

Наталія САВЧУК

ФІСКАЛЬНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО АДАПТАЦІЇ ДО УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

Визначено відмінності у поглядах на роль фіскального федералізму у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Проаналізовано тенденції фіскальної децентралізації в Україні та країнах ОЕСР. Обґрунтовано можливість підвищення рівня фіскальної децентралізації після проведення адміністративно-територіальної реформи.

Одна з основних проблем, яку Україна намагається вирішити протягом останніх двадцяти років, полягає у пошуку оптимального розподілу повноважень між рівнями державної влади та коштів між рівнями бюджетної системи. Зазначену проблему не можна вважати лише наслідком дефіцитності фінансових ресурсів, її причини є набагато серйознішими і мають тривалу історію. До них можна віднести і традиції централізації влади та фінансових ресурсів, декларування свободи органів місцевого самоврядування без відповідного фінансового забезпечення, не повне врахування особливостей розвитку окремих регіонів, дублювання функцій різних органів влади тощо.

Проблеми, які найчастіше піднімалися у працях вітчизняних вчених, зокрема В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної та ін., стосувалися формування дохідної частини місцевих бюджетів та визначення фінансового потенціалу органів місцевої влади. Однак не менш актуальними є проблеми розподілу зобов'язань щодо фінансування між бюджетами, а також наявності стимулів у місцевих органів влади нарощувати фінансовий потенціал підпорядкованих територій. Ефективне вирішення окреслених проблем можливе в умовах реалізації концепції фіскального

федералізму, різні аспекти якої висвітлені в працях Б. Венгаста, У. Оутса, Дж. Роддена, С. Роуз-Акерман, Дж. Волкера, В. Грея та ін. Використання напрацювань зазначених авторів є особливо актуальним у процесі трансформацій вітчизняної бюджетної системи, оскільки дає змогу не тільки оцінити переваги і недоліки фіскального федералізму загалом, а й адаптувати зарубіжний досвід до реалій України, що прискорить процеси фіскальної децентралізації.

Метою статті є визначення сутності та передумов фіскального федералізму, оцінка його тенденцій у світі та визначення перспектив адаптації ідей фіскального федералізму в Україні.

Варто зазначити, що поняття “федералізм” до середини минулого століття використовували переважно для характеристики системи державного устрою. У найбільш загальному розумінні фіскальний федералізм – це принцип розподілу повноважень між федеральною та регіональною владою у сфері фінансів, що базується на домінуванні федерації. У поглядах українських, російських та західних вчених єдності щодо тлумачення сутності фіскального федералізму немає. Так, В. Христенко, Т. Грицюк, В. Іванов визначають фіскальний федералізм як систему бюджетно-податкових

відносин органів влади різних ієрархічних рівнів на всіх стадіях бюджетного процесу [1; 2, 25–37; 3, 5–14]. Є. Балацький тлумачить фіскальний федералізм як законодавчо-зафіксований розподіл функціональних повноважень та відповідальності структур різних рівнів влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ними на засадах державної соціально-економічної і політичної доцільності, суспільної етики, міжрегіональної та суспільної солідарності [4]. М. Козоріз та Г. Возняк фіскальний (бюджетний) федералізм визначають як систему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів, яка має забезпечувати соціально-економічну ефективність, територіальну справедливість та політичну стабільність [5, 109].

У наведених підходах простежується одностороннє тлумачення сутності фіскального федералізму, яке зводиться до перерозподільних відносин між бюджетами. Однак у працях західних вчених тлумачення фіскального федералізму є набагато ширшим і не зводиться лише до механічного перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів. Окремі дослідники зазначають, що у межах теорії бюджетного (фіскального) федералізму первинним є питання, які функції економічно доцільно виконувати централізовано, а які децентралізовано, незалежно від адміністративно-територіального устрою [6]. Однак при цьому не приділяють належну увагу первинним проблемам фінансового забезпечення виконання цих функцій. Також варто зазначити, що фіскальний федералізм не означає зміну устрою держави, така система міжбюджетних відносин може існувати і в країнах з унітарним устроєм [7, 231].

Західна наукова думка до визначення сутності фіскального федералізму підходить ґрунтовніше, що пояснюється тривалими демократичними традиціями та прак-

тикою розвитку бюджетних відносин. Так, Б. Вейнгаст [8, 1–31] та У. Оутс [9, 313–334] зазначають, що фіскальний федералізм є трансфером багатства шляхом рівноважних платежів від регіонів, які мають кошти, до регіонів, які потребують допомоги з метою перерозподілу доходів для забезпечення прийнятних рівнів надання суспільних послуг та допустимих умов оподаткування. При цьому необхідно забезпечити раціональний розподіл функцій між центральними та місцевими органами влади. У цьому випадку в основі сутності фіскального федералізму покладено трансфер багатства, але це не означає лише механічний перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів. Трансфер багатства передбачає реалізацію потенціалу його примноження.

Варто зауважити, що західні вчені дають двозначні оцінки процесам фіскального федералізму як з позицій податкової конкуренції [10, 269–304; 11, 1065–1091], так і з позицій економічного зростання. Водночас багато економістів підкреслюють переваги фіскального федералізму, наголошуючи на його високій гнучкості, а також на можливості забезпечити надання суспільних благ і послуг такої якості, якої потребує населення конкретного регіону. Також важливою є позиція Дж. Бренана та Дж. Б'юкенена [12], відповідно до якої фіскальний федералізм є одним із ключів до скорочення уряду та підвищення ефективності ринкової системи. Вчені зазначають, що фіскальний федералізм є верхівкою розвитку політичної системи, саме тому реалізація його принципів ускладнена у політично незрілих суспільствах.

