

в) наявного в уряді, відповідно до діючого законодавства, правового коридору;

г) ступеню демократизації країни і рівня розвитку громадянського суспільства.

Найважливішою умовою проведення сучасної фіскальної політики виступає відмова від принципу щорічної збалансованості державного бюджету.

Основними шляхами подолання негативних тенденцій фінансової системи в умовах світової фінансово-економічної кризи є:

– мінімізація дефіциту державного бюджету шляхом скорочення деяких статей видатків і збільшення прибуткової частини, скорочення витрат за рахунок зниження витрат на потреби оборони країни, на утримання адміністративно-управлінського апарату;

– за рахунок подальшого зниження дотацій, що виплачуються з державного бюджету на окремі заходи місцевим бюджетам для їх збалансування, переведення на комерційну основу деяких бюджетних установ (наприклад, спортивних споруд, навчальних закладів та ін.);

– консервація будівельних об'єктів, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету та ін.

Як пріоритетні напрями бюджетної політики країн завжди планується обмеження рівня дефіциту бюджету. Як заходи, спрямовані на зниження дефіциту бюджету, будуть використовуватися такі заходи, які, з одного боку, стимулюють приплив надходжень до бюджету, а з іншого – сприяють скороченню витрат держави. До них відносяться:

– підвищення ефективності роботи промисловості, сільського господарства та інших галузей народного господар-

ства, які сприятимуть зростанню грошових накопичень – основного джерела платежів до бюджету;

– зміна напрямів державних інвестицій в галузі економіки з метою значного підвищення фінансової віддачі бюджетних коштів;

– залучення у країну іноземного капіталу. З його допомогою вирішуються відразу кілька завдань, причому не тільки фіскального, а й економічного характеру: скорочуються бюджетні видатки на фінансування капітальних вкладень (а отже, зменшується розрив між доходами та витратами), розширюється база для виробництва товарів і послуг, з'являються нові платники податків і, отже, збільшуються надходження до бюджету;

– втілення у життя всіх тих конкретних заходів у фінансово-економічній сфері, які сприяють зростанню доходів і зниженню витрат бюджету.

#### Список використаних джерел

1. Экономическая теория: Системный курс: учеб. пособие / Под ред. Э.И. Лобковича. – Минск: ООО «Новое знание», 2000. – 460 с.
2. Лемешевский И.М. Макроэкономика / Учебное пособие для студентов экономических специальностей высших учебных заведений. – Минск ООО «ФУАинформ», 2006. – 544 с.
3. Заяц Н.Е. Теория налогов: Учебник. – Минск: БГЭУ, 2002. – 220 с.
4. Комментарий налогового законодательства: ответы налоговых и др.компетентных органов на запросы аудит / Сост. А.Н. Малофеева. – М.: АиН, 2003. – 63 с.
5. Курс экономической теории: Учебник / М.И. Плотницкий, Э.И. Лобкович, М.Г. Муталимов и др.; Под ред. М.И. Плотницкого. – Минск: Книжный дом; Мисанта, 2005. – 480 с.

УДК 352.07:336.1

Р.Е. ДЕМЧАК,

к.н. з державного управління, докторант НІСД

## Концептуальні засади проведення бюджетної децентралізації в контексті зміцнення економічної безпеки

У статті здійснено аналіз концептуальних засад формування механізмів бюджетної децентралізації як складової економічної безпеки держави, обґрунтовано ключові напрями подальшої реалізації реформи бюджетної децентралізації.

**Ключові слова:** економічне зростання, функції держави, бюджетна політика, бюджетна система.

Р.Е. ДЕМЧАК,

к.н. по государственному управлению, докторант, НИСИ

## Концептуальные основы проведения бюджетной децентрализации в контексте укрепления экономической безопасности

В статье представлен анализ концептуальных основ формирования механизмов фискальной децентрализации как компонента экономической безопасности государства, обоснованы основные направления дальнейшего осуществления реформы фискальной децентрализации.

