ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФІНАНСОВУ САМОСТІЙНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

FINANCIAL DECENTRALIZATION AND ITS INFLUENCE IS ON FINANCIAL INDEPENDENCE OF TERRITORIAL EDUCATIONS

Статтю присвячено дослідженню взаємозв'язку фінансової децентралізації та фінансової самостійності територіальних утворень. Проаналізовано наукові погляди вітчизняних та зарубіжних вчених на визначення поняття фінансової децентралізації. Визначено позитивні та негативні наслідки впровадження фінансової децентралізації. Наголошено на роль фінансової децентралізації для зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади. Доведено, що цілеспрямований вплив місцевого самоврядування на формування суспільних відносин можливий лише за достатнього обсягу фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні, що забезпечується фінансовою децентралізацією. Роль фінансової децентралізації полягає в сприянні розширенню доходної частини місцевих бюджетів, ефективності використання наявних ресурсів, підвищенню рівня інноваційності територій, розвитку людського капіталу, вирішенню екологічних проблем на місцевому рівні.

Ключові слова: фінансова децентралізація; фінансова самостійність органів місцевого самоврядування; територіальні утворення; територіальні громади; місцеві бюджети; фінансова децентралізація.

Стаття посвящена исследованию взаимосвязи финансовой децентрализации и финан-

совой самостоятельности территориальных образований. Проанализировано научные взгляды отечественных и зарубежных ученых на определение понятия финансовой децентрализации. Определены позитивные и негативные последствия внедрения финансовой децентрализации. Отмечено роль финансовой децентрализации для укрепления финансовой независимости местных органов власти. Доказано, что целеустремленное влияние местного самоуправления на формирование общественных отношений возможно лишь при достаточном объеме финансовых ресурсов в их распоряжении, которое обеспечивается финансовой децентрализацией. Роль финансовой децентрализации заключается в содействии расширению доходной части местных бюджетов, эффективности использования имеющихся ресурсов, повышению уровня инновационности территорий, развития человеческого капитала, решению экологических проблем, на местном уровне.

Ключевые слова: финансовая децентрализация; финансовая самостоятельность органов местного самоуправления; территориальные образования; территориальные общества; местные бюджеты; фискальная децентрализация.

УДК 330.341.46

<https://doi.org/10.32843/bSES.55-41>

Першко Л.О.

к.е.н., доцент,
старший науковий співробітник,
професор кафедри фінансів
та маркетингу
Інститут екології економіки і права

Pershko Larisa

Institute of Ecology of Economics and Law

The article is devoted research of coherence of financial decentralization and financial independence of territorial educations. It is analysed scientific points of views of domestic and foreign scientists on determination of concept of financial decentralization. Certainly positive and negative consequences of introduction of financial decentralization. It is marked on the role of financial decentralization for strengthening of financial independence of local authorities. It is well-proven that purposeful influence of local self-government on forming of public relations is possible only at the sufficient volume of financial resources in their order which is provided financial decentralization. The role of financial decentralization consists in an assistance expansion of profitable part of local budgets, efficiency of the use of present resources, increase of level of innovation of territories, development of human capital, decision of ecological problems, at local level. Logically to name the process of grant and fixing decentralization after territorial formations of more wide spectrum of plenary powers, rights and duties, with simultaneous reduction or abatement of possibilities of influence of central power with the purpose of achievement of higher level of efficiency of implementation of tasks and decision of problems at local level. In an administrative aspect decentralization can be considered a method management which foresees distribution at local level of principles of development and democracy. Financial decentralization gives unique possibilities for acquisition the organs of local self-government of independence for acceptance of administrative decisions in the aspects of participation of citizens and their influence on providing of terms of social and economic development of territorial educations.

Key words: financial decentralization; financial independence of organs of local self-government; territorial educations; territorial societies; local budgets; fiscal decentralization.