З економічної точки зору позитивно процеси фіскальної децентралізації оцінюють Б. Вейнгаст [8, 1–31], Дж. Родден і С. Роуз-Акерман [13, 1521–1572]. Вони зазначають, про процеси децентралізації дають більше можливостей органам місцевого самоврядування щодо залучення інвесторів, ство-

рюючи сприятливі умови для міграції факторів виробництва. При цьому Дж. Родден та С. Роуз-Акерман застерігають, що величина позитивних ефектів від процесів фіскальної децентралізації залежить від розвитку інституціонального середовища, у т. ч. забезпечення умов конкуренції. Зацікавленість органів місцевого самоврядування Дж. Шнеленбах [14] пояснює можливістю отримати голоси виборців завдяки інформуванню їх про діяльність органів місцевого самоврядування та забезпеченню високої якості публічних благ і послуг.

Дж. Волкер [15, 880–899], В. Грей [16, 1174–1185], Ф. Берріта В. Беррі [17, 395–415] вважають, що фіскальний федералізм – це не найкраща політика для інноваційного розвитку економіки. Їх аргументи полягають у тому, що місцевий уряд буде переобрано, якщо якість публічних послуг, які він надає, не гірша, ніж в інших юрисдикціях, а рівень оподаткування при цьому не вищий. Вони вважають, що за такого порядку відсутні стимули до інновацій, оскільки фінансові ресурси витрачаються на поточне споживання. У майбутньому це може бути причиною гальмування економічного розвитку регіонів.

Неоднозначно оцінюють зарубіжні вчені взаємозв'язок рівня децентралізації та економічного розвитку країни. Так, Г. Давуді та Г. Зоу [18, 244–257] за результатами дослідження 46 країн виявили негативну залежність між рівнем фіскальної децентралізації та темпами росту ВВП на душу населення. Дж. Воллер та К. Філіпс [19, 139–148] прямого зв'язку між показниками фіскальної децентралізації й економічного розвитку не знайшли. На наш погляд, це пов'язано з тим, що темпи економічного розвитку залежать не тільки від ступеня забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади, а й від багатьох інституціональних чинників (захисту прав власності, зручності ведення бізнесу, бюрократії тощо), які також чинять без-

посередній вплив на ступінь привабливості бізнес-середовища. У. Тіссен [20, 237–274] виявив позитивний вплив децентралізації на економічне зростання в країнах, які характеризують високим рівнем дохідності.

Існують також радикальні погляди на процеси фіскальної децентралізації. А. Тірстайн [21] та Л. Фелд [22, 151–175] доводять, що процеси децентралізації перетворюють багаті регіони на ще багатші, а бідні – на ще бідніші. Це пояснюється тим, що багатші платники податків концентруються у регіонах з нижчим рівнем оподаткування, натомість бідні регіони не можуть знизити рівень оподаткування, оскільки тоді не матимуть ресурсів для фінансування потреб своєї громади. Крім того, досить часто у більшості органів місцевого самоврядування відсутні інструменти до стимулювання економічного розвитку, крім як податки та бюджетні інвестиції, лише окремі країни можуть компенсувати дисбаланси у розвитку регіонів з рахунок інфраструктури чи інших чинників. Відповідно до цього однозначно позитивно оцінити фіскальний федералізм неможливо, фіскальна децентралізація має бути гармонійно поєднана з централізацією.

Серед українських дослідників домінує думка, що фіскальна децентралізація в Україні буде ефективною, якщо:

- дохідні та видаткові повноваження між рівнями влади буде чітко розмежовано законодавчо;

- рівні влади будуть отримувати адекватні для реалізації своїх повноважень фіскальні ресурси;

- трансферти вирівнювання забезпечуватимуть нівелювання дисбалансів з метою визначених стандартів державних послуг та території всієї держави [23, 166–171].

Такий підхід є декларативним, оскільки озвучує відомі принципи фіскального федералізму, однак не вказує на способи досягнення проголошених завдань. На наш погляд, одним

із домінуючих чинників гальмування процесів фіскальної децентралізації в Україні є неналежна увага до розробки власних або запозичених за кордоном механізмів її реалізації.

Фіскальна децентралізація є наслідком розвитку країни на демократичних засадах та постійної розбудови інституту місцевого самоврядування. В Україні все ще тривають процеси демократичних перетворень, які відповідним чином позначаються і на взаємовідносинах між бюджетами різних рівнів та розподілі обов'язків між центральними та місцевими органами влади. Це обумовлює різницю у ступенях децентралізації влади у країнах ОЕСР та в Україні (табл. 1).

Як видно з табл. 1, найвищий ступінь децентралізації протягом досліджуваного періоду характерний для країн американської моделі розвитку. Однак у США з 2009 р. ступінь централізації збільшився, що пов'язано з програмами порятунку економіки від наслідків кризи. Практично незмінним залишається ступінь децентралізації у Люксембурзі, Німеччині, Польщі, Норвегії, Туреччині, Канаді, Австралії. Зниження рівня фіскальної децентралізації спостерігається в решті досліджуваних країн, у більшості країн зміни лежать в межах 2-3% ВВП, крім Великобританії, Естонії, Ісландії, Португалії (зміни сягнули 5% ВВП), Фінляндії, Ірландії, Португалії (6%), Греції, Данії (більше 10%). Якщо в Естонії, Ісландії, Португалії, Греції, Ірландії зниження рівня фіскальної децентралізації обумовлено необхідністю подолання кризових явищ в економіці, то у Великобританії, Фінляндії та Данії такі зміни обумовлені структурними зрушеннями у сфері публічних фінансів. Середнє значення показника фіскальної централізації по країнах ОЕСР за досліджуваний період збільшилося у середньому на 2%. В Україні рівень фіскальної централізації перевищує середнє значення по країнах ОЕСР і наближається до рівня країн комп-

ромісної європейської моделі. Зростання рівня централізації у 2009–2010 рр. обумовлене необхідністю подолання кризових явищ в економіці країни, у 2011–2012 рр. рівень централізації знизився практично до рівня американської моделі. Така нестабільна тенденція свідчить про політичну та економічну незрілість українського суспільства, що створює перешкоди на шляху реалізації концепції фіскального федералізму.

