



Мікроекономіка

Тетяна СУМСЬКА

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ
ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНА ОСНОВА
СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Резюме

Проаналізовано можливості бюджетної децентралізації у світлі формування і функціонування системи місцевого самоврядування. Виявлено фактори, що визначають співвідношення централізації та децентралізації. Особливу увагу приділено принципам розмежування видаткових повноважень, проблемам закріплення податкових доходів і варіантам коригування вертикального і горизонтального дисбалансів у бюджетній системі держави. Виявлено роль місцевого самоврядування як основоположної ланки федеративного державного устрою. Запропоновано структуру дохідних джерел на рівні регіонального та місцевого бюджетів, а також сформульовано положення, на підставі яких необхідно вибудовувати систему місцевого оподаткування.

Ключові слова

Федералізм, бюджетна децентралізація, вертикальний і горизонтальний дисбаланси, доходи і видатки бюджету, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, міжбюджетні відносини.

© Тетяна Сумська, 2015.

Сумська Тетяна, канд. екон. наук, доцент, Інститут економіки та організації промислового виробництва СО РАН, м. Новосибірськ, Росія.

Класифікація за JEL: H77, H72.

Суть федеративного устрою держави може бути зведено до можливості для його суб'єктів приймати самостійні рішення на автономних засадах у рамках єдиного державного цілого. Тим самим забезпечується досягнення і збереження державної єдності та відносної самостійності суб'єктів федерації за їх юридичної рівності у відносинах із федеральним центром. Федеративна держава передбачає найбільш стійкий і гнучкий механізм узгодження інтересів центру і регіонів, зацікавлюючи суб'єкти федерації в збереженні державної єдності.

В умовах федеративної системи державного устрою діяльність регіональних органів влади вибудовується з урахуванням не лише місцевої специфіки соціально-економічного розвитку, а й таких механізмів підзвітності, коли регіональне керівництво отримує мандат на владу від місцевого населення і відповідає перед ним за свої дії. Це вигідно відрізняє її від унітарної системи, для якої характерні прийняття рішень у центрі без їх адаптації до місцевих умов і підзвітність регіональної влади центральному уряду. Відмінності в принципах підзвітності забезпечують в умовах федеративного державного устрою важливі передумови для організації більш якісного регіонального управління порівняно з унітарною системою.

Федералізм створює передумови і для ефективної організації та функціонування фінансів на різних рівнях влади, включно з бюджетним процесом. Практику ведення державних фінансів у державі з кількома бюджетними рівнями називають бюджетним федералізмом, суть якого полягає в організації ефективного функціонування та взаємодії бюджетів усіх рівнів за умови врахування інтересів всіх учасників бюджетного процесу.

В основі наявних у світовій практиці моделей бюджетного федералізму лежить принцип децентралізації, який знаходить відображення у формі державного устрою; у структурі федерального, регіонального та муніципального права; у схемах розмежування предметів ведення і повноважень між органами влади різних рівнів і в побудові єдиних, але багаторівневих бюджетно-податкових систем.

Децентралізація має як переваги, так і недоліки, які виявляються в ході порівняння суспільних витрат і вигод. Слід мати на увазі, що коли децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізоване управління або

ефективніше централізованого, або, принаймні, не поступається йому з точки зору ефективності. Децентралізація ефективна, якщо підвищення витрат перекидається вирашем.

Бюджетна децентралізація покликана вирішувати два основні завдання: підвищувати аллокаційну продуктивну ефективність функціонування бюджетної системи. Завдяки децентралізації громадські послуги можна організувати і надавати таким чином, щоб вони якнайкраще відповідали уподобанням місцевих жителів, тобто забезпечували підвищення аллокаційної ефективності або якості розподілу наявних ресурсів між напрямками їх використання. Поряд із цим, децентралізація супроводжується і підвищенням продуктивності та функціонування бюджетної системи, забезпечуючи підзвітність місцевої влади своєму населенню і скорочуючи число інстанцій, у яких доводиться погоджувати рішення, оскільки більше повноважень надається місцевим органам влади, які краще знають місцеву специфіку і місцеві потреби.

Таким чином, децентралізація в широкому її розумінні передбачає передання більш значних повноважень органам влади на місцях, із тим, щоб ті могли самостійно приймати рішення щодо формування доходів, витрат і нормативно-правового регулювання. Місцева влада ближча до населення, краще знає його потреби і тому здатна задовольнити його потреби краще, ніж центральна влада. Близькість місцевої влади до населення також сприяє посиленню громадянської активності, підвищенню прозорості влади та посиленню її підконтрольності населенню.

