіями); 4) принцип національних бажаних благ (центральний уряд може

стимулювати цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, оскільки їхнє виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами або вони є особливо значущими благами з національної точки зору).

Ми підтримуємо подані вище принципи фіскальної децентралізації, але, щоб проводити політику фінансової децентралізації, дуже важливо для країн розподілити завдання між різними рівнями управління. Отже, по-перше, потрібно чітко визначити, які завдання доцільно закріпити за тим чи іншим рівнем влади. По-друге, слід дотримуватися розподілу цих завдань на постійній основі. По-третє, з розмежуванням завдань майже вирішується питання про поділ бюджетних видатків між рівнями управління.

Розвиток фіскальної децентралізації в Україні – процес об'єктивно виправданий і необхідний. По-перше, децентралізація необхідна для забезпечення ефективного надання послуг і максимального їхнього наближення до населення, вдосконалення системи управління та підвищення ефективності виконання завдань, що були передані на локальний рівень, на рівень територіальних об'єднань. По-друге, назріла реальна потреба у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування. Без делегування місцевим органам влади обґрунтованих та відповідних повноважень у сфері оподаткування неможливо забезпечити фінансову незалежність місцевому самоврядуванню і побудувати державу демократичного зразка.

Список використаних джерел:

1. Словник іншомовних слів / за ред. О. Мельничука. К.: УРЕ, 1985. 967 с.
2. Політичний словник / за ред. В. Врублевського, А. Кудрицького, В. Мазура. К, 1982. 655 с.
3. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Наука, 1992. 572 с.
4. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. *Фінанси*. 1993. № 1. С. 74–76.
5. Определение и пределы принципа субсидиарности: Доклад Координационного комитета по местным и региональным органам власти (CDLR). Совет Европы, 1994. 54 с.
6. Дроздовська О. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2002. № 8. С. 19–25.
7. Майданник О. Правові основи бюджетно-фінансових повноважень місцевих рад народних депутатів: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський університет імені Тараса Шевченка. К., 1993. 20 с.