

УДК 631.11

А. С. ГАВРИЛЕНКО

Інститут законодавства Верховної Ради України

**СУТНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТА ДЕРЖАВНОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ**

*В статті проаналізовано рівень суспільної корисності органів місцевого самоврядування в Україні стосовно ефективності використання ними доходів місцевих бюджетів. Для досягнення цього було використано економіко-математичний апарат у вигляді функції суспільної корисності органу місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** децентралізація, інструменти державного регулювання, розвиток національної економіки.

Сутність та основні теорії децентралізації в економічному сенсі практично усіма науковими школами розглядаються з позиції надання населенню суспільних благ як однієї з функцій органів місцевого самоврядування в економіці вільної конкуренції, фінансування яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів.

Сучасна економічна література не містить жодних сумнівів про те, що децентралізація впливає на якість державного регулювання темпів економічного розвитку та економічного зростання, а також на ефективність надання суспільних благ. Вплив децентралізації залежить від політичних, економічних та адміністративних важелів, якими користуються в роботі чиновники місцевого значення у будь-якій країні світу.

Проблемі децентралізації фінансових ресурсів та повноважень присвячено багато досліджень науковців як на Україні, так і за кордоном, але жоден з них не розкрив критерій визначення оптимального рівня централізації чи децентралізації бюджетних коштів у доходній частині місцевого бюджету. Так, В. Кравченко неодноразово звертався до проблеми децентралізації у своїх працях «Моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування в Україні» [3], «Держава і місцеві влади: грані взаємодії» [3], «Політика і стратегія децентралізації в Україні» [3], тощо [1–11]. До проблеми децентралізації фінансових ресурсів держави на Україні звертались М.І. Деркач у праці «Формування фінансової бази регіонів» [2], С.О. Криниця у праці «Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального фінансування» [4], тощо. Але, незважаючи на досить вагомий внесок цих відомих українських науковців у розробку питання децентралізації бюджетних коштів та повноважень на Україні, у цих працях не можна знайти відповіді на питання про оптимальний рівень децентралізації в Україні та межу доцільності проведення Україною такої політики формування доходної бази місцевих та державного бюджетів. Дати відповідь на запитання, що ж краще: бюджетна централізація чи децентралізація, покликана теорія фіскального федералізму. Фіскальний федералізм є одним з головних об'єктів дослідження економіки державного сектору та відображає складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів.

Проблема децентралізації хвилює також і ряд вчених економістів з інших країн. Так проблему оптимального рівня децентралізації піднімали такі російські вчені, як Н.В. Альвінська [1], К.Л. Лайком [5]; британські економісти Дж. Алм [7], С. Бадлей [8], Дж. Бенінгтон [9], М. Белл [11] та багато інших.

#### ***Постановка завдання***

Критичний аналіз визначення поняття «децентралізація» у працях вказаних вчених доводить, що децентралізацією є комплекс явищ, що складові якого різні науковці визначають неоднаково. Але, незважаючи на різні погляди щодо визначення поняття децентралізації, основоположним є визначення її у світлі взаємозв'язків між центральним та субнаціональними (місцевими) урядами про їх різні повноваження (фіскальні, політичні, адміністративні, тощо), що його дає американський вчений Міхаель Белл [11]. Децентралізація за Беллом – це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової. Початком децентралізації крізь призму різного роду повноважень є те, що ці повноваження мають власний вимір та власні цілі.

Саме тому необхідністю постає поглиблення терміну «бюджетна децентралізація». Трактуючи даного поняття як процесу передачі частини прав, компетенцій, відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади органам місцевого самоврядування, що застосовується у вітчизняній фінансовій термінології, не повною мірою відображає його фінансову суть. Зарубіжна фінансова наука визначає це поняття досить розширено, не обмежуючись цими рамками, а зазначаючи, що бюджетною децентралізацією («fiscal decentralization») є мобілізація фінансових ресурсів у доходній частині місцевих бюджетів. Тому необхідно узгодити дане поняття у фінансовій термінології України. Отже, під бюджетною децентралізацією слід розуміти будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування.