Постановка проблеми. Реформи децентралізації, поведені в Україні, спричинили не лише появу нових територіальних утворень, але й розширили спектр повноважень та відповідальності місцевих органів влади. Що передбачає набуття ними самостійності, зокрема при ухваленні та реалізації фінансових рішень. В таких умовах набуває актуальності питання ідентифікації поняття фінансової децентралізації та виявлення її впливу на фінансову самостійність територіальних утворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням фінансової децентралізації присвячені праці таких вчених як О. Кириленко, М. Крупки, І. Луніної, Ю. Пасічника, Л. Сідельникової, Н. Ткаченко, І. Ткачук, В. Тропіної, Р. Щура,

С. Юрія, F. Bastable, Н. Blochliker, J. M. Buchanan, W. E. Oates, J. Rabesona, A. Shah, C. Herzberg, J. Thornton та інших.

Постановка завдання. Метою дослідження є розкриття економічно сутності фінансової децентралізації та визначення її впливу на фінансову самостійність територіальних утворень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняттю децентралізації притаманні багатоаспектність та неоднозначність науково-теоретичних поглядів і підходів його трактування. Семантика цього дефініції децентралізації (від лат. de – "проти-лежний", centralis – "центральный") характеризується як зменшення, нівелювання, скасування централізації.

Згідно думки М. Белла, децентралізація – це “спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової” [1].

Аналіз праць багатьох учених щодо видів децентралізації дає можливість класифікувати їх за окремими ознаками відповідно до результатів та умов перетворень, реалізацію яких можливо здійснювати як індивідуально, так і у поєднанні окремих заходів і форм.

В. Зайчикова виокремлює такі види децентралізації, як адміністративна, політична та економічна. Окремою формою економічної децентралізації дослідниця визначає фінансову децентралізацію [2].

Досліджуючи зарубіжну практику, Н. Камінська виокремлює просторову, політичну, адміністративну і ринкову децентралізацію [3].

Спільної думки дотримуються Т. Бутурлакiна, М. Деркач, В. Мінкович, М. Стукало і Т. Сало щодо визначення таких видів децентралізації як фінансова, адміністративна, ринкова та політична [4].

С. Волохова, дотримуючись схожої класифікації, пропонує такі форми децентралізації: політична (демократична), територіально-просторова, адміністративна (бюрократична) та економічна (ринкова, фінансова) [5].

Узагальнюючи вище наведені думки, децентралізацією логічно назвати процес надання та закріплення за територіальними утвореннями більш широкого спектру повноважень, прав і обов'язків з одночасним скороченням або послабленням можливостей впливу центральної влади з метою досягнення вищого рівня ефективності виконання завдань та вирішення проблем на місцевому рівні. В управлінському аспекті децентралізацію можна вважати методом управління, що передбачає поширення на місцевому рівні принципів розвитку та демократії [6].

Аналіз напрацювань закордонних економістів в аспекті ідентифікації фінансової децентралізації показав, що найбільш вживаною дефініцією є поняття фінансової децентралізації.

Згідно визначення американського вченого Ч. Тібу, який започаткував теорію фінансової децентралізації, фінансова децентралізація є чинником зростання конкуренції серед органів місцевої влади, а також вона підвищує ефективність їх діяльності, що пояснюється тим, що органи місцевого самоврядування більше ніж центральні органи влади розуміються на потребах та проблемах своїх «резидентів» [7]. Також видатний економіст наголошував на важливості фінансової децентралізації для процесу становлення фінансової автономії субнаціональних органів управління, оскільки при такому рівні фінансової незалежності місцева влада буде в змозі задовольнити суспільні потреби жителів певної території, забез-

печуючи відповідність видатків місцевих бюджетів індивідуальним запитам населення.

Англійський науковець У. Оутс, вагомий доробок якого у дослідження фінансової децентралізації важко переоцінити, трактував її як право децентралізованих одиниць ухвалювати управлінські рішення незалежно [8], що вказує на самостійність місцевих органів влади щодо здійснення своєї управлінської та фінансової діяльності.

Робота У. Оутса під назвою «Фіскальна децентралізація» (“Fiscal Federalism”) містить твердження, яке прийнято називати «теореомою децентралізації». Відповідно до цієї теореми, «якщо у відокремленому територіальному утворенні можливе надання певного публічного блага, при цьому його граничні витрати дорівнюють середнім витратам на його виробництво у кожному з утворень незалежно від того, їх походження є централізованим або децентралізованим, то надання такого блага місцевим самоврядуванням в обсязі задоволення реального попиту завжди матиме більшу ефективність, ніж його надання центральною владою за певними фіксованими показниками (постійний рівень)» [9]. Таким чином науковець довів за допомогою цієї «теореми», що фінансова децентралізація шляхом посилення фінансової самостійності місцевих органів влади сприяє зростанню ефективності їх діяльності в контексті надання публічних послуг та задоволення суспільних потреб населення певного територіального утворення.

