

Таранов А.Ю.

*здобувач кафедри фінансового права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Обраною Україною шлях до вступу до ЄС передбачає впровадження європейських стандартів. Одним із основоположних напрямів досягнення зазначеної мети є децентралізація в усіх її формах (адміністративна, політична, фінансова). В основу політики децентралізації покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Фінансова форма децентралізації є чи не найважливішою, оскільки саме за рахунок доходів та видатків як держави взагалі, так і місцевого самоврядування, можливе досягнення відповідних задач. Вважаємо, що для впровадження Україною ефективної політики децентралізації є врахування зарубіжного досвіду, з метою запобігання виникнення негативних наслідків при вчиненні тих чи інших дій. З огляду на наведене, метою даної статті є дослідження поглядів зарубіжних вчених, європейського та світового досвіду щодо впровадження, ефективності та наслідків фінансової децентралізації.

За Р. Масгрейвом класична теорія фіскальної децентралізації містить у собі три ключові показники рівня місцевого самоврядування: економічну спроможність, макроекономічну стабільність, ефективність напрямів розподілу доходів (здійснення видатків) [2]. Саме ці показники відіграють важливу роль ефективності фінансового розвитку, впливають на можливість покращення рівня життя окремого регіону чи територіальної громади. Обґрунтовується це тим, що місцеве самоврядування спроможне ефективніше, ніж при централізованому управлінні, визначати напрями формування доходів, розподіляти видатки на необхідні сфери розвитку керуючись індивідуальними потребами.

Мамедов А.А., Авксентьєв Н.А., Семєнова Р.І. виділяють 7 основних факторів, що впливають на рівень бюджетної децентралізації (з позитивним чи негативним знаком): «розмір регіону» (+), «ступінь урбанізації» (+/-), «рівень доходу» (+/-), «транспортна доступність» (-), «етнолінгвістична різноманітність» (+/-), «нерівномірність розподілу доходів населення», яку можна інтерпретувати як зворотний за змістом фактор «попиту на перерозподіл доходів» (-), а також як «різноманітність переваг» (+), «ефект від «незароблених» урядами доходів» (-), що, зокрема, стосується «рентних доходів».

Саме зазначені вище фактори лягли в основу моделі бюджетної децентралізації на рівні регіонів в Російській Федерації та США, яка оцінювалася економетричними методами. В емпіричних моделях також були враховані специфічні особливості різних країн (такі як факт віднесення регіону до «республіці» в Російській Федерації та факт віднесення до «південно-східних штатах» в США, які висловлюють деякі специфічні особливості досліджуваних територій) [1, с. 236].

На наш погляд США є однією з найбільш фінансово децентралізованих країн у всьому світі. Доказом цього слугує високодецентралізована адміністративна структура 50 штатів, кожен з яких поєднує в собі різні фіскальні та урядові системи, що визначаються своїми особливостями. У різних штатів зовсім різні структури формування доходів і визначення напрямів використання видатків, різні закони та процедури щодо укладання шлюбу, розлучення, спадкування спадщини. Наприклад, у штаті Луїзіана пра-

вова система досі базується на Наполеонівському кодексі, хоча більшість інших штатів спираються англо-американську модель права. Іншим прикладом є штат Небраска, який має однопалатний уряд [3, с. 4-5].

Досить різна структура виконавчої та законодавчої влади різних штатів США. Такий ступінь децентралізації відображає досить обмежений спектр функцій, що виконують центральні органи влади. Основними напрямками, на що центральний уряд використовує публічні фінанси є: військові витрати, програми соціального забезпечення, охорона здоров'я (зокрема програма Medicaid). Колектив авторів: Тереза Гарсія-Міла, Тереза Дж. МакГуайр, Уоллес Е. Оутс, провели аналітичне дослідження, де порівняли рівень децентралізації США з іншими країнами. Для порівняння науковці брали до уваги основні доходи кожної країни окремо, залежність місцевого самоврядування від центрального уряду щодо встановлення специфічних видів податків, основні категорії видатків як усієї країни, так і окремих її регіонів (органів місцевого самоврядування). В результаті дослідження колектив авторів виявив, що за останні 35 років США є найвищим стандартом та прикладом фінансової децентралізації для інших країн. Хоча й всі 50 штатів різняться між собою податковими структурами та бюджетною політикою, головний чинником, який впливає на рівень досягнення успіху кожного окремого штату є фіскальна автономія, тобто встановлення органами місцевого самоврядування своєї особливої фіскальної системи. Вчені вважають, що соціальний добробут матиме найвищі показники, якщо місцеве самоврядування матиме фіскальну незалежність у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ [3, с. 27]. З огляду на наведене, вбачається, що фіскальна децентралізація місцевого самоврядування є важливим чинником розвитку як кожного окремого регіону, так і держави взагалі. Обґрунтовується це тим, що автономія щодо встановлення видів та розмірів податків,