В теоретичному аспекті також пропонуємо поглибити термін бюджетної децентралізації, зазначивши, що крім визначеного його змісту, слід розглядати її як спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової і яка є доцільною за умови досягнення розумного оптимуму між формуванням доходів місцевих бюджетів та фінансуванням делегованих повноважень.

#### ***Результати та їх обговорення***

Аналізуючи фінансову політику України за роки незалежності, не можна не помітити її спрямування до бюджетної децентралізації. На сьогоднішній день це законодавче закріплено у Конституції України та при підписанні Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Останнім часом усі країни, що розвиваються, та країни з перехідною економікою втілюють власну політику у напрямку бюджетної децентралізації з метою зміни співвідношення ступеня впливу центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування на макроекономічну ситуацію.

Запропоноване трактування бюджетної децентралізації дозволяє її класифікувати за ознакою типології відносно певної моделі економіки: делегування, деволуція та децентралізація. Положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування передбачає передачу деяких повноважень для виконання місцевій владі від імені центральної влади, при чому фінансування завдань, що виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечуються державою шляхом виділення трансфертів. Делегування має місце за будь-якого стану розвитку економіки країни, але переважає у державах з адміністративно-командною моделлю економіки, де є високий рівень зосередження фінансових ресурсів саме у державному бюджеті – і, крім вищевказаного, передбачає відсутність бюджетного самофінансування органів місцевого самоврядування та оприлюднення звіту про виконання їх бюджету при фінансуванні делегованих повноважень. Деволуція - це проміжна ланка від централізації до децентралізації, характерна для перехідного періоду, коли органи місцевого самоврядування фінансують і відповідають за надання певних державних послуг у межах такого фінансування із державного бюджету. Як правило, це стосується задоволення соціальних потреб. І власне децентралізація передбачає зосередження фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування для фінансування ними (органами) делегованих повноважень. Крім того, у регіонах мають бути створені спеціальні служби чи органи, де до прийняття урядових рішень залучаються громадяни. В Україні таку компетенцію мають представницькі органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради та обраний сільський, селищний або міський голова. В економічно розвинених країнах, крім представницьких органів, широко розвинена структура непартійних організацій, які беруть активну участь в управлінні певною територією та можуть впливати на прийняття чи скасування певних рішень представницьких органів шляхом опитування громадян, акцій протесту, демонстрацій, мітингів, тощо. Децентралізація, у запропонованому автором тлумаченні властива для країн з розвинутою ринковою економікою.

Причому, серед цих уточнених понять деволуція у різних країнах триває по різному довго в залежності від економічного розвитку, політичних та культурних уподобань тієї чи іншої країни. Але результатом проведення політики деволуції є або централізація або децентралізація фінансових ресурсів або у центральному або у місцевих бюджетах.

Традиційна теорія фіскального федералізму дає набір рекомендацій для закріплення за різними рівнями державної влади певних функцій та необхідних для їх виконання фіскальних інструментів. Наріжним каменем теорії бюджетного федералізму є теорема про децентралізацію [1,9,6]: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то прийняття рішень щодо локального суспільного блага або ефективніше за централізацію, або принаймні не поступається їй з погляду ефективності. Централізація та пов'язана з нею стандартизація дуже часто дають змогу не тільки зменшити витрати адміністративного характеру, а й зробити дешевшим безпосередньо виробництво одиниці суспільного блага. Децентралізація державного сектору економіки доречна тоді, коли сприяє ефективнішому

виконанню його функцій. В економічній теорії прийнято розглядати локальні та загальнодержавні суспільні блага, виробництво яких і є однією з головних функцій держави. Природно, що при виробництві загальнодержавних благ фіскальна децентралізація призведе до зниження економічної ефективності таких заходів. Надання суспільних благ на локальному рівні є ефективнішим при самостійному прийнятті рішень органами місцевого та регіонального управління.