Запровадження фінансової децентралізації буде результативним за дотримання таких передумов: відповідальності органів місцевого самоврядування в частині забезпечення якості надання публічних послуг та задоволення суспільних потреб; жорстке розмежування та розподіл зобов'язань щодо здійснення видатків між окремими рівнями влади відповідно до економічних показників; автономія місцевого самоврядування у можливості ухвалення рішень щодо обсягів і структури видатків місцевих бюджетів; наявність досить високого рівня управлінського та фінансового потенціалу органів місцевої влади для ефективного виконання покладених на них функцій; існування потужних стимулів і ефективних механізмів [10; 11].

Українські науковці Жаліло Я., Шевченко О., Романова В. визначають фінансову децентралізацію як «найбільш повний та прозорий вид децентралізації, оскільки він прямо пов'язаний з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин». Це пояснюється тим, що органи місцевої влади набувають фінансової незалежності у зв'язку з передачею їм прав ухвалення управлінських рішень щодо бюджетного регулювання, а саме: питань визначення бази оподаткування, ставок окремих місцевих податків і зборів, запрова-

дження податкових інструментів впливу на окремі економічні галузі на місцевому рівні. Як наслідок виникає конкуренція щодо визначення рівня податкових ставок для підвищення фінансового забезпечення територіальних утворень. Однак на практиці нерідко ці заходи не забезпечують вирішення завдань наповнення місцевих бюджетів, а отже не забезпечують достатній рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього перед місцевим самоврядуванням постає питання пошуку альтернативних джерел формування дохідної частини місцевих бюджетів, що може бути втілено за рахунок використання додаткових фінансових інструментів, таких як: здійснення операцій з цінними паперами; використання банківських депозитів; застосування місцевих запозичень; надання кредитів (за можливості), запровадження механізму облігаційних позик. Таким чином, можна зробити висновок, що фінансова децентралізація стимулює місцеве самоврядування до прагнення фінансової самостійності та використання додаткових джерел фінансування потреб своїх територіальних утворень [12].

Такі автори, як Лелеченко А., Васильєва О., Куйбіда В., Ткачук А., застосовуючи визначення Світового Банку, згідно якого, фінансова децентралізація – це передача фінансових повноважень щодо розпорядження фінансовими ресурсами для формування місцевих бюджетів [13], відзначають, що вона надає можливість органам місцевого самоврядування та суб'єктам господарювання застосовувати фінансові інструменти, визначати ставки та перелік місцевих податків та здійснювати видатки з місцевих бюджетів для виконання своїх функцій. А це означає, що фінансова децентралізація спричиняє та створює умови для зміцнення фінансової самостійності територіальних утворень [14].

Згадані вище науковці на основі аналізу попередніх напрацювань запропонували класифікацію форм прояву фінансової децентралізації, серед яких: збільшення переліку джерел доходів місцевих бюджетів (податкові та неподаткові надходження); широке застосування місцевих позик та запозичень, а також використання інструментів гарантування позик для акумулювання фінансових ресурсів до місцевих бюджетів; фінансування або покриття витрат виробництва за рахунок оплати користувачами наданих послуг; співфінансування або інші форми участі у виробництві, які спонукають споживачів брати участь у розвитку території та її інфраструктури шляхом грошових внесків або вкладу трудових ресурсів; міжбюджетні трансферти, що являють собою надання центральними органами влади частини доходів від загальнодержавного оподаткування органам місцевого самоврядування для фінансування індивідуальних та загальних потреб територій [14].

На ряду із завданням підвищення якості надання публічних послуг на місцевому рівні, фінансова децентралізація покликана створити необхідні умови сприяння сталому розвитку території, досягненню економічного зростання та подолання бідності. Це пов'язано з тим, що сталий розвиток забезпечується співпрацею державного і приватного секторів в громадянському суспільстві з метою досягнення ефективності використання ресурсів та нарощення економічних процесів.