**Ключевые слова:** экономический рост, функции государства, бюджетная политика, бюджетная система.

R. DEMCHAK,

PhD in Public Administration the National Institute for strategic studies

## Conceptual principles of realization of budgetary decentralization in the context of strengthening of economic security

In the article the analysis of conceptual bases of formation mechanisms of fiscal decentralization, as a component of the economic security of the State, the key directions of the further implementation of the reform of fiscal decentralization.

**Keywords:** economy growing, functions of the state, fiscal policy, budgetary system.

**Постановка проблеми.** Перехід до децентралізованого державного регулювання, обумовлений потребою до підвищення ефективності надання державних благ та послуг, забезпечення макроекономічної стабільності та активізації процесів соціально-економічного розвитку. На сьогодні у світі не існує стандартної моделі децентралізації системи регулювання, а відтак і моделі бюджетної децентралізації, оскільки характер цих процесів організаційної структури і механізмів реалізації державної політики, а також від цілей і завдань певного етапу соціально-економічного розвитку країни. Як доводить світова практика управління державними фінансами, країни використовують одну з п'яти основних моделей бюджетного федералізму (американська, німецька, радянська, китайська, канадська), використовуючи їхні методи та важелі, адаптовані відповідно до конкретних умов соціально-економічного розвитку.

Трансформаційні зрушення, які відбуваються сьогодні в економічній та соціальній сферах нашої держави, свідчать про те, що без децентралізації функцій управління та державних фінансів, узгодження економічних і соціальних потреб адміністративно-територіальних одиниць не можна забезпечити налагодження взаємозв'язків адміністративно-територіальних інтересів із загальнодержавними та розв'язати завдання реформи місцевого самоврядування, сформувати систему високоефективних суспільних благ та послуг, сформувати стабільну основу поступального розвитку економіки.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Процесу децентралізації та проблемам його запровадження присвячено наукові праці Н. Бикадорової, А. Бондаренко, Н. Камінської, О. Крайник, І. Легкоступ, Ю. Остріщенко та інших. Серед зарубіжних дослідників процесів бюджетної децентралізації виокремлюються праці Ч. Тібо, В. Оутса, Д. Аронсона, Д. Хіллі, Г. Роузена та інші. Проте актуальність подальшої реалізації реформи бюджетної децентралізації в контексті зміцнення економічної безпеки потребує додаткового дослідження питань формування засад та принципів децентралізації державного регулювання соціальних та економічних процесів.

**Метою статті** є аналіз концептуальних засад формування механізмів бюджетної децентралізації, як складової державного регулювання соціальних та економічних процесів.

**Виклад основного матеріалу.** Запровадження розширення повноважень місцевих органів влади у фінансово-бюджетній сфері та сфері міжбюджетних відносин у більшості зарубіжних країн було обумовлене прийняттям у 1985 році Європейської хартії місцевого самоврядування, яка сформована на засадах бюджетного федералізму, що нині застосовуються у бюджетних системах багатьох унітарних держав, в яких розпочався і триває процес децентралізації. Внаслідок цих процесів сформувався новий змішаний тип організації міжбюджетних відносин, в якому поєднуються принципи бюджетного унітаризму із принципами бюджетного федералізму. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн і країн, що розвиваються, в середині 90-х років ХХ ст. започаткували реформу бюджетної децентралізації [1].

Термін «децентралізація» (від латинського *de* – «заперечення», *centralize* – «середній, центральний») тлумачиться як «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління» [2]. Концеп-

туальні засади процесів децентралізації ґрунтуються на обґрунтуванні механізму розподілу адміністративних прав та обов'язків між державою та громадами і передачі органам місцевого самоврядування компетенцій щодо вирішення низки завдань, пов'язаних із місцевими потребами.