Взаємозв'язок між рівнем фіскальної децентралізації та економічним піднесенням економісти різних країн активно досліджують починаючи із середини 70-х років. Проте ще в 50-х роках англійські економісти Мартін та Льюїс зауважували, що «...слабкість місцевих органів влади у відносинах із центральними є одним із найпомітніших феноменів для країн, що розвиваються...» [8]. Дослідження інших науковців Джона Міксея та Марка Сандберга рівня фіскальної децентралізації у розвинутих країнах і країнах, що розвиваються, проведене у середині 80-х років, виявило тенденцію, яка цілком підтверджує висновки Мартіна та Льюїса. У 20 індустріально розвинутих країнах частка витрат центрального уряду у валових загальнодержавних витратах становить 65%, тоді як у 23 країнах, що розвиваються – 89% [8]. Аналогічні результати дали й інші проведені дослідження [8]. Проте з цього зовсім не випливає, що підвищення рівня фіскальної децентралізації автоматично зумовить зростання темпів економічного піднесення та поліпшення добробуту нації. Навпаки, багато хто з економістів вважає, що фіскальна децентралізація державних фінансів є скоріше наслідком, а не причиною економічного зростання: «Децентралізація, найімовірніше, приходить після досягнення вищого рівня розвитку» [11, 6].

Проводячи політику фіскальної децентралізації або централізації, слід брати до уваги численні чинники економічного розвитку, серед яких не останню роль відіграють особливості державної політичної системи та історично сформованих взаємовідносин між її різними ланками. Зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – актуальне завдання політики децентралізації державних фінансів України. Самоврядні ланки економіки повинні мати нормальні умови для господарської діяльності та бути зацікавленим у ефективному використанні всіх видів ресурсів, а місцеві влади – у стабільному економічному зростанні. Місцеві Ради у контексті нової політики деволуції мають самостійно визначати напрями використання коштів своїх бюджетів.

Недоліком є те, що законодавство не встановлює конкретного переліку витрат, які повинні фінансуватися з місцевих бюджетів. У зв'язку з цим неможливо визначити, якою мірою закріплені за місцевими бюджетами доходи забезпечують потреби і в яких розмірах.

Послаблення центральної влади і водночас зростання ролі місцевих органів управління в країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою є характерною ознакою останнього десятиріччя ХХ століття. Разом з тим слід зауважити, що докази того факту, що бюджетна децентралізація в цих країнах справді сприяє економічному піднесенню, практично відсутні як у вітчизняній, так і у світовій економічній літературі [1–11].

Система місцевих бюджетів існує у всіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені рядом національних, політичних та інших факторів. Слід зазначити, що на формування доходної бази місцевого бюджету впливають різні фактори, які можна об'єднати у три групи: економічні, соціальні та політичні. Найбільший вплив мають економічні та політичні фактори, оскільки пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються у сфері суспільного виробництва. До них можна віднести обсяги ВВП, НД, економічний підйом (спад) виробництва, інфляцію, безробіття, податкову і бюджетну політику [28, 35]. До економічних факторів належать також інвестиційні витрати на розвиток народного господарства, співвідношення коштів, що спрямовуються на споживання і накопичення. Політичні фактори безпосередньо пов'язані із забезпеченням обороноздатності держави і підтримкою внутрішнього правопорядку, організації управління державою, зміцненням законодавчої, виконавчої і судової влади.

Так, наприклад, у США, Японії, Німеччині з місцевих бюджетів фінансується біля 40% всіх бюджетних витрат цих держав [5–8]. Більшу частину видатків направляють на утримання закладів освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, органів правопорядку, будівництво місцевих шляхів тощо. Майже у всіх країнах світу бюджетні видатки поділяють на поточні та витрати розвитку. Відповідно кожний розділ видатків розвитку має свої джерела доходів, закріплені чинним законодавством даних держав.