Роль фінансової децентралізації полягає в сприянні розширенню дохідної частини місцевих бюджетів, ефективності використання наявних ресурсів, підвищенню рівня інноваційності територій, розвитку людського капіталу, вирішенню екологічних проблем на місцевому рівні.

Важливим аспектом впливу фінансової децентралізації є зростання рівня інвестиційної привабливості територіальних утворень, що в свою чергу, призводить до активізації інвестиційної діяльності та нарощення фінансового потенціалу територій, пришвидшення відтворювальних процесів реального сектору економіки.

Позитивними наслідками фінансової децентралізації є створення конкуренції у горизонтальній та вертикальній площині бюджетної системи, що забезпечує розвиток економіки територій та підвищення рівня якості надання публічних послуг, а також досягнення ефекту алокації в процесі надання цих послуг, тобто наголошення на задоволенні індивідуальних потреб населення території. Однак, впровадження фінансової децентралізації супроводжується рядом економічних та політичних ризиків, які спричиняються зміщенням акцентів бік місцевих потреб і проблем.

На сучасному етапі існування фінансової децентралізації в Україні слід відмітити наступні позитивні зрушення: підвищення соціально-економічного стану територіальних громад, що є результатом фінансової та секторальної децентралізації; розширення переліку дохідних джерел та надходжень до місцевих бюджетів; публічні послуги стали більш доступними; зростання кількості проєктів, фінансування яких здійснюється за рахунок Державного фонду регіонального розвитку; підвищення загального рівня добробуту територіальних утворень (громад), ознаками якого є створення або оновлення об'єктів інфраструктури та соціального призначення.

Економічне зростання країни має прямий зв'язок з фінансовим станом та рівнем розвитку територій. Окрім позитивних моментів, на сьогоднішній день, на жаль, місцеві органи влади зустрілись з рядом складних проблем, вирішення яких вимагає впровадження фінансових механізмів та застосування сучасних фінансових інструментів наповнення місцевих бюджетів з метою під-

вищення темпів економічного розвитку та рівня життя на місцевому рівні.

Стратегічні перетворення місцевого самоврядування мають на меті належну імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає насамперед розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів самоврядування, чіткий розподіл функцій між рівнями влади, підкріплений необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання [15].

Фінансова децентралізація надає унікальні можливості для набуття органами місцевого самоврядування самостійності для ухвалення управлінських рішень в аспектах участі громадян та їх впливу на забезпечення умов соціального та економічного розвитку територіальних утворень. Надання належного рівня фінансового забезпечення для посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів України є одним з ключових завдань фінансової децентралізації. Фінансове забезпечення місцевих бюджетів повинно відповідати такому рівню, щоб забезпечити розвиток території та виконання органами місцевої влади покладених на них функцій.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, у межах дослідження діалектичної сутності фінансової децентралізації було з'ясовано, що вона становить ключовий базис забезпечення фінансової самостійності адміністративно-територіальних утворень, що досягається шляхом надання автономії щодо ухвалення та реалізації фінансових рішень органам місцевого самоврядування, стимулюванням інвестиційної активності на місцях, розробкою та впровадженням індивідуальної фінансової стратегії для кожного територіального утворення відповідно до потреб, поширення та впровадження принципів державно-приватного партнерства для досягнення цілей та задоволення фінансових потреб на місцевому рівні.

Цілеспрямований вплив місцевого самоврядування на формування суспільних відносин можливий лише за достатнього обсягу фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні. Саме тому виникає потреба зміцнення і розширення фінансової бази місцевих органів влади, на які покладено виконувати свої повноваження відповідно до чинного законодавства України.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Bell M., Adams C. Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance. *Proceedings of 92' annual conference*. Atlanta: National Tax Association. 1999. P. 236–241.
2. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. К.: НДФІ, 2007. 299 с.
3. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства ВРУ: зб. наук. праць. Ін-т законодавства ВРУ*. 2014. № 4. С. 3–40.

4. Бондаренко В. М., Бондаренко О. В. Напрями удосконалення підходів до проведення адміністративної територіальної реформи в рамках зміцнення місцевих бюджетів. *Економіка та держава*. 2020. № 7. С. 50–54.