Основоположником ідеї фіскальної децентралізації був американський вчений Ч. Тібо, який доводив, що саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами, а державні видатки відповідатимуть індивідуальним потребам споживачів послуг, що надаються державою. Основні принципи класичної теорії бюджетно-податкової децентралізації були обґрунтовані В. Оутсом, який зазначав, що головне правило децентралізації полягає в тому, що за відсутності значних екстермалій податкових функцій і функцій виробництва чи фінансування бюджетних видатків мають бути максимально децентралізовані для використання для використання переваг локального волевиявлення виборців на основі нових врахованих переваг. Таким чином, концепція децентралізації обґрунтовує розподіл повноважень, пов'язаних із прийняттям рішень про фінансування видатків та акумуляції доходів [2].

Першочерговим завданням реалізації бюджетної децентралізації є розподіл завдань між рівнями управління на постійній основі, який становить основу подальшого розподілу бюджетних видатків між рівнями управління. В кожній країні компетенції органів місцевого самоврядування різні. Здебільшого місцева влада розв'язує питання, в яких безпосередньо зацікавлені місцеві жителі (транспортні послуги, послуги охорони здоров'я, послуги дошкільної та початкової освіти, послуги водопостачання, вивезення сміття, утримання житлово-комунального устаткування та ін.). Делеговані державою повноваження встановлюються в законодавчому порядку центральним урядом і передбачають відповідну передачу фінансових і матеріальних ресурсів. При цьому виконання цих повноважень контролюється державними органами. Делегування повноважень – найпоширеніша форма фінансової децентралізації. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення джерел доходів передбачають бюджетну самостійність щодо встановлення комунальних тарифів та податків. Бюджетна самостійність полягає в тому, що органи місцевого самоврядування отримують право формувати та затверджувати власний бюджет. Самостійність визначення комунальних тарифів є правом органів місцевого самоврядування здійснювати власну тарифну політику щодо комунальних платежів. Податкова самостійність передбачає право встановлення місцевих податків. Якщо органи місцевого самоврядування проводять політику, що розроблена вищими органами управління, то потреби у фіскальній автономії немає. Коли ж органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати обсяг і якість суспільних послуг, що ним надаються, та здійснювати фінансування бюджетних програм, то неможливість їх впливати на податкові ставки призведе до неможливості впливу на доходи місцевих бюджетів.

Розподіл функцій між бюджетами певною мірою залежить від державного устрою країни. Саме державний устрій лежить в основі побудови бюджетної системи. У федеративних

країнах місцеві бюджети поділяються на бюджети субнаціонального рівня (штати – у США, землі у Німеччині, кантони в Швейцарії) і власне органів місцевого самоврядування. Політика фінансової децентралізації визначає взаємовідносини між цими бюджетами щодо розподілу доходів і видатків, відповідальності та надання міжурядових трансфертів [3].

Існує кілька видів децентралізації, яким притаманні різні характерні ознаки та умови реалізації, які можуть впроваджуватись як самостійно, так і у взаємозв'язку одна з одною, у різних формах та різноманітних сполученнях як у межах країни, так і в окремих регіонах. Так, виокремлюють політичну, адміністративну, ринкову та фінансову децентралізацію [3, 4]. Політична децентралізація передбачає делегування політичної влади утвореним напівавтономним субнаціональним органам управління, які мають визначені права й політично підзвітні місцевим виборцям. Адміністративною децентралізацією передбачається передача функцій управління центральними органами влади місцевим, а також розширення повноважень підпорядкованих органів управління. Процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління характерний для фінансової децентралізації. Ринкова децентралізація застосовується для аналізу і реалізації планів, стратегій та дій з оптимізації умов виробництва на засадах ринкових механізмів.