Соціальні фактори, що впливають на формування і виконання бюджету, обумовлені особливостями відтворення робочої сили і населення держави в цілому. Сюди необхідно віднести: кошти, що спрямовуються на соціально-культурні заходи; соціальний захист; обсяг і рівень заробітної плати різних категорій громадян; розмір споживчого кошика; контингент учнів, студентів, хворих, осіб, що потребують соціальної допомоги тощо.

Україна порівняно з іншими європейськими країнами має значні особливості в сфері надання суспільних послуг. Історично так склалося, що в ході індустріалізації та колективізації, що здійснювалися у 30-ті роки ХХ століття, і завдяки економічній політиці СРСР післявоєнного періоду матеріальна база, пов'язана із наданням суспільних послуг, в основному була створена при виробничих підприємствах, заводах, шахтах, колгоспах, радгоспах та інших господарчих структурах. Таким чином, основна частина завдань, які у західноєвропейських країнах забезпечують органи місцевого самоврядування, в Україні, як до речі, і в інших республіках колишнього СРСР, була покладена на господарські структури. На початку 90-х років у так званому відомчому підпорядкуванні на балансі господарських структур перебувало до половини державного житлового фонду, 50–60% дитячих садків, клубів, палаців культури, піонерських таборів, початкових шкіл, будинків відпочинку та інших об'єктів соціально-культурної сфери. Значна частина енергетичних, теплових та водогінних мереж була також створена підприємствами і обслуговувала міста та селища.

Саме при формуванні доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень і з'явилися ідеї останніх років існування СРСР щодо «формування бюджету знизу». Але, як свідчить аналіз нашої недавньої історії, саме застосування такого принципу у 1990 –1991 роках призвело до розпаду СРСР. Адже тоді спочатку Прибалтика, а згодом Україна та Росія заявили про нові підходи формування союзного бюджету, а саме «знизу догори», і на 5 липня 1991 року СРСР залишився без бюджетних ресурсів. З іншого боку, формування місцевого бюджету «зверху» також не є економічно ефективним і фактично позбавляє місцеві органи влади можливості у повній мірі здійснювати свої повноваження, особливо делеговані, і суперечить існуючому законодавству України, а саме Конституції та Європейській хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Верховна Рада України. Отже, питання нових підходів до формування державного та місцевого бюджетів є дуже важливим для збереження стабільності у державі взагалі.

З досвіду СРСР відомо, що формування місцевих бюджетів за одноканальним принципом «знизу догори» веде до розпаду держави, а формування бюджету за принципом «спочатку догори, а потім донизу» (що існує на сьогодні в Україні) веде до занепаду місцевих громад, необхідно розібратись, чи можна на Україні забезпечити одночасно і єдність держави і розвиток громад.

Крім того, до занепаду місцевих громад у колишньому СРСР призвела корупція на майже усіх гілках влади. Останнім часом оприлюднене дослідження Марка Стабіля [11] впливу корупції на ефективність функціонування суспільного сектору економіки. Це дослідження дозволило дійти висновку, що хижацьке поведіння корумпованих чиновників і сильні позиції бюрократичного апарату призводять до серйозних змін у структурі державних витрат і, як наслідок, до значних перекирвань результатів проведеної фіскальної політики.

### ***Висновки***

В результаті економічної ситуації в країні, що склалася, з кожним роком незалежності розміри бюджетів органів місцевого самоврядування стають дедалі меншими, і звинуватити у цьому можна тільки політику центрального уряду, зважаючи на той факт, що місцеві бюджети на Україні зараз формуються за принципом «спочатку догори, а потім трошки донизу».