5. Волохова І.С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги. *Прометей*. 2011. № 3 (36). С. 281–285.

6. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ : ПРООН МПВСРТ, 2007. 269 с.

7. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. P. 416–424.

8. Oates W. The theory of public finance in a federal system. *Canadian Journal of Economics*. 1968. Vol. 1. P. 37–54.

9. Oates W. *Fiscal Federalism*. New-York : Harcourt Brace Jovanovich Press, 1972. 256 p.

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

11. Клименко О.М. Фінансова децентралізація як основа розвитку місцевого самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68). № 5. С.103–107.

12. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ. 2019. 115 с.

13. World Bank. *Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead*. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, 2001. P. 3–11.

14. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ. 2017. 110 с.

15. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 (у редакції від 16.11.2009). URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

REFERENCES:

1. Bell M., Adams C.(1999) Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance. *Proceedings of 92' annual conference*. Atlanta: National Tax Association, pp. 236–241.
2. Zaichykova V.V. (2007) *Mistsevi finansy Ukrainy ta yevropeyskykh krain* [Local finances of Ukraine and European countries]. Kyiv: NDFI. (in Ukrainian).
3. Kaminska N.V. (2014) *Detsentralizatsiia vlady i dosvid yii provedennia u zarubizhnykh derzhavakh* [Decentralization of power and experience it in foreign countries]. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, no. 4, pp. 3–40.
4. Bondarenko V., Bondarenko O. (2020) *Napriamy udoskonalennia pidkhodiv do provedennia administrativnoi terytorialnoi reformy v ramkakh zmitsnennia mist-*

sevykh biudzhativ [Directions for improving approaches to administrative-territorial reform within the framework of strengthening local budgets]. *Ekonomika ta derzhava*, vol. 7, pp. 50–54.

5. Volokhova I.S. (2011) Finansova detsentralizatsiia, yii nedoliky ta perevahy [Financial decentralization, its failings and advantages]. *Prometei*, no. 3 (36), pp. 281–285.

6. United Nations Development Programme Municipal Governance and Sustainable Development Programme (2007) *Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriaduvannia: navch. posib. dlia posadovtsiv mist-sevykh ta rehionalnykh orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia* [Decentralization and effective local self-government: a train aid is for the public servants of local and regional authorities and specialists on development of local self-government]. Kyiv: PROON MPVSRT. (in Ukrainian)

7. Tiebout Ch. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, pp. 416–424.

8. Oates W. (1968) The theory of public finance in a federal system. *Canadian Journal of Economics*, vol. 1, pp. 37–54.

9. Oates W. (1972) *Fiscal Federalism*. New-York: Harcourt Brace Jovanovich Press.

10. *Proekt z rehionalnoho vpiadyvannia ta pozvytky Ukraïny «Fiskalna detsentralizatsiia v Ukraïni: potochnyi stan ta neobxidnist pefopm»* [Project from regional government and development of Ukraine «The fiscal decentralization in Ukraine: current status and necessity of reforms»]. Available at: <http://www.rgd.org.ua/>

[resources/publications_list/Fiscal_decentralization_in_Ukraine_UKR.pdf](#) (accessed 18 November 2019). (in Ukrainian)

11. Klymenko O.M. (2018) *Financova detsentralizatsiia yak ocnova pozvytku mictsevoho camovpiaduvannia* [Financial decentralization as basis of development of local self-government]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriia: Derzhavne upravlinnia*, vol. 29 (68), no. 5, pp. 103–107.

12. Zhalilo Ya.A., Shevchenko O.V., Romanova V.V. (2019) *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu* [Decentralization of power: an order-paper is on a medium-term prospect]. Kyiv: National institute of strategic researches. (in Ukrainian)

13. World Bank (2001) *Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead*. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia.

14. Lelechenko A.P., Vasylieva O.I., Kuibida V.S., Tkachuk A.F. (2017) *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen: navch. posib* [Local self-government in the conditions of decentralization of plenary powers: train aid.]. Kyiv. (in Ukrainian)

15. *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985 (u redaktsii vid 16.11.2009)*. [The European charter of local self-government is from 15.10.1985 (in a release from 16.11.2009)]. Available at: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (accessed 20 December 2019).