

УДК 336.15

Ю. О. Яценко,
аспірант,
Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ,
головний спеціаліст Головного фінансового управління
Донецької облдержадміністрації

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ

У роботі розглянуто теоретичні основи становлення і розвитку державної політики фінансового вирівнювання в контексті світової та вітчизняної наукової думки. Визначено сутність та мету фінансового вирівнювання. Виявлено особливості державної політики фінансового вирівнювання як форми державного регулювання економіки. Окреслено проблеми та запропоновано напрями подальших досліджень щодо фінансового вирівнювання в Україні.

The article observes theoretical bases of fiscal equalization public policy in the context of the world and the Ukrainian scientific thought. The nature and the main objectives for fiscal equalization are exposed. The main features of fiscal equalization public policy are determined. Problems and directions of subsequent researches for fiscal equalization in Ukraine are offered.

Ключові слова: фінансове вирівнювання, дохідна спроможність, податкові потреби, бюджет, фіскальні відмінності, децентралізація.

Key words: fiscal equalization, equalization transfers, revenue capacity, expenditure needs, budget, fiscal differences, decentralization.

ВСТУП

Проблему фінансового вирівнювання, внутрішніх міждержавних фінансових відносин не можна віднести до новітніх. З часу прийняття Бюджетного кодексу України у 2001 році, коли було започатковано формульний розрахунок трансфертів вирівнювання шляхом здійснення прогнозу надходжень доходів і обчислення на підставі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та корегувальних коефіцієнтів обсягів видатків місцевих бюджетів, практично цілий рік на порядку денному у органів місцевого самоврядування є питання удосконалення, а в деяких випадках, відмови від його за-

стосування. Очевидно, що такий стан речей по-новому актуалізує питання теоретичного обґрунтування державної політики фінансового вирівнювання.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

На підставі вивчення теоретичного аспекту метою статті є визначення суті, цілей та особливостей державної політики фінансового вирівнювання як форми державного регулювання економіки.

РЕЗУЛЬТАТИ

Вітчизняна формульна модель розрахунку трансфертів вирівнювання перебуває в центрі уваги як ук-

раїнських, так і зарубіжних науковців. Серед українських науковців, які опікуються цим питанням, можна виділити І.О. Луніну, С.В. Слухая, С.В. Юшка, І.Я. Чугунова, К.В. Павлюка, С.А. Буковинського, О.Д. Василюка, О.О. Сунцову, В.В. Зайчикову, В.Є. Корчинського, С.Ю. Колодія, І.В. Запатрину, Н.В. Старостенка. Проблематиці трансфертів вирівнювання присвячено праці також багатьох російських науковців, серед яких роботи С. Хурсевича, Л. Ушвицького, К. Лайкама, А.Ігудіна та ін.

Однією з найвагоміших праць, де практично вперше було приділено значну увагу вивченню форм і методів фінансового вирівнювання у подоланні фіскальних дисбалансів, необхідності запровадження цього механізму у вітчизняну практику, є робота В.І. Кравченка "Місцеві фінанси України" (1999 р.) [1, с. 285—339]. Автор підручника розглядає фінансове вирівнювання як складову державної регіональної фінансової політики, наголошуючи при цьому на необхідності законодавчого закріплення об'єктивних критеріїв і положень, на основі яких воно має здійснюватися.

У історичному просторі формально узагальненої і поширеної світом історії застосування державами-федераціями чітких схем фінансового вирівнювання не існує. Перша сучасна федеральна держава — Сполучені Штати Америки (1776—1783) — формально ввела вирівнювання лише у 1972 р. Але згодом, у 1981 р., було відмінено вирівнювання для штатів і у 1986 році — для міст. У другій сучасній федерації — Швейцарії (1848 р.) — перші заходи фінансового вирівнювання, а саме — 25—40-відсоткове скорочення різних спеціальних федеральних грантів залежно від податкоспроможності кантонів, були введені в 1938 р. Ці фінансові заходи відклалися кілька разів до 1957 р., аж поки в 1958 р., принципи фінансового вирівнювання були виписані у федеральній конституції. У третій сучасній федерації — Канаді (1867 р.) — вирівнювання, винесене на обговорення у 1940 р., було введено у складі заходів з розподілу податків у 1957 р. і виписано в конституції в 1982 р. Водночас четверта сучасна федерація — Австралія (1901 р.) може претендувати на першість у запровадженні фінансового вирівнювання у сфері міждержавних відносин, введеного в дію у 1933 р. згідно з рекомендаціями новоствореної Комісії з Федеральних Грантів [2, с. 397].