Іншим важливим аргументом на користь децентралізації слугує той факт, що різні суспільні блага володіють неоднаковим охопленням. Так, послугами з національної оборони користуються громадяни країни, а користь від внутрішніх водних шляхів або наявності лісу дістається лише жителям конкретних регіонів. Комунальні послуги, такі як збір і вивезення сміття, вуличне освітлення тощо, адресовані жителям конкретних населених пунктів, і потреби в них будуть неоднаковими в різних регіонах. Оскільки центральний уряд не може врахувати таку різноманітність переваг у кожному регіоні або місцевості, виробництво різних суспільних благ має покладатися на різні рівні влади. Це означає, що за найнижчим рівнем влади повинні закріплюватись усі податкові (прибуткові), видаткові повноваження та повноваження щодо нормативно-правового регулювання, за винятком тих повноважень, щодо яких можуть бути представлені переконливі докази того, що закріплення їх за найнижчим рівнем влади неефективне. Надання суспільних благ лише силами установ, підвідомчих центральному уряду, пов'язане зі значними витратами: за єдиного підходу до всіх територій на одних територіях відбуватиметься перевиробництво суспільних благ, на інших – їх недовиробництво [1, 2].

Важливою перевагою децентралізації є також те, що близькість місцевої влади до населення і часта взаємодія між ними дають змогу сформувати канали комунікацій, за допомогою яких громадяни можуть висловлювати свої інтереси. Крім того, таке регулярне та активне спілкування підвищує підзвіт-

ність місцевої влади своїм громадянам. Адміністративна автономія створює передумови для навчання, пошуку нових підходів, підвищення загальної якості управління. Децентралізовані системи здатні забезпечити більшу стабільність, оскільки місцеві автономії обмежують можливості центру проводити фінансову або монетарну політику на свій розсуд. Реальна децентралізація, яка передбачає жорсткість бюджетних обмежень і виборність місцевих органів влади, приводить до зниження бюджетного дефіциту. Децентралізація сприяє збереженню ринків і стимулює їх розвиток. Нарешті, децентралізований процес прийняття рішень дає змогу оцінювати різні варіанти рішень, стимулюючи поширення передового досвіду. При цьому винятково важливо, щоб повноваження передавались на той рівень, який реально спроможний провести ті чи інші необхідні заходи і зацікавлений у їх результатах [3, 4].

Варто зауважити, що для обґрунтування рішень про децентралізацію коштів у бюджетній системі потрібна повна і достовірна інформація про територіальну структуру та інтенсивність фінансових потоків. Тобто, йдеться про розробку територіального розрізу доходів і витрат федерального і регіональних бюджетів, який дає змогу оцінити обсяги «висхідних» і «низхідних» грошових коштів в ієрархії рівнів адміністративно-територіальної системи країни. Такі дані допомагають зрозуміти, скільки податкових доходів надходить з кожної конкретної території в державний, регіональний та місцевий бюджети, і, навпаки, скільки коштів з цих бюджетів витрачається на тій самій території. На основі такої інформації можна буде судити про фінансову самодостатність кожної території та про її здатність самостійно забезпечувати власний розвиток. Лише такі оцінки дадуть змогу приймати щодо кожної території індивідуальні за змістом, але обґрунтовані за загальними правилами рішення про надання або ненадання фінансової підтримки.

Місцева влада, володіючи самостійністю, з одного боку, отримує більше стимулів до збільшення доходів у рамках своєї компетенції, але при цьому не може переступити певні межі акумуляції ресурсів у силу відкритості економіки. З іншого боку, вона більш раціонально витрачає кошти, оскільки залежить від платника податків, і здатна більш точно визначати місцеві потреби в суспільних благах та раціонально використовувати накопичений інфраструктурний потенціал.

Загалом, ефективне функціонування бюджетного федералізму можливе, якщо децентралізовано приймаються рішення, які стосуються постачання тих суспільних благ, вигоди від яких переважно локалізуються на даній території; локалізація вигод істотною мірою поєднується з територіальною локалізацією витрат; уподобання, що стосуються локальних суспільних благ, більшою мірою різняться між регіонами, ніж усередині регіонів.