Будь-яка модель фіскального федералізму базується на трьох головних складових, що є обов'язковими умовами її ефективного функціонування, таких як: чітке розмежування повноважень між усіма рівнями влади за видатками; наділення відповідних рівнів влади достатніми для реалізації цих повноважень фіскальними ресурсами; врегулювання вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою системи міжбюджетних трансфертів з тим, щоб забезпечити на всій території країни стандарт державних послуг [24, 106–112].

Але проблема полягає в тому, що не існує ідеальної моделі бюджетного федералізму, що була б прийнятною для будь-якої країни. Ідеалом моделі бюджетного федералізму є тотожність обсягу дохідних повноважень бюджету до відповідальності за видатками, закріпленими за певним видом державної влади. Бюджетний федералізм потребує такого рівня повноважень на місцях, за якого децентралізовано прийняті заходи та програми розвитку забезпечуватимуться власними, самостійно здобутими ресурсами [4]. Фінансове забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування формується за рахунок власних надходжень місцевих бюджетів та за рахунок міжбюджетних трансфертів. Рівень забезпеченості органів місцевого самоврядування власними податковими надходженнями по країнах суттєво відрізняється, у т. ч. і в середині груп країн за ознакою моделі економічного розвитку (табл. 2).

СУСПІЛЬНІ БЛАГА І ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

Таблиця 1

Частка урядових видатків у ВВП в країнах ОЕСР у 2004-2012 рр., %*

Країни	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹
<i>Американська модель</i>									
США	26,59173	26,55718	26,86393	26,49278	25,60302	30,5128	30,50949	30,07868	30,1211
Чилі	17,92758	17,25079	16,12935	16,36574	18,56279	21,49318	20,61911	20,01405	20,1472
<i>Західноєвропейська модель</i>									
Австрія	43,5668	39,82807	39,13035	38,59587	38,67077	39,74583	39,83631	38,5463	39,4112
Бельгія	41,58558	44,38773	41,11712	40,95002	42,39203	45,08771	43,87579	44,72608	45,8778
Великобританія	39,22331	40,8888	40,04315	39,69602	42,98742	46,11685	45,74214	44,30984	44,3112
Ізраїль	46,75265	45,61049	44,05689	42,57616	42,21611	42,00721	39,03371	38,77952	38,7991
Італія	38,50333	39,0032	39,43594	38,95029	39,98346	43,93579	42,15923	41,54616	41,4421
Люксембург	38,35324	37,00939	34,74123	33,09633	35,96908	40,87612	39,00129	38,23611	38,2341
Нідерланди	40,36776	39,26826	40,4329	40,02445	40,76329	45,56735	45,33105	44,54303	45,4431
Німеччина	31,21556	31,25157	30,00389	28,69755	28,86895	31,84081	32,05833	29,7381	30,2112
Словенія	39,18416	39,67628	38,59499	35,66205	37,21902	42,19347	42,59856	43,30814	42,8871
Угорщина	42,39718	42,68258	44,24259	43,70141	45,13287	46,25912	44,65898	45,61452	45,6113
Франція	45,88505	46,06376	45,32756	44,69287	45,04544	48,17731	49,79378	47,80823	48,7741
Чеська Республіка	33,90955	34,50105	34,21629	32,58911	32,69266	36,02779	35,47965	35,36051	35,7884
<i>Компромiсна європейська модель</i>									
Греція	43,08181	42,72165	42,93548	45,18416	47,99834	52,09034	50,25895	52,46109	51,1134
Естонія	27,4365	26,74718	26,58473	26,45649	30,81479	36,68521	34,90404	32,21105	33,1131
Ірландія	29,8451	30,73681	31,00537	32,61481	37,85648	45,10467	62,8154	45,05793	46,7881
Ісландія	31,83332	30,76495	29,40229	29,66063	44,32175	38,09932	39,71038	36,19836	37,1147
Іспанія	26,03311	24,97509	24,93752	25,17402	26,57172	30,84299	30,98582	28,83308	29,2111
Польща	36,87085	36,274	35,85395	34,22889	35,22219	35,71753	36,19189	34,25625	34,2551
Португалія	39,96215	41,22583	39,84644	38,91349	40,49415	44,0305	45,08636	44,07199	44,0771
Словаччина	37,97008	35,07087	34,79613	31,95248	32,3795	37,81168	36,47165	35,28701	35,8771
<i>Скандинавська модель</i>									
Данія	34,47844	32,7121	32,04842	35,78658	36,48879	41,98025	42,01983	42,68006	42,56111
Швеція	34,08807	34,4551	33,36477	31,70014	31,41372	33,74426	32,71298	31,74624	32,7413
Норвегія	35,44328	33,02995	31,5109	31,22138	30,49837	35,99354	35,24032	34,5053	35,5053
Фінляндія	36,17879	36,43674	35,8037	33,97097	34,94372	40,17514	40,22629	39,46087	39,4661
<i>Японська та азійські моделі</i>									
Японія		16,00534	15,72085	14,80052	16,16267	19,12883	18,07216	19,70003	19,6110
Корея	18,86199	19,71845	20,52924	20,14014	20,59722	21,84522	19,87073	20,39367	20,1123
Туреччина			22,15084	24,54583	22,78607	27,11479	25,51955	23,3846	23,7441
<i>Країни, які розвиваються за власною моделлю</i>									
Швейцарія	18,81199	18,53179	17,63832	16,69839	16,31045				
Канада	17,80587	18,38781	17,50704	17,4269	17,65697	19,47168	19,26692	18,04119	19,0122
Австралія	25,75046	25,66796	25,00804	24,57198	24,38951	26,58765	26,883	26,09047	26,1441
Середнє для ОЕСР	28,46426	26,93503	26,50522	26,28224	27,54375	30,92009	30,86173
Україна	32,98438	36,04544	36,79405	34,95201	37,31346	40,70926	40,9326	38,21021	28,08432