У світовій науковій думці вже достатньо тривалий час багатьма економістами велись дебати сто-

совно того, як програми фінансового вирівнювання можуть бути застосовані державою задля ефективного розподілу населення по територіях або спрямовані у бік територій з більшими потребами з метою забезпечення більш рівномірного розподілу ресурсів, як, наприклад, у працях Ч. Тьебу (1961), Дж. Бухенена (1950, 1951, 1952, 1964, 1968), П. Самуельсона (1954), А. Скотта (1950, 1952), А. Бретона (1965), В. Оутса (1982), М. Олсона (1969), Т. Курхена (1970), Р. Масгрейва.

Вагомий внесок у подальший розвиток теоретичної думки щодо застосування державою процедур фінансового вирівнювання зробили праці таких вчених, як Р. Боудвей, Р. Вагнер, Дж. Боекс, Дж. Мартинес-Васкес, А. Шах, Т. Б'ютнер, Б. Даффлон, Ф. Вайлланкурт, П. Мішлер, Б. Далбі, М. Смарт, Ф. Легофф, К. Боессенкул, А. Вілсон, Т. Курхен та ін. Так, досліджувалися економічні й соціальні ефекти і вигоди від надання трансфертів вирівнювання субнаціональним урядам, схеми та моделі фінансового вирівнювання тощо.

Нині центральні уряди в багатьох інших федеративних країнах світу, включаючи Німеччину, Австрію, Італію, Мексику, Іспанію, а також в унітарних країнах, таких як Японія, Велика Британія, Данія, Фінляндія, Греція, Норвегія, Польща, Португалія, Швеція, Турція та ін., використовують моделі фінансового вирівнювання, надаючи трансферти субнаціональним урядам. Моделі фінансового вирівнювання різняться за своєю структурою, але мають загальні спільні риси [4, с. 19].

Фінансове (або фіскальне) вирівнювання¹, за визначенням Б. Даффлона та Ф. Вайлланкурта, стосується спроб держави в межах федеральної або, як мінімум, значно децентралізованої системи управління, скоротити фінансові невідповідності серед субнаціональних юрисдикцій за допомогою трансферу грошових ресурсів. Останні можуть бути ідентифіковані або як трансферти вирівнювання, або пов'язані з іншими видами грантів та державних витрачання [2, с. 395].

К. Боессенкул зазначає, що, якщо інші види державних грантів спрямовуються на різноманітні цілі, фінансове (фіскальне) вирівнювання гарантоване "федеральною доцільністю", яка прагне гарантувати те, що

провінційні уряди мають доступ до доходу, необхідного для виконання їх конституційних обов'язків. Отже, фінансове (фіскальне) вирівнювання має на меті не конкретно вирівнювання доходів, а гарантування провінційним урядам рівного доступу до "можливості залучати доходи". Гарантоване державою, фінансове (фіскальне) вирівнювання є політичною угодою серед провінцій, які прагнуть переконатися, що усі провінції мають спроможність виконувати програми на територіях юрисдикції за умови мінімального втручання з боку центральної влади [5, с. 2].

А. Вілсон характеризує доцільність фінансового (фіскального) вирівнювання наступним чином: "Системи вирівнювання зазвичай розробляються з метою забезпечення з боку уряду сукупних дій, рівних для всіх субнаціональних юрисдикцій. Це, зокрема, здійснюється, щонайменше, за допомогою вирівнювання дохідного потенціалу — таким чином, що, переміщуючи доходи між юрисдикціями, вони можуть дозволити собі однакові (подібні) рівні видатків при однакових (подібних) податкових ставках" [3, с. 339].

Сучасний підхід до трактування фінансового (фіскального) вирівнювання у загальному вигляді представлено Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) — "це передача фінансових ресурсів між юрисдикціями з метою відшкодування відмінностей у справлянні дохідного потенціалу або у вартості надання суспільних послуг. При цьому головним завданням є надання можливості субнаціональним урядам забезпечувати своїх громадянам приблизно однаковими наборами суспільних послуг при приблизно однаковому податковому тягарі" [4, с. 5].

В українській науковій літературі фінансове (фіскальне) вирівнювання розглядають як:

— процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів [1, с. 306; 9, с. 424];

— приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, усунення значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій [8, с. 150];

— вирівнювання фінансових

можливостей регіонів і населених пунктів через бюджет [9, с. 200]².