визначення напрямів використання видатків, призводить до самостійного вирішення шляхів розвитку, а отже спонукає органи місцевого самоврядування шукати найоптимальніші та найефективніші методи досягнення таких шляхів, не спираючись при цьому на обмеження центральних органів влади.

Вивчаючи бюджетну децентралізацію Російської Федерації, А. Яшков дійшов висновку, що запроваджена система управління бюджетом є недосконалою та неефективною. Вчений розглядав фінансову децентралізацію через призму теоретичних і емпіричних засад порівняно з економічним зростанням регіонів. Емпіричне дослідження А. Яшкова показало, що надмірна децентралізація витрат у регіонах, яка не супроводжується достатнім рівнем доходів, негативно впливає на економічне зростання таких регіонів. Автор виходив з того, що місцеві органи влади неефективно витрачають бюджетні кошти та невірно вирішують напрями їх використання, а також не мають стимулу до розвитку внутрішнього ринку міжбюджетних відносин, та заохочення бізнес структури. Місцеві органи влади мають широкі повноваження на встановлення податкової бази та підвищення розміру податків, що в свою чергу призводить до того, що трансферти із загального до місцевих бюджетів держави взагалі втрачають можливість на існування. А.Яшков також зазначає, що модель децентралізованого бюджетного управління в Російській Федерації є непрацюючою, оскільки свого часу неефективні індустрії отримували державну та федеральну фінансову підтримку, що призводило до невдалого використання коштів бюджетів. З огляду на це міжрегіональна децентралізація влади не може бути повністю впроваджена та реалізована в Російській Федерації, з огляду на слабкість економічного розвитку місцевого самоврядування та перешкоджанню послідовному розвитку регіонів та муніципалітетів.

У своєму дослідженні А.Яшков виокремлював ключовий фактор фінансової децентралізації – збільшення продуктивності міс-

цевого самоврядування. На такий фактор впливають прозорі вибори посадових осіб та представників місцевого самоврядування, правова визначеність, ефективність запровадженої в державі політичної системи. Наведені вище елементи можуть слугувати підвищенню відповідальності територіальних громад та органів влади перед громадянами, а також збільшенню показників економічної ефективності як місцевого самоврядування, так і держави взагалі. З огляду на наведене, автор і дійшов висновку про неефективність фінансової децентралізації в Російській Федерації, з огляду на те, що зазначені елементи не впроваджені належним чином [4, с. 404-405].

Ми не можемо погодитися з А. Яшковим щодо недосконалості та неефективності фінансової децентралізації, з огляду на ключовий фактор фінансової децентралізації – самостійності планування та витрачання видатків. Свобода вибору напрямів використання видатків на наш погляд є позитивною, оскільки місцеве самоврядування в такому випадку витрачає кошти на дійсно необхідні для територіальної громади цілі. З огляду на те, що центральні органи влади не завжди достовірно та належно обізнані в економічному, соціальному та інших рівнях розвитку окремої територіальної громади, вибір центральними органами дійсно важливих напрямів використання видатків органами місцевого самоврядування є не завжди доречним. Вважаємо, що фінансова децентралізація є корисною для місцевих органів з огляду на прозорість влади та залучення населення на вибір тієї чи іншої програми вдосконалення регіону.

Колектив італійських вчених Марія Дженифер Грісоріо та Франческа Прота дослідили позитивний характер впливу фінансової децентралізації на систему витрат бюджету Італії. В ході дослідження вченими було представлено емпіричний вплив фінансової децентралізації, проаналізовано різницю між поточними та капітальними видатками. На основі зазначеного, італійськими вченими запропоновано класифікацію видатків, що складається з 5 категорій

(видатки споживання, інвестицій, персональні видатки, поточні трансферти, капітальні трансферти). Різниця між поточними та капітальними видатками розглядається як функціональна складова видатків бюджету. Виходячи з цієї функціональної складової та керуючись запропонованою класифікацією видатків бюджету, вчені спостерігали підвищення рівня фінансової децентралізації в розрізі перерозподілу з «непродуктивних» видатків (наприклад, соціальна сфера) до «продуктивних» (наприклад: інвестиції у збільшення рівня фінансового достатку громадян, покращення інфраструктури, та розробка нових напрямів витрачання видатків).