Становлять інтерес висунуті Дж. Уоллісом і У. Оутсом положення про співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні, одним з найважливіших важелів якого є бюджетна система. Згідно з названими дослідникам, що ширша країна за площею, то менш централізованим

за інших рівних умов має бути державне управління (фактор території); що більша чисельність населення країни, то менш централізованим має бути державне управління (фактор щільності населення); що вища частка населення, зосередженого в містах, то менш централізованим має бути державне і регіональне управління (фактор соціальної інфраструктури); що вищий рівень доходу на душу населення, то більш централізованим має бути державне управління та його участь у програмах, пов'язаних з перерозподілом доходів (фактор інвестиційної залежності держави від економіки); що більш різноманітним є попит на державні послуги, який впливає з нерівномірного розподілу доходів за регіонами, то менш централізованим, за інших рівних умов, має бути управління з боку держави і регіонів (фактор соціальної залежності держави від економіки) [5].

У світлі сказаного можна стверджувати, що результативність бюджетного федералізму визначають передусім використовувані підходи до закріплення витрат, закріплення доходів і організації та руху коштів між бюджетами різних рівнів.

В основу розмежування видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи зазвичай закладається низка принципів:

- територіальної відповідності (закріплення бюджетних послуг за тим рівнем влади, підвідомча територія якого здебільшого охоплює всіх споживачів даних послуг);
- субсидіарності (максимально можливого наближення до тих територіальних утворень, в інтересах населення яких здійснюються бюджетні послуги, тобто розгляд питання про закріплення тих чи інших витрат має починатися з найнижчого рівня бюджетної системи, оскільки органи влади на місцях краще знають потреби в бюджетних послугах населення, що проживає на підвідомчій їм території);
- пропорційності (відповідності видаткових повноважень фінансовим ресурсам тих чи інших рівнів бюджетної системи);
- економії масштабу (низку витрат набагато вигідніше здійснювати великими порціями, при цьому надання бюджетних послуг закріплюється за тим рівнем влади, який може найбільш ефективно забезпечувати реалізацію відповідних послуг);
- обліку зовнішнього ефекту (передумови для централізації витрат тим більші, чим вища зацікавленість суспільства загалом від належного виконання окремими регіонами/муніципалітетами своїх зобов'язань або чим вищий загальний збиток від їх можливого нездійснення).

Очевидно, що для прийняття рішень щодо розмежування видаткових повноважень необхідний комплексний підхід, який враховує всі названі принципи.

Ключове значення має закріплення доходів (передусім, податків) відповідно до видаткової частини бюджету певного рівня. У загальних рисах, відомі три варіанти закріплення податкових доходів [6, 7].

Відповідно до першого з них, за місцевими органами влади закріплюють усі податкові доходи, що надходять з території, яка перебуває під їхньою юрисдикцією. При цьому частина доходів має передаватися на вищий рівень бюджетної системи для задоволення видаткових зобов'язань національного уряду.

Слабкою стороною даного варіанту є можливість зниження ефективності та міжтериторіального перерозподілу доходів, а також обмеження для забезпечення фіскальної стабілізації. Крім того, він може створювати неадекватні стимули для місцевих органів влади щодо фінансування національних витратних зобов'язань.

Другий варіант розподілу податкових доходів, на противагу першому, передбачає закріплення всіх податків за національним урядом із подальшим переданням коштів нижчим за рівнем органам влади шляхом надання грантів чи інших трансфертів або за допомогою встановлення нормативів відраховувань доходів за всіма або окремими податками до бюджетів нижчого рівня.

Даний варіант також не позбавлений певних недоліків, основним з яких вважається відсутність залежності між рівнем влади, наділеним можливістю прийняття витратних рішень, і регіоном, на території якого збираються ті чи інші податки. Тим самим підривається основа для створення ефективної системи міжбюджетних відносин. Без установаження такої залежності виникає можливість або надлишкового фінансування місцевих видаткових потреб, або необґрунтованого зниження обсягів фінансових ресурсів, які передають на нижні рівні бюджетної системи. І те, й інше може призвести до неможливості створення стабільної системи фінансування державних послуг на місцевому та/або регіональному рівні.

Третій варіант розподілу доходних повноважень передбачає закріплення деякої частини податкових повноважень за місцевими або регіональними органами влади, а в разі необхідності – компенсацію відсутніх доходів або шляхом закріплення часткою від регульовальних податків, або шляхом перерахування трансфертів до місцевого бюджету.