На сьогоднішній день саме забезпечення місцевих органів влади необхідною кількістю фінансових ресурсів у доходах місцевого бюджету має багато проблем. Так, якщо для покриття видатків у межах власних повноважень у більшості регіонів України відбувається більш-менш стабільно, то щодо покриття доходами у місцевому бюджеті видатків на виконання делегованих державою повноважень, як правило, фінансових ресурсів не вистачає. Таким чином можна констатувати невідповідність програм державного та місцевого регулювання, коли Верховна Рада України, встановлюючи, наприклад, пільги на проїзд пенсіонерам чи обов'язкове безкоштовне харчування у школах, фактично перекладає на місцеві органи влади виконання таких соціальних обіцянок, не надаючи при цьому майже ніяких коштів у доходи бюджету органу місцевого самоврядування. Відомо, що така практика вступає у протиріччя з

Конституцією, де у статті 142 частині 2 чітко встановлено що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою». Отже, місцеве самоврядування, як і держава, є інструментом, який надає суспільні послуги, і для надання таких послуг їм необхідна стабільна та фінансово сильна дохідна база. Ідеологія надання суспільних послуг, як зміст діяльності органів влади, в Україні є все ще новою. Вона прийшла на зміну ідеології місцевої влади як інституту командування територіями. Ефективність та масштаби діяльності місцевих органів в сфері надання суспільних послуг, головним чином, залежать від стану фінансів місцевих органів влади. Діяльність місцевих органів влади в сфері надання суспільних послуг за рахунок саме доходної частини їх бюджетів є однією з форм регулювання економічного і соціального розвитку країни.

#### Список використаної літератури

1. Альвинская Н., Абухов А. Реформирование экономики и взаимодействие центра и регионов Российской Федерации // Вопросы экономики. – 1996. – №6. – С. 113–118.
2. Деркач М. Формування фінансової бази регіонів // Економіка України. – 1995. – №1. – С. 12–20.
3. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001). – К.: Видавничий дім «KM Academia», 2001. – 460 с.
4. Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого і регіонального самоврядування. // Фінанси України. –1998. – №2 – С. 38–47.
5. Лескин В., Швецов А., Улюкаев А., Лайком К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы // Вопросы экономики. – 1998.– №10. – С. 139–141.
6. Сунцова О.О. Вплив рівня фіскальної децентралізації на ВВП та доходну базу місцевих бюджетів // Актуальні проблеми економіки: науковий економічний журнал. – 2002. – №2. – С. 32–35.
7. Blockages, James, and Efrone, Smith., Encyclopedia - London: Alien and Unwin, 1982. – 584 p.
8. Baddeley, S. and James, K. From political neutrality to political wisdom // Politics. – 1987. – vol. 7, no. 2. – P. 35–40.
9. Bennington, J., Local Government Becomes Big Business. - London: Community Development Project Information and Intelligence Unit, 1976. – 456 p.
10. Bell, M., Adams, C., Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance // Proceedings of 92' annual conference. – Atlanta: National Tax Association. – 1999. – P. 236 –241.
11. Stable, M., A pure theory of local revenues: impact of the corruption // Journal of Political Economy. – 1988.– vol. 64.– P. 416–24.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2012

**Сущность децентрализации как инструмента государственного регулирования развитием национальной экономики**

Гавриленко А.С.

*Институт законодательства Верховного Совета Украины*

В статье проанализирован уровень общественной полезности органов местного самоуправления в Украине по эффективности использования ими доходов местных бюджетов. Для достижения этого были использованы экономико-математический аппарат в виде функции общественной полезности органа местного самоуправления.

**Ключевые слова:** децентрализация, инструменты государственного регулирования, развитие национальной экономики.

**The essence of decentralization as an instrument of state regulation of the national economy**

Gavrylenko A.

*Institute of legislation of Supreme Soviet of Ukraine*

This article examines the level of public utility of local authorities in the Ukraine on the effectiveness of their use of local budget revenues. To achieve this, we used economic-mathematical apparatus in the form of social utility functions of local government.

**Keywords:** decentralization, the instruments of state regulation, the development of the national economy.