Роль фінансового (фіскального) вирівнювання³ як напряму діяльності держави у регульованні економіки впливає із поняття фінансів.

Фінанси, у загальному трактуванні, розглядаються як "економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів для виконання функцій та завдань господарюючих суб'єктів, а також будь-якої фізичної особи й суспільства загалом й забезпечення умов розширеного відтворення" [11, с. 4]⁴.

Фінансові відносини між державою та субнаціональними юрисдикціями, що виникають з приводу трансферів фінансових ресурсів з метою фінансового вирівнювання, відображаються через бюджет, що, у складі з іншими напрямками фінансових відносин між державою і суб'єктами економіки з приводу утворення, розподілу та витрачання грошових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій органів державної влади з надання ними державних послуг населенню країни, визначає сутність бюджету як економічної категорії [12, с. 234].

У науковій літературі для розуміння суті бюджету у галузі державних фінансів існує багато його визначень⁵. Однак для будь-якої країни бюджет, перш за все, є планом формування і використання ресурсів державної казни. І Україна не є винятком — у основному нормативно-правовому документі, де регламентуються фінансові відносини між державою і місцевим самоврядуванням — Бюджетному кодексу України — бюджет визначається як "план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду" [15].

Фінансовому вирівнюванню, окрім якостей, які характеризують категорію фінансів у загальному вигляді, властиві деякі специфічні риси, які відрізняють фінансове вирівнювання від інших економічних категорій та відповідно визначають його сутність і роль у суспільно-економічних відносинах держави.

Фінансове вирівнювання як одна із ланок державної політики спрямоване на досягнення горизонтальної однорідності між населенням різних адміністративно-територіальних одиниць, тобто, гарантуючи, що, незалежно від прийняття владних рішень на місцевому рівні, населення в країні спроможне отримати приблизно однаковий перелік суспільних послуг, сплачуючи при цьому

¹ — переклад з англ. терміну "fiscal equalization" згідно [6, с. 274].

² — В. Опарін у [9] замість терміна "фінансове вирівнювання" використовує термін "бюджетне вирівнювання".

³ — у подальшому автором буде використовуватися спрощений термін "фінансове вирівнювання", виходячи з того, що, фіскальна політика держави (бюджетна, податкова) є елементом державної фінансової політики [10, с. 74—83].

⁴ — у [5, с. 51—55] узагальнено наукові джерела з теорії фінансів і наведено різне трактування використовуваних підходів до категорії "фінанси".

⁵ — див. напр. [10, с. 75; 11, с. 235; 13, с. 276—280; 14, с. 28].

порівняно однакові податки [4, с. 5].

Використання засобів і механізмів фінансового вирівнювання на загальнодержавному рівні може виправити відмінності, можливі між територіями через обрання населенням місця проживання внаслідок більш сприятливих фінансово-економічних умов для проживання. Таким чином скорочується трудова міграція населення та відбуваються корегування між регіонами та територіями [4, с. 5].

Фінансове вирівнювання допомагає макроекономічній стабілізації, страхуючи регіони проти асиметрії в результаті кризових явищ за умов відсутності власної спроможності у їх покритті [4, с. 5].

Отже, з огляду на роль фінансового вирівнювання, державна політика фінансового вирівнювання відбиває діалектичний взаємозв'язок з іншими формами політики державного регулювання економіки: виробленням стратегії соціально-економічного розвитку держави (макроекономічним плануванням та прогнозуванням), регіональною економічною політикою, регулюванням соціального сектора, а також зумовлена адміністративно-територіальним устроєм та природно-ресурсним потенціалом регіонів країни.

Для більш глибокого розуміння суті фінансового вирівнювання необхідно звернутись до відповідного історичного аспекту.

Так, світова наукова думка розглядає застосування державою фінансового вирівнювання в контексті концепції бюджетного (фіскального) федералізму та децентралізації, які є ресурсом для виникнення фіскальних відмінностей [3, с. 363]. Загальновизначена система фінансового вирівнювання (система, яка використовується у більшості розвинених країн світу з федеративною моделлю державного управління) передбачає зростання потреби у вирівнюванні та фондах вирівнювання відносно розмірів розповсюдження процесів децентралізації [3, с. 363]. "Фінансове вирівнювання виступає як природний компаньйон до фінансової децентралізації, оскільки спрямоване на виправлення потенційної нестійкості центральної юрисдикції, що походить від субцентральної автономії" [4, с. 5].