Даний варіант, займаючи проміжне положення між двома попередніми, багато в чому вільний від їхніх недоліків, оскільки дає змогу закріплювати за нижніми рівнями влади податкові повноваження, тим самим пов'язуючи величину податкового тягаря і витратні рішення, які приймають. При цьому місцеві органи влади у своїх діях керуються міркуваннями виду «витрати-

вигоди», що приводить до підвищення економічної ефективності. Реалізація даного варіанту розподілу доходів вимагає, однак, узгодженого вибору податків, що закріплюються за місцевими / регіональними органами влади (місцевих/регіональних податків), і частки федеральних податків, що зараховуються до регіональних/місцевих бюджетів (регулювальних податків).

Проблема розподілу податкових доходів не зводиться лише до повного закріплення конкретних податків за місцевим, регіональним або національним рівнем влади. Найчастіше кращим виявляється поєднання різних схем закріплення податкових доходів і податкових повноважень.

Таблиця 1

Види фіскальної автономії субнаціональних органів влади *

| Вид доходів бюджету нижчого рівня | Рівень повноважень з контролю за видом доходів |
|-----------------------------------|---|
| Власні податки | Повноваження щодо визначення ставки та бази податку належать органам влади відповідного рівня |
| Податки, що «перетинаються» | Базу податку визначає федеральне законодавство, повноваження щодо визначення ставок належать органам влади відповідного рівня |
| Регулювальні (колективні) податки | Ставки і базу податку визначає федеральне законодавство, однак фіксована частка податкових надходжень зараховується до бюджету органу влади відповідного рівня (пропорції можуть розраховуватися як на основі частки податкових надходжень з території, що перебуває під юрисдикцією органів влади відповідного рівня, так і на основі інших критеріїв – чисельність населення, витратні потреби, дохідний потенціал) |
| Нецільові трансферти | Частку або суму трансферту визначає центральний уряд, проте органи влади – одержувачі трансферту – мають право самостійно визначати напрями витрачання коштів. У деяких випадках сума трансферту може залежати від податкових зусиль його одержувача |
| Цільові трансферти | Суму трансферту визначає центральний уряд, органи влади – одержувачі коштів – зобов'язані витратити їх на визначені програми |

Джерело: [7], с. 91.

Уявлення про різні види доходів органів влади нижчого рівня дає таблиця, з якої видно, що податкові доходи субнаціональних бюджетів можуть приймати різні форми: власні податки, які повністю зараховуються до бюджету відповідного органу влади, що має право визначати ставку податку, а в певних випадках – впливати на порядок розрахунку податкової бази, і податки, що «перетинаються», базу яких визначено федеральним законодавством для всієї території країни, а субнаціональні органи влади мають право самостійно встановлювати ставки податку [7].

Питання про фінансову автономію субнаціональних органів влади на пряму залежить від їхньої передбачуваної ролі в економічній системі держави. У випадку, якщо економічна роль адміністративно-територіальних утворень зводиться до практичного здійснення політики, розробленої на вищих рівнях влади, немає необхідності в наданні їм широкої фінансової автономії. Якщо ж, навпаки, очікується, що субнаціональні органи влади будуть здійснювати власні видаткові програми, а також незалежно визначати обсяг і якість надаваних на відповідному рівні державних послуг, то їхня неспроможність змінювати податкові ставки, а отже, й обсяг бюджетних доходів, є серйозною проблемою, що виникає в результаті невідповідності очікувань, потреб та побажань населення фактичним дохідним можливостям влади [7].

Використання розглянутих схем розподілу податкових доходів і видаткових зобов'язань може призводити, однак, до виникнення вертикального і/або горизонтального дисбалансу. Вертикальний дисбаланс можливий у випадку розбіжності власних доходів і видаткових зобов'язань на різних рівнях бюджетної системи, а горизонтальний дисбаланс виникає в разі диференціації власного фінансового потенціалу субнаціональних органів влади на одному рівні бюджетної системи. Для усунення таких дисбалансів застосовують, як правило, різноманітні механізми трансфертів або запозичень.

Передання ресурсів від одного рівня бюджетної влади на інший здійснюється зазвичай за двома напрямками – через розподіл доходів і систему грантів. При цьому розподіл доходів може мати кілька варіантів, наприклад, розподіл податкової бази або централізація податкових доходів і їх подальший розподіл згідно з обраними критеріями.