¹ Попередні дані.* Складено на основі: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode>

**Частка податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП
в країнах ОЕСР у 2004–2012 рр., %***

Країни	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Американська модель</i>									
США	3,803	3,836	3,884	3,93	3,917	4,051	3,998	3,927	3,7
Чилі	1,313	1,345	1,208	1,191	1,311	1,285	1,215	1,388	1,308
Мексика	0,182	0,193	0,204	0,216	0,22	0,23	0,222	0,216
<i>Західноєвропейська модель</i>									
Австрія	1,395	1,374	1,355	1,341	1,356	1,392	1,379	1,353	1,376
Бельгія	2,152	2,108	2,108	2,167	1,93	2,346	2,219	2,263	2,126
Великобританія	1,672	1,684	1,682	1,673	1,715	1,812	1,768	1,732	1,726
Ізраїль	2,56	2,542	2,49	2,558	2,535	2,547	2,436	2,388	2,455
Італія	6,791	6,75	6,785	7,053	6,902	6,489	6,591	6,807	7,388
Люксембург	1,832	1,669	1,573	1,591	1,601	1,706	1,626	1,732	1,508
Нідерланди	1,489	1,501	1,302	1,293	1,297	1,405	1,47	1,386
Німеччина	2,584	2,717	2,95	3,025	3,106	2,926	2,861	2,989	3,068
Словенія	2,901	2,843	2,957	3,411	3,305	3,718	4,083	4,027	4,157
Угорщина	2,31	2,333	2,41	2,503	2,583	2,683	2,439	2,396	2,44
Франція	4,82	5,069	5,118	5,254	5,283	5,592	4,612	5,796	5,992
Чеська Республіка	0,4	0,397	0,375	0,365	0,353	0,395	0,45	0,431	0,446
<i>Компромісна європейська модель</i>									
Греція	0,267	0,245	0,372	0,395	0,399	0,345	0,34	0,338	0,367
Естонія	4,031	3,992	4,056	4,208	4,871	5,009	4,563	4,368	4,251
Ірландія	0,627	0,644	0,669	0,667	0,752	0,874	0,871	0,943	0,877
Ісландія	8,915	9,299	10,052	10,175	9,496	9,266	8,993	9,479	9,917
Іспанія	3,071	3,143	3,262	3,256	3,046	2,955	3,057	2,984	3,2
Польща	4,013	4,142	4,275	4,613	4,626	4,201	4,039	4,023	...
Португалія	1,586	1,582	1,605	1,755	1,872	1,813	1,787	2,159	2,314
Словаччина	0,577	0,847	0,819	0,778	0,767	0,838	0,829	0,814	0,858
<i>Скандинавська модель</i>									
Данія	16,872	16,892	16,792	11,923	11,786	12,273	12,717	12,923	12,717
Швеція	15,778	15,728	15,423	15,325	16,087	16,899	16,122	15,867	16,225
Норвегія	5,904	5,772	5,503	5,394	5,009	5,917	5,836	5,287	5,31
Фінляндія	9,049	9,103	9,229	9,165	9,426	10,211	10,367	10,121	10,054
<i>Японська та азійські моделі</i>									
Японія	6,671	6,887	7,171	7,849	8,081	7,425	7,159	7,232	7,198
Корея	4,136	4,158	4,544	4,464	4,431	4,241	4,19	4,228	4,239
Туреччина	1,69	1,85	2,033	2,031	2,106	2,164	2,437	2,419	2,47
<i>Країни, які розвиваються за власною моделлю</i>									
Швейцарія	4,508	4,438	4,388	4,38	4,297	4,46	4,368	4,352	7,272
Канада	2,152	2,108	2,108	2,167	1,93	2,346	2,219	2,263	2,917
Австралія	0,889	0,877	0,868	0,862	0,87	0,897	0,887	0,896	...
Середнє для ОЕСР	3,816	3,85	3,894	3,817	3,838	3,938	3,864	3,918
Україна	5,30	5,35	5,68	6,19	6,41	6,79	6,41	5,59	6,09
Україна	0,17	0,14	0,02	0,10	0,08	0,09	0,07	0,19	0,13

¹ З урахуванням закріплених податків.

² Без урахування закріплених податків.

* Складено на основі: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Найвища частка податкових надходжень до місцевих бюджетів у ВВП спостерігається у Данії, Фінляндії та Швеції, однак при цьому зазначені країни не характеризуються найвищим ступенем фіскальної децентралізації. Високою є частка податкових надходжень до місцевих бюджетів у ВВП в Італії, Ісландії, Японії. Найнижчі значення цього показника (менше 1% у ВВП) характерні для Австралії, Словаччини, Ірландії, Греції, Чеської Республіки та Мексики. У середньому по країнах ОЕСР досліджуваній показник становить 3,8-3,9%. В Україні ситуацію можна оцінити таким чином:

– якщо при розрахунку взяти до уваги податки, які сплачують до місцевих бюджетів (враховуючи закріплені), то досліджуваний показник перевищить середнє значення для країн ОЕСР. Це обумовлено не тільки неефективним використанням наявних податкових надходжень на місцях, а й низьким розміром ВВП;

– якщо враховувати тільки місцеві податки і збори, то ситуація в Україні є найгіршою серед усіх досліджуваних країн, оскільки частка місцевих податків і зборів у ВВП не сягає 0,2%. За таких умов говорити про фіскальну децентралізацію досить складно.