Суть процесів децентралізації державного регулювання полягає в тому, що органам місцевого самоврядування передаються компетенції щодо розв'язання завдань місцевого розвитку. «Місцеві інтереси набагато краще можуть бути оцінені на місцях, ніж центральною владою, яка задовольняє останні за вищу ціну, ніж при забезпеченні їх місцевою владою» [5, с. 13]. Розвиток ідей фінансової децентралізації та їхня актуальність обумовили запровадження засад децентралізації, яка була потрібна для забезпечення ефективного надання послуг і максимального наближення їх до населення, що в подальшому обумовило удосконалення системи державного регулювання соціальних та економічних процесів, підвищення ефективності завдань на місцевому рівні і, насамкінець, актуалізувало питання щодо фінансової самостійності місцевого самоврядування. Таким чином, бюджетна децентралізація полягає у розподілі функцій, фінансових ресурсів та відповідальності між центральним та регіональними рівнями управління. Головною перевагою бюджетної децентралізації є, насамперед, ефективніше забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні. Окрім цього, сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування (в унітарних країнах, а щодо федеративних, то між регіональним і місцевим рівнями управління) надає можливість громадянам самостійно вибрати для своєї діяльності адміністративно-територіальні одиниці з кращим рівнем суспільних благ та послуг [5].

Проте бюджетна децентралізація обумовлює виникнення певних викликів у системі бюджетного регулювання, насамперед ускладнюється процес перерозподілу коштів через бюджетну систему та управління бюджетним процесом. В умовах децентралізації також ускладнюється механізм узгодження потреб територіальних громад із макроекономічними задачами країни [6].

На сьогодні однією з проблем більшості країн, що розвиваються, є те, що центральний уряд не здатен забезпечити належного рівня суспільних послуг рівномірно на всій державній території. За таких умов для проведення ефективної бюджетної децентралізації і покликано дати змогу забезпечити рівномірне надання державних послуг населенню на всій території країни. Саме тому у світі кожна країна вибирає певний ступінь децентралізації, формуючи свою власну модель розподілу повноважень та бюджетних ресурсів.

Таким чином, децентралізована система державних фінансів сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг та зростанню економічної активності на регіональному рівні. Ефективна реалізація реформи децентралізації можлива лише при проведенні еквівалентної передачі органам місцевого самоврядування фінансових джерел. Передача повноважень без адекватного розширення фінансової бази буде мати наслідком перетворення органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією державної політики. За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці і таким чином знімають з себе відповідальність за її соціально-економічне становище. В такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава, яка априорі в даному питанні є менш ефективним менеджером.

Як свідчить практика розвинених країн, бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. Якщо бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які, як правило, формуються з представників місцевої еліти, що обізнані з місцевими проблемами, це сприяє більш ефективному використанню публічних грошових фондів.

Важливим позитивним чинником є те, що визначається політична відповідальність органів місцевого самоврядування за стан їх населених пунктів. Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти і повноваження щодо їхнього нарошування, громадська думка більш схильна бачити недоліки економічної політики в низькій компетентності органів місцевої влади. Крім того, в регіонах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоналізованою. Названі чинники накладають на провладну політичну силу політичну відповідальність за свою діяльність, змушуючи її представників працювати чесно та ефективно. В іншому випадку правляча політична сила втратить владу. Якщо ж органи місцевої влади не несуть політичної відповідальності за стан населеного пункту чи регіону, то прорахунки економічної політики на регіональному рівні можна віднести на недостатнє фінансування з боку державного бюджету.

Кризові флуктуації світової економічної динаміки, внутрішні соціально-політичні та економічні процеси обумовлюють виникнення комплексу загроз і викликів у фінансовій системі держави, що актуалізує потребу формування відповідних механізмів державного регулювання для подолання впливу негативних факторів, стабілізації динаміки розвитку та забезпечення поступального розвитку в умовах ресурсних обмежень. Насамперед це формування дієвого механізму бюджетного

регулювання, яке неможливе без модернізації системи розподілу та використання бюджетних коштів. Проблеми фінансової безпеки державних фінансів країни актуалізуються саме під час криз, коли відбувається «стиснення» фінансових ринків і посилюється конкуренція за обмежені обсяги ресурсів. Даний процес відбувається не лише в федеральних країнах та країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й серед нових членів ЄС, які вбачають в ньому значний конструктивний потенціал для власних економік.