Формально світова економічна думка у започаткуванні теорії фіскального федералізму та ідеї функціонування субнаціональних органів державної влади завдячує працям Р. Масгрейва (у 1959 р. він ввів поняття фіскального федералізму), Ч. Тібу (запропонована ним у 1956 р. модель фіскальної децен-

тралізації була фундаментом для подальших досліджень), М. Олсона (який у 1969 р. ввів поняття "фіскальної еквівалентності"), У. Оутса (який у 1972 р. презентував систематизовану і науково обґрунтовану теорію фіскального федералізму) [16, с. 4].

Р. Масгрейв розмірковував про те, що, якщо сфера вигод від різних суспільних благ є предметом просторових обмежень, тоді кожна послуга повинна надаватися в межах юрисдикції, де ці вигоди накопичуються. У. Оутс (1972) далі стверджував, що таким чином, переміщуючи процес прийняття рішень ближче до споживача, ми можемо досягнути головної мети — добробуту населення, шляхом пристосування суспільних благ до гетерогенних потреб населення, які переважають у конкретній місцевості. У випадку відсутності економії масштабу та міжюрисдикційних надлишків, децентралізоване постачання суспільних благ є кращим від будь-якої іншої форми постачань. Ступінь потенційних вигод від децентралізованого постачання суспільних благ залежить від переваг населення та вартісних характеристик серед юрисдикцій [16, с. 13].

Нині теорія фіскального федералізму є предметом численних досліджень низки зарубіжних науковців: Б. Даффона, Р. Боудвейя, А. Шаха, Є. Ахмада, Дж. Бросіо, Х. Розена, Р. Міранда, Т. Курхена, Р. Берда, Р. Баля та ін.

Вихідним пунктом фіскального федералізму, або економічного аналізу децентралізованого публічного управління, є існування окремих економічних функцій, яких центральний уряд просто не має торкатися. Отже, виникає інше організаційне завдання: точно визначити, які функції потрібно централізувати і які мають бути залишені місцевим юрисдикціям [17, с. 1]. Таким чином, теорія бюджетного федералізму ґрунтується на аналізі розподілу функціональних повноважень між рівнями державної влади у федеральній державі, де рішення стосовно публічного сектора приймаються на різних рівнях державної влади [18, с. 86]⁶.

Теорія фіскальної децентралізації базується на чотирьох основних припущеннях:

- існування чіткого переліку публічних товарів і послуг локального рівня;
- збіг кола платників податків та користувачів суспільних благ;
- мобільність;
- відсутність надлишку [16, с. 275].

Отже, основним аналітичним

завданням фіскального федералізму було визначення відповідного закріплення за децентралізованими рівнями управління функцій та обов'язків, а також джерел доходів. При цьому функції макроекономічної стабілізації та перерозподілу доходів від бідних до багатих у встановленні мінімального обсягу суспільних благ та послуг вважались "центральною" [16, с. 275—278].

Основними перевагами децентралізованого публічного управління є наступні:

- 1) місцева влада буде більш відповідальною та підзвітною для своїх виборців за якість наданих суспільних благ та послуг;
- 2) місцеве населення буде готове платити за ці блага, адже їх переваги очевидні;
- 3) набір та обсяги суспільних благ і послуг будуть відповідати потребам місцевого населення [19, с. 3].

Розподіл публічних зобов'язань та функцій між рівнями влади є ключовим питанням не лише для країн з федеральним устроєм, але й в багатьох унітарних державах, включаючи і ті, які перебували тривалий час під централізованим управлінням [16, с. 271].

Обсяг суспільних благ і послуг, що надаються на місцевому рівні, залежить як від видаткових потреб, так і від фінансових ресурсів місцевої громади. Потреби та доступні фінансові ресурси, в свою чергу, зумовлені переважно географічним, демографічним, соціально-економічним та іншими факторами. Локальна фінансова спроможність залежить як від податкової бази, доступної місцевій владі, так і від територіального розміщення цієї бази. Крім того, місцеві потреби різняться залежно від особистих вподобань місцевих жителів. З огляду на те, що в світі немає жодної країни цілком однорідної, фундаментальною характеристикою федеральної країни з децентралізованим прийняттям управлінських рішень є те, що органи місцевого самоврядування мають різну фіскальну спроможність, а відповідно не в змозі забезпечити надання суспільних благ та послуг на однаковому для всього населення рівні [20, с. 3].