В Україні від початку проголошення незалежності місцеві бюджети повністю залежали від державного. Якщо на початку становлення фінансової системи таку ситуацію можна було пояснити нестабільністю економічного розвитку, становленням системи місцевого самоврядування тощо, то сьогодні – відсутністю ресурсів у органів місцевих самоврядування для того, щоб вони могли виконувати свої функції у випадку підвищення рівня фіскальної децентралізації. Однак досі це питання залишається на рівні дискусій щодо недосконалості розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями державного управління та системи міжбюджетних відносин. У будь-якому випадку

централізація фінансових ресурсів суперечить практиці децентралізації влади. Зважаючи на те, що фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в Україні формуються переважно за рахунок закріплених доходів та міжбюджетних трансфертів, процеси фіскальної децентралізації в Україні розвивати немає можливості. Ситуація, яка склалася, має не лише одну негативну сторону. Місцева влада із року в рік змушена працювати в умовах обмеження власних фінансових ресурсів і глибокої залежності від державного бюджету. Місцеве самоврядування приречене на стагнацію і залишається формальною декларацією, що аж ніяк не відповідає європейським цінностям, які проголошені у Європейській хартії місцевого самоврядування [25, 109–114]. У вітчизняних наукових публікаціях часто можна зустріти тезу про те, що в органів місцевого самоврядування в Україні відсутні стимули щодо нарощування власного фінансового потенціалу, у т. ч. до залучення інвесторів. На наш погляд, справа ще й у відсутності можливостей.

Ще одним важливим аспектом, який пов'язаний із процесами децентралізації, є обсяги надання міжбюджетних трансфертів, особливо тих, які не мають цільової спрямованості (гранти або дотації вирівнювання). Наявність 100% дотації вирівнювання в місцевих бюджетах окремих країн (Люксембург, Чеська Республіка) не є перешкодою для їх успішного економічного розвитку. Також немає прямої залежності між низькою часткою дотацій вирівнювання у доходах місцевих бюджетів та загальною тенденцією економічного розвитку. Так, Фінляндія має одну з найнижчих часток дотацій вирівнювання у доходах місцевого бюджету, однак при цьому належить до країн з високим рівнем економічного розвитку. Варто зауважити, що у країнах з високим рівнем економічного розвитку дотації

вирівнювання гармонійно поєднуються з цільовими бюджетними грантами, що дає змогу забезпечити максимально ефективний розподіл бюджетних коштів та їх використання на місцях.

З одного боку дотації вирівнювання мають допомогти бідним регіонам створити більш привабливі умови для інвесторів. Водночас дотації вирівнювання можна вважати антистимулами економічного розвитку, оскільки вони “консервують” наявні недоліки та стримують необхідні зміни. Негативні наслідки для економіки в цілому поглиблюються ще й тому, що регіони, які є донорами, могли б використати передані кошти з більшою ефективністю, ніж регіони, які їх отримують. В Україні основну частку міжбюджетних трансфертів складають дотації вирівнювання, оскільки 90% місцевих бюджетів є дотаційними (рис. 1).

З рис. 1 видно, що протягом досліджуваного періоду частка дотацій вирівнювання у

загальних обсягах міжбюджетних трансфертів мала тенденцію до зростання до 2010 р. включно, у 2011–2012 р. намітилася тенденція до зниження, що обумовлено як відносною стабілізацією економічного розвитку, так і збільшенням дохідної бази місцевих бюджетів після набуття чинності Податковим кодексом України. Частка субвенцій соціального захисту також має переважно зростаючу тенденцію, у 2011–2012 рр. намітилася незначна тенденція до зниження.

Якщо порівнювати ситуацію в нашій державі з іншими країнами (табл. 3), то за рівнем дотацій вирівнювання Україна випереджає всі досліджувані країни, крім Іспанії (з 2009 р.).

За рівнем субвенцій на соціальний захист Україна випереджала у 2005 р. Угорщину, Корею, Мексику, Словенію, Іспанію, однак суттєво поступалася Норвегії, Швейцарії, Люксембургу, що обумовлено як різницею у рівнях соціального забезпечення,

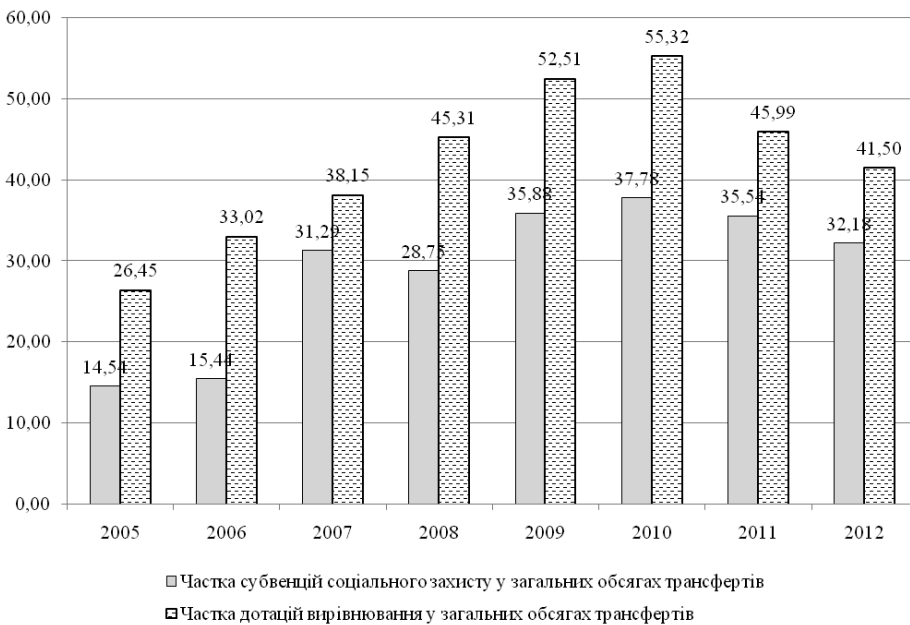


Рис. 1. Динаміка часток субвенцій соціального захисту та дотацій вирівнювання у загальних обсягах трансфертів в Україні у 2005–2012 рр.*

* Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України www.treasury.gov.ua

СУСПІЛЬНІ БЛАГА І ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

Таблиця 3

Показники фіскальної децентралізації за міжбюджетними трансфертами за часткою фінансування функції за рахунок відповідного трансферту*

Функції	Загальні публічні послуги	Оборона	Охорона правопорядку	Економічна діяльність	Охорона навколишнього середовища	ЖКГ	Охорона здоров'я	Рекреація, культура	Освіта	Соціальний захист	Інші	Всього
2005												
Угорщина	20,96	7,332	0,006	0,947	4,613	21,192	4,142	6,675	8,364	25,775	0	100
Корея	0,664	0,031	1,197	19,271	15,974	20,518	14,27	7,778	0,69	19,608	0	100
Люксембург	16,57	0,165	0,142	0,691	0,052	0,039	0,508	6,004	2,74	73,089	0	100
Мексика	9,46	0	1,776	0	0	0	13,5	0	73,86	1,405	0	100
Норвегія	10,61	0,125	0,08	0	0,161	15,825	16,28	0	4,946	51,971	0	100
Словенія	0	0,402	0,202	3,263	2,197	0,007	0,783	3,536	83,23	6,383	0	100
Іспанія	30,69	0	8,2	31,999	0	3,396	3,639	0,509	8,345	13,222	0	100
Швеція	4,345	1,025	0,075	2,253	3,312	3,072	48,96	2,912	16,59	17,458	0	100
Швейцарія	24,42	0,17	0,312	20,702	1,055	0	0,003	0,066	5,036	48,236	0	100
2008												
Угорщина	27,68	6,535	0,019	2,222	2,74	14,298	5,322	4,566	15,95	20,67	0	100
Корея	0,279	0,019	0,822	7,006	15,109	19,682	18,12	5,027	0,749	33,182	0	100
Люксембург	17,03	0,425	0,115	0,964	0,13	0,024	0,532	5,569	3,129	72,078	0	100
Мексика	10,69	0	1,675	0	0	0	13,31	0	72,74	1,587	0	100
Норвегія	2,68	0,047	0,055	0	0,097	26,102	11,94	0	5,306	53,776	0	100
Словенія	1,567	0	0,551	8,423	3,059	0,056	0,472	3,183	76,74	5,946	0	100
Іспанія	20,55	0,319	7,494	28,903	0	8,407	3,029	0,565	21,08	9,654	0	100
Швеція	9,575	1,023	0,035	4,265	1,523	1,058	51,67	1,806	2,315	26,729	0	100
Швейцарія	29,65	0,122	0,418	18,362	0,782	0,021	0,088	0,2	4,915	45,445	0	100
2009												
Угорщина	24,37	7,496	0,076	2,989	2,365	14,067	1,126	4,602	10,56	32,345	0	100
Корея	0,159	0,018	0,649	15,331	15,615	17,031	11,60	3,215	1,73	34,648	0	100
Люксембург	16,55	0,505	0,144	1,123	0,33	0,029	0,589	5,292	2,797	72,639	0	100
Мексика	10,61	0	1,84	0	0	0	13,23	0	72,74	1,576	0	100
Норвегія	12,39	0,069	0,003	0	0,049	24,718	11,50	0	1,441	49,83	0	100
Словенія	0,134	0	0,402	6,952	4,314	0,038	0,495	3,159	78,06	6,446	0	100
Іспанія	62,78	0,072	0	15,78	0	3,405	1,475	0,362	12,10	4,031	0	100
Швеція	11,02	0,941	0,058	4,856	1,37	0,75	51,07	1,279	3,011	25,639	0	100
Швейцарія	29,39	0,132	0,418	17,111	1,36	0	0,085	0,125	5,066	46,305	0	100
2010												
Угорщина	24,84	6,425	0,115	3,314	0,792	14,899	0,688	3,617	9,017	36,295	0	100
Корея	0,203	0,018	0,81	16,173	15,593	16,325	12,19	3,682	0,397	34,609	0	100
Люксембург	16,81	0,438	0,175	1,299	0,212	0,019	0,732	5,282	2,973	72,057	0	100
Мексика	10,46	0	1,748	0	0	0	13,42	0	72,83	1,553	0	100
Норвегія	12,79	0,003	0,092	0	0,094	17,593	12,10	0	4,339	52,987	0	100
Словенія	0,083	0	0,377	5,566	3,582	0,017	0,504	3,446	78,82	7,605	0	100
Іспанія	60,97	0,126	0	16,358	0	2,641	3,378	0,494	13,36	2,677	0	100
Швеція	10,12	0,913	0,003	5,067	1,409	1,045	51,39	1,306	4,604	24,131	0	100
Швейцарія	29,62	0,136	0,486	17,055	1,138	0	0,083	0,08	5,368	46,03	0	100

* Складено на основі: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RSLACT>

так і різницею у рівні економічного розвитку. Починаючи з 2009 р., частка субвенцій на соціальний захист у загальних обсягах міжбюджетних трансфертів менша, ніж в Україні, у Мексиці, Словенії, Іспанії та Швеції.