Результати дослідження італійських вчених призвели до висновку, що рівень децентралізації у державі впливає на структуру видатків бюджету, як в короткостроковий, так і в довгостроковий періоди. По-перше, підвищення рівня децентралізації може сприяти зменшенню частки капітальних витрат до загальних регіональних витрат. Цей результат є надійним для різних емпіричних методологій. По-друге, дивлячись на «економічну» класифікацію державних витрат, здається, що процес децентралізації на першому етапі, безумовно, сприятиме збільшенню поточних витрат (споживання та поточний трансфер), але в перспективі буде перекомпонування витрат регіональних органів влади. По-третє, розглядаючи функціональну класифікацію місцевих видатків, аналітичний та статистичний аналіз дає зрозуміти, що висока фінансова децентралізація зменшує витрати на соціальне забезпечення, при цьому збільшуючи рівень інвестицій фінансового достатку громадян, а також витрат на інфраструктурний розвиток регіону [5].

Якщо застосувати дослідження Марії Дженифер Грісоріо та Франчески Прота до України воно дає зрозуміти, що в нинішній економічній та політичній ситуації в нашій державі, фінансова децентралізація є актуальною та вимагає негайних дій до її впровадження. В розрізі італійського аналізу, дуже важли-

вим для України є запровадження фінансової децентралізації з огляду на наступне: по перше, вона призводить до підвищення рівня надання послуг та встановлення самостійної податкової політики окремих регіонів, виходячи з їх економічного стану; по-друге фінансова децентралізація за своєю природою може призводити до так званої «міжрегіональної конкуренції», що може бути поштовхом та мотивацією для місцевого самоврядування до активних дій покращення свого регіону; по-третє фінансова децентралізація сприятиме прозорості витрачання коштів бюджету місцевого самоврядування. Усе вищенаведене може бути перспективою у прийнятті ефективних напрямів витрачання коштів місцевого самоврядування та як наслідок зростання доходу відповідного регіону. Крім того, зростання доходу окремих регіонів держави призводить до економічного зростання та продуктивності усієї України. Тож стаття італійських вчених може мати вагоме значення та бути орієнтиром для впровадження фінансової децентралізації в Україні.

Щодо практики застосування фінансової децентралізації у Китаї, то тут погляди вчених розійшлися. Одні вчені розглядають фінансову децентралізацію як позитивний фактор економічного зростання Китаю, в той час інші вважають навпаки. Так, наприклад, Янг та Йонг (запропонували докази, які свідчать про те, що фіскальна децентралізація розірвала національний ринок, стимулювала місцевий протекціонізм, спонукала до дублювання інвестицій, а отже, негативно вплинула на економічний розвиток. Чжан і Зу стверджують, що частина видатків центрального уряду позитивно впливає на економічне зростання місцевого самоврядування, в той час коли самостійне визначення напрямів видатків місцевого самоврядування має негативний вплив. Деякі інфраструктури мають вирішальне значення для економічного зростання, коли вони забезпечуються за рахунок видатків центрального уряду, такі як залізниця, телекомунікації та сфера енергетики.

Неефективне розподілення ресурсів, викликане швидкою фіскальною децентралізацією, шкодить загальним економічним показникам усієї держави. Джин і Зуу емпірично підтвердили, що дивергенція, а не конвергенція, доходів і витрат на субнаціональному рівні влади пов'язана з більш високими темпами економічного зростання [6, с.32-33].

У своєму дослідженні Zhiguo Wang та Liang Ma всебічно переглянули останні досягнення в галузі фіскальної децентралізації в Китаї за останні десятиліття. Авторами систематично синтезуються процеси, характеристики та вимірювання фіскальної децентралізації, а також її наслідки. Обговорюється розрив знань та шляхи майбутніх досліджень, спрямовані на те, щоб зробити знання про фіскальну децентралізацію в Китаї сприятливими, накопичувальними та стійкими. Зокрема, фінансова децентралізація розглядалася вченими за такими показниками як економічне зростання, розвиток публічного сектору, податковий тиск та ін. У ході дослідження чисельної кількості джерел літератури, автори виявили, що фінансова децентралізація сприяє зростанню економіки окремих регіонів Китаю. Але порівнюючи з фіскальними та економічними результатами, соціальні і політичні показники фінансової децентралізації у Китаї не є позитивними. Так, встановлено, що фіскальна централізація в Китаї знижує рівень надання соціальних послуг та посилює регіональні відмінності, особливо у сільських та бідних регіонах та на рівні округів.