Виділення грантів також може мати два види – нецільові та цільові трансферти, кожен з яких може, у свою чергу, бути виділений у фіксованому розмірі або підлягати пролонгації, бути умовним або безумовним, а також виділятися на умовах спільного фінансування. Вибір конкретного механізму виділення міжбюджетних трансфертів залежить від завдань економічної та фінансової політики в даний момент часу.

Загалом можливі три варіанти державної політики в галузі міжбюджетних трансфертів для вирівнювання вертикального і горизонтального дисбалансів [7]:

1) *Застосування окремих механізмів вирівнювання вертикального і горизонтального дисбалансів.* Вирівнювання дефіциту субнаціональних бю-

джетів здійснюється шляхом поділу податкових доходів і виділення трансфертів з національного бюджету, тоді як вирівнювання фіскального потенціалу проводять за допомогою горизонтальних платежів з регіонів із високою бюджетної забезпеченістю в низькозабезпечені регіони. Таку систему застосовують у Федеративній Республіці Німеччині.

2) *Комплексна система вирівнювальних трансфертів.* Як вертикальний, так і горизонтальний дисбаланси вирівнюються за допомогою єдиної системи вирівнювальних трансфертів і спеціальних грантів. Такий підхід використовується в бюджетних системах Австралії та Канади.

3) *Вирівнювання лише вертикального дисбалансу бюджетної системи.* Як і за використання першого варіанту бюджетної політики, субнаціональні бюджетні дефіцити вирівнюються за допомогою закріплення регулювальних податків і вирівнювальних трансфертів, але не приймається окремих заходів із вирівнювання горизонтального дисбалансу. У цьому випадку міграція капіталу і робочої сили виникає як результат різниці в доходах у субнаціональних утворень, а також чистої фіскальної вигоди в регіонах (чистої вигоди від державних витрат і сплачених податків). За такого варіанту бюджетної політики можливе виділення спеціальних грантів, які, серед інших цілей, можуть мати горизонтальний вирівнювальний ефект. Такий підхід поширений у США.

Крім встановлення співвідношення між цілями вирівнювання горизонтального і вертикального дисбалансів, у розробці системи трансфертів потрібно також визначити співвідношення між видами трансфертів. Останні, як зазначалось, можуть бути або умовними, або цільовими та безумовними, або нецільовими трансфертами. До умовних трансфертів належать гранти, надані на умовах спільного фінансування, прості цільові трансферти і блокові гранти, причому кожен з цих видів трансфертів, у свою чергу, може виділятися як у фіксованій сумі, так і з можливістю пролонгації. Безумовні трансферти виділяють у вигляді відрахувань від податкових доходів у субнаціональні бюджети у вигляді або прямих трансфертів у фіксованому обсязі, або таких, що підлягають пролонгації.

Практика побудови і функціонування бюджетних систем в умовах федеративного устрою держави свідчить про те, що система розподілу трансфертів повинна відповідати таким основним критеріям [7]:

По-перше, необхідно уникнути ситуації, коли вирівнювальні трансферти просто покривають розрив між доходами та витратами субнаціональних бюджетів. Систему розподілу трансфертів має бути побудовано таким чином, щоб субнаціональна влада не мала можливості впливати на розмір трансферту своїми рішеннями в області видаткової політики, податкової політики та податкового адміністрування.

По-друге, застосування системи вирівнювальних трансфертів не повинне супроводжуватися значними витратами на збирання й обробку вихідної інформації.

По-третє, до розробки методики розподілу трансфертів необхідно залучати представників регіональних органів влади для досягнення політичного консенсусу в цій галузі, за відсутності якого система буде неефективною. Внаслідок цього можлива поетапна зміна принципів вертикального і горизонтального вирівнювання з метою уникнення різких коливань бюджетної ситуації в регіонах.

У результаті має бути створено стимули для проведення на місцях раціональної та відповідальної бюджетної політики, розширення власної доходної бази, ефективного використання громадських фінансових коштів в інтересах місцевого населення.