Фіскальному федералізму властиві як позитивні, так і негативні характеристики, прояви яких залежать від економічної і політичної зрілості держави. Позитив фіскального федералізму полягає не тільки у розподілі повноважень між різними рівнями влади, а й розподілі податкового навантаження між різними адміністративно-територіальними одиницями, в результаті чого вони можуть конкурувати між собою за залучення інвестора. При цьому чіткий розподіл повноважень між рівнями влади в демократичних економічно розвинених країнах зафіксовано в конституції та чітко прописано у законах. Варто зазначити, якщо центр видаткових повноважень переноситься до органів місцевого самоврядування, то вони наділяються реальною, а не декларативною самостійністю. В Україні зазначені тенденції поки що відсутні через такі основні причини:

- низький рівень економічного розвитку більшості територій, в результаті чого більшість місцевих бюджетів є дотаційними;

- штучний поділ території України на області, який не відображає сутності економічного районування та ускладнює регулювання економічного розвитку, а отже, і формування бюджетів;

- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць, в результаті чого диспропорції спостерігаються не тільки у розвитку областей, але у розвитку адміністративно-територіальних одиниць в межах області. Наприклад, сільради: Нерубайська – 10980 осіб, Юрківська – 151 особа, диспропорція – у 73 рази. Міста обласного значення: Львів – 760000 осіб, Моршин – 6225 осіб, диспропорція – у 122 рази. Райони: Києво-Святошинський – 152200 осіб,

Поліський – 6250, диспропорція – у 24 рази [26, 13];

- відсутність відповідальності органів місцевого самоврядування за неефективне використання наявних можливостей нарощування власного фінансового потенціалу.

Ці проблеми пов'язані з тим, що в Україні не дотримуються основні принципи фіскального федералізму – фінансової автономії та чіткого розмежування владних повноважень між державними органами влади. Для реалізації цих принципів необхідна, передусім, реформа адміністративно-територіального устрою. Проблема оптимального визначення структури адміністративно-територіального устрою вимагає дотримання двох базових принципів – оптимальності розміру одиниці та однорідності відокремлюваної одиниці.

На наш погляд, за базовий критерій доцільно обрати поділ України на економічні райони. За таких умов створення і розвиток фінансового потенціалу регіону передбачає максимальне використання економічних переваг конкретного регіону. Фінансування поточних та інвестиційних потреб на цій основі дасть змогу максимально врахувати соціальні та економічні потреби території завдяки відносній однорідності наявних проблем. У цьому контексті адміністративно-територіальний устрій країни виглядатиме таким чином: регіон → край → громада.

Регіон передбачає об'єднання кількох областей відповідно до чинної схеми економічного районування України. Поділ на край в межах регіону доцільно прив'язати до чисельності населення території, що дасть змогу застосовувати стимули до розвитку бізнесу й акумулювання заощаджень саме на території краю, де проживає і працює населення. Проведення реформи також передбачає скорочення і кількості територіальних громад шляхом їх укрупнення та перетворення на більш життєздатні (табл. 4).

Таблиця 4

Адміністративно-територіальний устрій України до і після запропонованої реформи*

Рівень	До реформи	Після реформи
Регіональний	АРК, 24 області, м. Київ, м. Севастополь	9 регіонів
	Обласна рада, апарат обласної ради	Регіональна рада, виконавчий орган ради
	Обласна державна адміністрація – здійснює виконавчу владу, виконує повноваження виконавчого органу ради	Регіональна державна адміністрація – виконує контрольні повноваження щодо органів місцевого самоврядування, координує діяльність територіальних органів влади
Районний	490 районів, 178 міст обласного значення	До 200 країв
	Районна рада, апарат районної ради	Крайова рада
	Районна державна адміністрація – здійснює виконавчу владу, виконує повноваження виконавчого органу ради	Крайова державна адміністрація – виконує контрольні повноваження щодо органів місцевого самоврядування, координує діяльність територіальних органів влади
Базовий	12068 міських, селищних, сільських рад	1500 громад

* Складено автором.

Таким чином пропонується трирівнева система адміністративно-територіального устрою: регіон, край, громада. Органи місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути представлені радами та їх виконавчими органами. Базовим рівнем є громада, яка має створюватися на основі одного або об'єднання кількох поселень. Запропоновані зміни в адміністративно-територіальному устрої дадуть змогу забезпечити як адміністративну децентралізацію, так і демократичну. Якщо адміністративна децентралізація влади передбачає її деконцентрацію, то демократична означає створення дієздатної системи місцевого самоврядування, яка спроможна реалізувати виконання делегованих їй повноважень.

Пропонована реформа містить елементи деволуції, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Це стає можливим завдяки потенціалу самозабезпечення регіонів, який легше реалізувати в умовах укрупнення (табл. 5).

З даних, наведених у табл. 5, видно, що найвищий потенціал самозабезпечення

мають Столичний, Північно-Східний, Придніпровський та Донецький регіони, у яких рівень доходів на одного зайнятого найвищий, для зазначених регіонів характерний нижчий рівень безробіття. Для регіонів з вищим рівнем безробіття (Карпатський, Північно-Західний, Подільський, Центрально-Український) характерний нижчий потенціал самозабезпечення. При цьому показники розвитку за окремими економічними регіонами відрізняються від середнього з невеликим варіаційним розмахом.

Зменшення відхилення та зростання потенціалу саморозвитку може бути досягнуте за рахунок підвищення рівня зайнятості в регіонах, відновлення регіональної інфраструктури та розвитку бізнесу. Потенціал саморозвитку пов'язаний із показниками бюджетного потенціалу регіонів.