Проте, Zhiguo Wang та Liang Ma стверджують, що фінансова децентралізація нерозривно пов'язана з корупцією. Цей зв'язок обґрунтовується тим, що місцеві органи влади можуть впроваджувати ставки податків на власний розсуд, в результаті чого з'явиться дохід органів місцевого самоврядування, який вони самі зможуть направити у потрібний напрям. Все вищезгадане може призвести до подання недостовірних даних податкової звітності до центральних органів влади, в результаті чого багато показників доходів місцевого

самоврядування залишиться невідомими центральним органам. У процесі дослідження автори виявили, що політична централізація позитивно впливає на фінансову децентралізацію, що проявляється у якості надання адміністративних послуг та інших суспільних благ.

Як і Мамедов А.А., Авксентьев Н.А. та Семенова Р.І. китайські вчені Zhiguo Wang та Liang Ma у своєму дослідженні навели фактори фінансової децентралізації, що проявляються у позитивному чи негативному аспектах: регіональна диспропорція (+/-), доходи, урбанізація та глобалізація (+/-), фінансова, політична системи (+/-), здоров'я (+), освіта (-), надання соціальних послуг (+/-), економічне зростання, відкритість (+/-), неоподатковані доходи (+), корупція (+/-) [7].

З огляду на дослідження китайськими вченими стану фінансової децентралізації у Китаю, можна сказати, що у цій великій країні дуже обережно ставляться на запровадження децентралізації у всіх її формах. Багато китайських вчених досліджують різні аспекти фінансової децентралізації, а головне методи та наслідки таких впроваджень у інших країнах світу. Обережність до втілення децентралізації у Китаї є проявом того, що якість надання соціальних благ для населення, та економічне зростання окремих регіонів є головними показниками досягнення благоустрою.

Висновок. Виходячи з досліджень вченими США, Російської Федерації, Китаю та Італії децентралізації, зокрема фінансової, бачимо, що вона має позитивний вплив на економічне зростання окремих територіальних громад та держави взагалі.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню децентралізації, зокрема фінансової, на прикладі США, Російської Федерації, Китаю та Італії. Автором наведено приклад впровадження фінансової децентралізації у США, Російській Федерації та Італії де вже втілена у життя та устрій держави, а також у Китаю, де зазначена знаходиться на стадії поступової реалізації.

Автор досліджує фінансову децентралізацію США, держави, яка вважається прикладом для усіх інших країн успіху децентралізованого управління країною. Наводяться дослідження американських вчених, які виявили, що соціальний добробут має найвищі показники, якщо окремі територіальні громади мають фіскальну незалежність у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ для своїх регіонів. Спираючись на дослідження аме-

Зокрема, вважаємо, що у процесі втілення фінансової децентралізації в Україні слід орієнтуватися на досвід США, які, на нашу думку, є найяскравішим прикладом децентралізації для усього світу. На наш погляд фінансова автономія окремих регіонів у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ, яка запроваджена у США, є найефективнішим методом до економічного зростання. Самостійний пошук органами місцевого самоврядування в Україні найоптимальніших та найефективніших шляхів до вдосконалення власного регіону матиме куди більшу ефективність, ніж централізоване управління та централізоване визначення напрямів діяльності окремих територіальних громад.

Різноманітні фактори сприяють фіскальній децентралізації в різних країнах, регіонах, на рівні уряду, функціональних областях та періодах, тому при впровадженні окремих факторів фінансової децентралізації в Україні, необхідно в обов'язковому порядку врахувати досвід інших країн, зокрема Російської Федерації, Італії в яких вже впроваджено фінансову децентралізацію. Але при виборі тих чи інших шляхів впровадження децентралізації необхідно бути такими ж обережними, як в Китаю, де поступове втілення децентралізації здійснюється лише зваживши всі «за» та «проти», а також дослідивши досвід інших країн. Крім того, аналіз досвіду інших країн, де впроваджено фінансову децентралізацію дасть змогу Україні оминати тих проблем та помилок, які виникли в інших державах при втіленні децентралізації.

риканських вчених, автор робить висновок, що фінансова децентралізація спонукає органи місцевого самоврядування шукати найоптимальніші та найефективніші методи досягнення економічного розвитку, не спираючись при цьому на обмеження центральних органів влади.