Створення та функціонування ефективної системи міжбюджетних відносин, у кінцевому рахунку, націлене на:

1) підвищення рівня життя, забезпечення соціальної захищеності та рівного доступу населення до громадських (бюджетних) послуг та соціальних гарантій на всій території країни;

2) забезпечення сталого економічного розвитку за оптимального використання податкового і ресурсного потенціалу окремих територій і країни загалом;

3) зміцнення державного устрою і територіальної цілісності країни, запобігання появі відцентрових тенденцій і конфліктів між владою різних рівнів з приводу розподілу і використання ресурсів національної бюджетної системи, створення передумов для розбудови громадянського суспільства.

Таким чином, метою міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між доходами і видатками бюджетів різного рівня в тих випадках, коли власних доходів для покриття необхідних бюджетних витрат недостатньо.

В усіх країнах, що реалізують принципи бюджетного федералізму, сфера бюджетно-податкових відносин є предметом ретельного правового опрацювання. Розвиток відповідної юридичної бази йде в напрямку конкретизації та всебічного законодавчого охоплення відносин з приводу розмежування між органами влади різних рівнів видаткових та доходних повноважень, а також з приводу застосування процедур міжбюджетного вирівнювання.

Невід'ємною ланкою суспільного устрою в багатьох країнах є місцеве самоврядування. У коло його компетенції зазвичай входить реалізація основної частки соціальних функцій держави, забезпечення громадського порядку, благоустрій територій, сприяння розвитку підприємництва тощо. В останні роки місцевий рівень влади отримав значну самостійність [Європейська хартія місцевого самоврядування тощо] і в низці випадків став незалежним від інституцій державного управління.

Система місцевого самоврядування як основоположна ланка федеративного державного устрою покликана забезпечувати поєднання загальнодержавних інтересів та інтересів кожної окремо взятої території. Тому розви-

нене й ефективно організоване місцеве самоврядування є невід'ємним елементом державної влади, даючи змогу останнім сконцентруватися на розв'язанні загальнодержавних проблем, сприяючи тим самим оптимізації всієї системи державного управління. Органи місцевого самоврядування зайняті, насамперед, реалізацією питань місцевого значення та створенням умов для забезпечення повсякденних потреб населення. Очевидно, що для ефективного здійснення покладених на них функцій і повноважень органи місцевої влади повинні мати достатню економічну і фінансову базу.

У сучасних умовах Росії (з кінця 1990-х рр. до теперішнього часу) спостерігається посилення централізації управління, у тому числі у сфері бюджетної політики і загалом державної регіональної політики. Певною мірою це було виправдано у вирішенні завдань найгострішої кризи і проведенні основних ринкових реформ. Однак у даний час централізована модель вичерпала свої конструктивні можливості та стає гальмом територіального розвитку. Збереження такої тенденції в майбутньому загрожує подальшим загостренням проблем, що накопичилися в регіональному розвитку, одним з найбільш актуальних шляхів подолання яких уявляється децентралізація бюджетної системи, включно з децентралізацією ресурсів і повноважень, самостійністю в прийнятті рішень, конкуренцією і стратегічним маркетингом.

Відповідно до вищевикладеного пропонується орієнтуватися на формування такої структури дохідних джерел на рівні регіонального та місцевого бюджетів [8]:

1) податки, надходження від яких різко скорочуються в періоди економічного спаду і ростуть в умовах економічного підйому (наприклад, податок на прибуток підприємств), варто закріпити за регіональним бюджетом, а місцевим бюджетам залишити найбільш стабільні податкові джерела;

2) податки, бази яких розподілено вкрай нерівномірно (податки на деякі природні ресурси тощо), необхідно закріпити за регіональним бюджетом;

3) податки, базу яких легко може бути перенесено в інше муніципальне утворення (шляхом перереєстрації головного підприємства тощо) чи тягар яких може бути перекладено на населення іншого муніципального утворення (акцизи на горілку, які стягують з виробника, і т. п.), необхідно централізувати в регіональний бюджет;

4) податки, що стягують з немобільної бази, слід закріплювати за місцевими бюджетами (податки на майно);

5) надходження від податків, що безпосередньо залежать від рівня добробуту платників податків, які зареєстровані або проживають на даній території (податок з прибутку, податок з продажу споживчих товарів тощо), слід зараховувати до місцевих бюджетів;

6) збори за бюджетні послуги (мити, адміністративні платежі) повинні надходити до бюджету органів влади, які надають ці послуги.