Реформа адміністративно-територіального устрою на основі економічного районування дасть змогу зменшити диспропорції регіонального розвитку по бюджету на одну особу. Менші відмінності у регіональному розвитку дають змогу зробити механізм надання міжбюджетних трансфертів більш прозорим, що зменшить ризик неефективного витрачання бюджетних коштів. Реалізація потенціалу самороз-

Таблиця 5

Показники формування потенціалу самозабезпечення регіонів України у 2012 р.*

Регіони	Чисельність населення, тис. осіб (2013)	Зайняті, тис. чол.	Безробітні, тис. чол.	Доходи населення, млн. грн. (2012)	Частка безробітних, %	Частка доходів на одного зайнятого	Бюджет на одну особу з урахуванням трансфертів (2012), тис. грн.
Карпатський (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька)	6 084,1	2359,7	220,1	151955	8,53	64,40	1406,135
Північно-Західний (Волинська, Рівненська)	2 196,9	848,5	92,3	54734	9,81	64,51	1600,103
Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька)	4 018,3	1541,3	169	98226	9,88	63,73	1316,066
Столичний (Житомирська, Київська, Чернігівська)	6 913,8	1620,5	161,3	118250	9,05	72,97	1871,048
Центрально-Український (Кіровоградська, Черкаська)	2 264,1	919,2	95,8	58527	9,44	63,67	1806,592
Північно-Східний (Сумська, Полтавська, Харківська)	5 355,4	2257,6	203,2	158551	8,26	70,23	2208,269
Причорноморський (АР Крим, Одеська, Миколаївська, Херсонська)	6 995,5	2763,6	213	177734	7,16	64,31	1626,856
Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька)	5 093,0	2207,4	169,9	170110	7,15	77,06	1255,637
Донецький (Донецька, Луганська)	6 631,9	2787	240,3	213785	7,94	76,71	1851,277
Всього	45 553,0	17304,8	1564,9	1201872	8,29	69,45	1522,414

* Складено на основі даних Державної служби статистики України.

витку та бюджетного потенціалу регіонів у перспективі дасть змогу розширити власний фінансовий базис регіонів, що стане основою розвитку процесів фіскальної децентралізації.

На основі вищезазначеного можемо зробити висновки, що фіскальна децентралізація залишається єдиним шляхом нарощування фінансового потенціалу регіонів, а це сприятиме забезпеченню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. На сьогодні в Україні існують передумови розвитку процесів фіскальної децентралізації, найвища ефективність яких може бути забезпечена в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи.

Література

1. Христенко В. Б. *Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы.* – М.: Дело, 2002. – 608 с.
2. Грицюк Т. В. *О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме* // *Финансы и кредит.* – 2003. – №15. – С. 25–37.
3. Иванов В.В. *Типологии межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма* // *Вестник МГТУ.* – 2010. – Т. 13, № 1. – С. 5–14.
4. Балацький Є. О. *Особливості бюджетного федералізму деяких країн світу* // *Вісник Української академії банківської справи.* – 2009. – № 2.

5. Козоріз М., Возняк Г. Проблеми розвитку бюджетного федералізму в Україні // Вісник THEU. – 2012. – № 1. – С. 108–115.
6. Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10–16.
7. Финансы: Учебник. / Под ред. В. В. Ковалева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, изд-во "Проспект", 2007. – 640 с.
8. Weingast B. R. (1995) *The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development* // *Journal of law, economics and organization*. – Vol. 11. – P. 1–31.
9. Oates W. E. *Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions* // *National tax journal*. – 2008. – Vol. 61. – June. – P. 313–334.
10. Wilson J. D. *Theories of tax competitions* // *Natioanal tax journal*. – 1999. – Vol. 52. – P. 269–304.
11. Wilson J. D., Wildasin D. E. *Capital tax competition: Bane or Boon, 2004* // *Journal of public economics*. – Vol. 88. – P. 1065–1091.
12. Brennan G., J. M. Buchanan (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution* // Cambridge University Press.
13. Rodden J. anad S. Rose-Ackerman (1997), *Does federalism preserve markets?* // *Virginia Law Review*. – Vol. 83. – P. 1521–1572.
14. Schnellenbach J. (2004), *Dezentrale finanzpolitik und modellunsicherheit: Eine theoretische untersuchung zur rolle des fiskalischen Wellbewerbs als Wissen generierender prozess*, Tübingen.
15. Walker J. L., (1969), *The diffusion of innovation among the American States* // *American political science review*. – P. 880–899.
16. Gray V. (1973), *Innovation in the States: A diffusion study* // *American political science review*. – 67. – P. 1174–1185.
17. Berry, F.S. and W.D. Berry (1990), *State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis* // *America political science review*. – 84. – P. 395–415.
18. Davoodi H. and Zou H. (1998), *Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study* // *Journal of urban economiics*. – Vol 43. – P. 244–257.
19. Woller, G. M. and K. Phillips (1998), *Fiscal decentralization and LDC economic growth: An empirical investigation* // *Journal of development studies*. – 34. – P. 139–148.
20. Thiessen, U. (2003). *Fiscal decentralization and economic growth in high income OECD countries* // *Fiscal studies*. – Vol. 24. – P. 237–274.
21. Thierstein A., Ch. Abegg, O. Crevoisier, L. Feld, M. Schuler, F. Rattiand J. Ruegg (2003). *Räumliche Unterschiede der Steuerbelastung und regionale Wettbewerbfähigkeit/ Les differencesspatiales des chargesfiscales et competitivite regionale, Forschungsbericht der Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik)ROREP=/ Socoete Suisse d'etudespourl'organisation de l'espace et la politique regionale (OEPR), November 2003.*
22. Feld L. P, *Steuerwettbewerb in der Schweiz – Kein Auslaufmodell!* in: U. Wagschaland H. Rentsch (Eds.), *Der Preis des Föderalismus*, Zürich. – P. 151–175.
23. Заброцька О. В. Бюджетний федералізм у економічній системі з унітарним державним устроєм // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.9. – С. 166–171.
24. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку // Науково-теоретичний журнал Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2009. – № 2. – С. 106–112.
25. Василюшин М. М. Міжбюджетні відносини як важлива ланка соціально-економічного розвитку регіонів // АПК. – 2002. – № 9. – С. 109–114.
26. Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). – К.: ІКЦ "Легальний статус", 2013. – 116 с.