Проаналізовано дослідження російських вчених, які вважають, що фінансова децентралізація в Російській Федерації є непрацюючою та неефективною. Автор не погоджується з висновками російських вчених, та наводить аргументацію на користь ефективності децентралізації.

На основі поглядів італійських вчених про структуру видатків бюджету, як в короткостроковий, так і в довгостроковий періоди, та позитивний характер впливу фінансової децентралізації на систему витрат бюджету, досліджено рівень фінансової децентралізації у Італії. Керуючись дослідженням італійських вчених, зроблено висновок про втілення позитивних сторін фінансової децентралізації Італії до України.

Автором наведено погляди китайських вчених, які систематично синтезували процеси, характеристики та вимірювання фіскальної децентралізації. Досліджена китайськими вченими фінансова децентралізація розглядалася за такими показниками як економічне зростання, розвиток публічного сектору, податковий тиск та ін. Також автором наведено оцінки китайських дослідників щодо позитивних та негативних сторін фінансової децентралізації у Китаю.

Зроблено висновок про втілення в сучасне життя України децентралізації, зважаючи на досвід зарубіжних країн.

Ключові слова: децентралізація, децентралізація видатків, видатки бюджету, фіскальна децентралізація, міжнародний досвід, ефективність фінансової децентралізації, аспекти децентралізації.

Taranov A.Yu. Decentralization of expenditures: comparative legal analysis

Summary

The article is devoted to the study of decentralization, in particular financial decentralization, on the example of the USA, the Russian Federation, China and Italy. The author gives an example of implementation of financial decentralization in the USA, the Russian Federation and Italy, where it is already implemented and the structure of the state, as well as in China, where it is indicated at the stage of gradual implementation.

The author investigates financial decentralization of the USA, the state, which is considered an example for all countries of the success of decentralized management of the country. The research of American scientists who found that social well-being is high if individual territorial communities have fiscal independence in establishing and choosing methods of achieving public goods for their regions is cited. Relying on the research of American scientists, the author concludes that fiscal decentralization encourages local governments to seek optimal and effective methods of achieving economic development without relying on the constraints of central government.

The research of Russian scientists, who believe that financial decentralization in the Russian Federation is dysfunctional and ineffective, is analyzed. The author does not agree with the conclusions of Russian scientists, and provides arguments in favor of the effectiveness of decentralization.

Based on the views of Italian scientists about the structure of budget expenses, both in the short-term and long-term periods, and the positive influence of financial decentralization on the system of budget expenses, the level of financial decentralization in Italy is investigated. Guided by the research of Italian scientists, the conclusion is made about the embodiment of the positive aspects of financial decentralization of Italy to Ukraine.

The author cites the views of Chinese scientists who have systematically synthesized the processes, characteristics and measurements of fiscal decentralization. Fiscal decentralization was studied by the

Chinese scientists by such indicators as economic growth, public sector development, tax pressure, etc. The author also gives Chinese researchers' assessments of the positive and negative sides of fiscal decentralization in China.

The conclusion about the embodiment of decentralization in the modern life of Ukraine, taking into account the experience of foreign countries.

Key words: decentralization, decentralization of expenditures, budget expenditures, fiscal decentralization, international experience, effectiveness of financial decentralization, aspects of decentralization.

Список використаних джерел:

1. Мамедов А.А., Авксентьев Н.А., Семенова Р.И. Факторы бюджетной децентрализации на региональном уровне в России и США. *Российское предпринимательство*. 2016. Т. 17. № 2. С. 233–240. doi: 10.18334/rp.17.2.2211
2. Musgrave R.A. *The theory of public finance*, NY, McGraw-Hill Hardcover, 1959. 628 p.
3. Teresa Garcia-Milà, Therese J. McGuire, Wallace E. Oates. *Strength in Diversity. Fiscal Federalism among the Fifty U.S. States*. 2017. P. 27.
4. Andrey Yushkov. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics*. 1. (2015). 404–418.
5. Maria Jennifer Grisorio, Francesco Prota. The impact of fiscal decentralization on the composition of public expenditure: panel data evidence from Italy/*Regional Studies: The Journal of the Regional Studies Association*. Vol. 49. № 12. 2 December 2015, pp. 1941-1956 (16).
6. Jing Jin, Heng-fu Zou. Fiscal decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps. *Annals of economics and finance*. 13-1, 1-51 (2012).
7. Інтернет ресурс: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/36918/1/MPRA_paper_36918.pdf.