Узагальнюючи сказане, можна сформулювати такі положення, на яких потрібно вибудувати систему місцевого оподаткування:

1. Податкові надходження повинні здебільшого покривати потреби місцевого бюджету. Якщо місцева автономія є економічною і політичною метою, то місцеві органи влади не повинні, по можливості, залежати від дотацій вищої влади. Податки, що стягує сама місцева влада, є більш надійною базою довгострокового планування та розвитку, особливо щодо витрат. Система місцевого оподаткування не повинна бути єдиним джерелом місцевого бюджету. Є багато нетипових витрат, особливо в муніципалітетах, які виконують функції регіональних центрів, котрі повинні компенсуватися за рахунок дотацій загального призначення.

2. Місцева влада повинна володіти правом встановлювати ставки одного або двох головних податків. Це дає можливість місцевій владі визначати свою видаткову програму відповідно до бажання населення платити податки. Фінансова автономія місцевої влади має перевагу в тому, що платники податків можуть санкціонувати дії місцевої влади шляхом голосування на виборах і контролювати рішення та діяльність місцевих виборних органів і адміністративних підрозділів.

3. Податки мають бути прозорими, зрозумілими для громадян та підприємств, які несуть податковий тягар. Така прозорість є необхідною передумовою ефективного розподілу ресурсів відповідно до індивідуальних вимог. У кінцевому рахунку, вона дає змогу людям «голосувати ногами», прийнявши рішення про переїзд на підставі різниці в місцевому оподаткуванні, що характерно для високорозвинених країн.

4. Забезпечення зростання доходів населення і відповідно задоволення його потреб, що зростають, неможливе без встановлення відповідності між економічним розвитком і надходженнями від місцевих податків. Крім того, надходження від податків не повинні бути безпосередньо пов'язаними з циклічністю ділової активності на території. З формальної точки зору, еластичність податкових надходжень має дорівнювати одиниці. Підставою для такої вимоги є те, що співвідношення витрат і доходів місцевої влади має бути стабільним у часі. Політика стабілізації входить до обов'язків центрального уряду внаслідок її зовнішнього впливу і вимог, які висувають до гнучкості у витратах і доходах. Якщо є необхідність сприяння політиці стабілізації з боку місцевої влади, то бажано заохотити її за допомогою дотацій спеціального призначення. Позитивне ставлення громадян і підприємств до місцевої влади впливає на розподіл податкового тягаря між місцевим населенням та діловим сектором, хоча побоювання стосовно забруднення навколишнього середовища часто змушує місцеву владу виступати проти створення нових промислових підприємств. Однак система місцевого оподаткування має бути нейтральною стосовно «перетягування» населення і підприємств. Це правило отримало назву «принцип вирівнювання інтересів».

5. Потрібне встановлення й певної рівноваги між споживанням місцевих послуг на території та розподілом податкового тягаря. Така рівновага не лише здійснює позитивний вплив на розподіл ресурсів, а й супроводжується політичними перевагами, оскільки обов'язок розподіляти податковий тягар серед усіх споживачів суспільних послуг не допускає експлуатації певних груп через політичні рішення.

6. У муніципалітетах, приблизно рівних за розміром, різниця між надходженнями від місцевих податків на душу населення не має бути значною. В іншому випадку необхідне активне здійснення системи заходів, спрямованих на вирівнювання між місцевою владою з метою недопущення порушень їх фінансової автономії. Оскільки відмінності в податкових надходженнях часто пов'язані з нерівністю регіонів, то недотримання даного принципу побудови системи оподаткування поглиблює її ще більше.

Література

1. Oates W.E. Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
2. Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. Annual World Bank conference on development economics. 295316. Washington, D.C. : The World Bank, 1996.
3. Khaleghian P. Decentralization and public services the case of immunization. Washington, D.C. : The World Bank, 2003.
4. Bahl R. Implementation Rules for Fiscal Decentralization: International Studies: Program Working Paper. 1. Atlanta: Georgia State University, 1999.
5. Wallis J., Oates W. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. In Rosen H., ed. Fiscal Federalism: Quantitative Studies. Chicago: University of Chicago Press, 1988. – P. 13–15.
6. King, D. N. «Local Government Economics in Theory and Practice», London: Routledge, 1992.
7. Баткибеков С., Кадачников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета. // Совершенствование межбюджетных отношений в России. – М. : ИЭПП, 2000. – С. 83–237.
8. Сумская Т. В. Актуальные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений на местном уровне // Вестник НГУЭУ. – 2010. – № 2. – С. 42–54.

Стаття надійшла до редакції 29 січня 2015 р.