У сучасний кризовий період розвитку української державності, питання децентралізації державного управління, і насамперед управління бюджетними коштами, виходять на перший план, оскільки саме бюджетна децентралізація є однією з базових умов забезпечення ефективності управління державними фінансами, забезпечення бюджетної безпеки, незалежності та ефективності діяльності органів місцевої влади, оскільки децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку громад, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом більш ретельного узгодження бюджетних видатків з місцевими потребами та пріоритетами, а насамкінець забезпечує ефективну реалізацію державних функцій.

На сьогодні найбільшим за останні десять років кроком у напрямі бюджетної децентралізації експерти називають прийняті зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, на основі яких сформовано державний бюджет на 2015 рік. Нове бюджетне законодавство дає кожній громаді, яка здатна взяти на себе зобов'язання, можливість їх профінансувати й виконати, як і передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Бюджети сіл, селищ, міст районного значення в результаті реформи отримують 100% акцизного податку, податку на майно, єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкцій, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 25% екологічного податку, 1,5% від обсягу продажів продукції, 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи. Значні переваги отримають об'єднані громади, бюджети яких прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, і крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60% ПДФО, а також інші доходи, у тому числі кошти державного фонду регіонального розвитку.

Бюджетна децентралізація, крім іншого, передбачає перехід на нову модель використання бюджетних коштів – від утримання державних та комунальних закладів до оплати відповідних послуг. Проте запровадження нового механізму фінансового забезпечення – галузевих субвенцій «Освітня», «Медична», «На підготовку робітничих кадрів» та «Соціальна» – ще потребує розробки державних стандартів надання медичних, освітніх, соціальних та інших послуг, порядків персоналізованого фінансування цих послуг з розрахунку

на одного жителя, а також фінансових нормативів бюджетної забезпеченості витрат за відповідними стандартами надання послуг на одного жителя. В результаті вирішити проблему постійного браку коштів на рівні місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень, отримати підвищення якості надання медичних, освітніх, соціальних та інших послуг, право на гарантоване забезпечення якими повинен мати кожен громадянин».

### Висновки

Таким чином, бюджетна децентралізація на сучасному етапі передбачає розширення і зміцнення прав та повноважень органів місцевого самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень щодо формування бюджетів та виконання делегованих повноважень. Серед головних завдань, які будуть реалізовані в рамках бюджетної децентралізації: перегляд та чітка структуризація переліку власних та делегованих повноважень; розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; відмова від безцільових трансфертів, перехід до системи цільових трансфертів спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій; запровадження формульного розрахунку перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами; запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

### Список використаних джерел

1. Бондаренко А.І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи [Електрон. ресурс] / А.І. Бондаренко. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trpu/2010\\_4/doc/2/13.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2010_4/doc/2/13.pdf)
2. Словник іншомовних слів [Текст] / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарлупа. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.
3. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу [Текст]. – 2010. – №2(20). – С. 145–151.
4. Камінська Н.В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади / Н.В. Камінська // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ [Текст]. – 2010. – №4. – С. 9–20.
5. Хамініч С.Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С.Ю. Хамініч, В.М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету [Текст]. – 2011. – Вип. 5(2). – С. 143–148. – (Серія «Економіка»).
6. Крайник О.П. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону / О.П. Крайник // Ефективність державного управління [Текст]: зб. наук. пр. – Вип. 21. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 373–378.
7. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» [Електрон. ресурс]: Постанова Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3227-15>.
8. Карчевська І.О. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України / І.О. Карчевська, О.М. Кравчук // Економічний простір [Текст]. – 2010. – №35. – С. 110–118.