Це призводить до фіскальних відмінностей у розміщенні ресурсів (про які вже було згадано вище — прим. авт.):

- 1) фіскальної несправедливості, яка виникає у зв'язку з тим, що місцеві жителі з однаковим рівнем доходу забезпечені наданням суспільних товарів та послуг по-різному залежно від місця проживання;
- 2) фіскальної неефективності, яка виникає в результаті людських рішень щодо, по-перше, зміни місця проживання з метою отримання

⁶ — в теорії децентралізація розглядається як процес "зверху-до низу", а фіскальний федералізм — "знизу-до верху" [29, с. 273].

Таблиця 1. Можливе походження фіскальних відмінностей, які впливають на місцевий бюджет *

Блоки	Види (джерело)	Пояснення
А	Відмінності у доступі до ресурсів (Оукленд, 1994). Можуть бути в двох формах: 1) відмінності у доходах та добробуті місцевих жителів; 2) відмінності в комунальній власності та/або у наділених природних ресурсах. Ресурси місцевих юрисдикцій, що підлягають оподатковуванню (Дафлон, 1995); податкова база серед місцевих юрисдикцій (Гілберт, 1996); оподатковувані ресурси на одного мешканця (Кінг, 1997); економічний стан та можливості (Дафлон і Вайланкурт, 2003); податкова база, відкрита для субнаціонального (місцевого) уряду та територіальне розміщення цієї податкової бази (Берд і Вайланкурт, 2007).	Стосується вирівнювання ресурсного потенціалу: ресурси, що підлягають оподаткуванню, залежать, значною мірою від географічного положення юрисдикції на території держави (близькість урбанізованих територій або економічних центрів, знаходження на периферії), виду економічної діяльності або промислових кластерів та мереж комунікацій. В рамках відкритої економіки місцеві юрисдикції не мають впливу на ці характеристики, таким чином ці зміни є екзогенними.
В	Обсяг у зобов'язаннях щодо надання суспільних благ, які місцева влада повинна фінансувати згідно законодавства (Гілберт, 1996); потреби в розрахунку на одного мешканця (Кінг, 1997). Вартісні відмінності у розрахунку на одиницю суспільного блага чи послуги, які мають бути забезпечені місцевою владою (Дафлон, 1995; Кінг, 1997; Дафлон і Вайланкурт, 2003).	Стосується забезпечення суспільних благ і послуг місцевого рівня на стандартному рівні, зафіксованому у нормативних документах влади вищого рівня. Завжди перебуває в межах політичних дискусій.
С	Вартісні відмінності взаємовідносин «вхід – вихід» (Брейк, 1980, цитований у Шоу, 1996). Вартісні відмінності у розрахунку на одиницю суспільного блага чи послуги, які мають бути забезпечені місцевою владою, такі як: 1) відмінності у вхідній вартості; 2) відмінності у більшій потребі окремого населення у забезпеченні суспільними благами чи послугами, ніж іншого (Оукленд, 1994). Вартісні відмінності у розрахунку на одного мешканця стандартним набором суспільних благ і послуг, які виникають через кліматичні або географічні особливості, щільність або територіальне розшарування, відмінності у вартості робочої сили серед регіонів (на баз реальної оцінки оплати праці приватного сектора) (Берд і Вайланкурт, 2007). Вартісні відмінності у природі походження кола суспільних послуг та складу населення (Брейк, 1980). Це: відмінності у кількості та складі виробництва суспільних послуг; відмінності у факторах або вхідних цінах; відмінності фізичних характеристик (довкілля); відмінності у соціально-демографічному складі населення кожної юрисдикції (Ресчовські, 2007). Економіка масштабу у постачанні суспільних послуг (Дафлон, 1995; Дафлон і Вайланкурт, 2003). Відмінності у потребах серед юрисдикцій стандартним набором суспільних благ і послуг у розрахунку на одного мешканця залежно від демографічного фактора: вікової структури населення, рівень участі населення різного віку у соціальних програмах (Берд і Вайланкурт, 2007).	Потребує ретельного розгляду щодо можливого походження цих невідповідностей у видаткових потребах та необхідності їх врахування. Частіше враховуються відмінності у вихідній вартості суспільних благ та послуг.

* — складено автором на підставі [22, с. 4—5].

більшого валового доходу (особистий дохід плюс чисті вигоди публічного сектора мінус витрати на переїзд); по-друге, з міркувань економічної ефективності, або продуктивності праці (особистий дохід мінус витрати на переїзд без урахування чистої вигоди публічного сектора) [21, с. 2].

На боротьбу з фіскальною неефективністю та фіскальною несправедливістю, що виникають в результаті децентралізованого прийняття рішень, спрямовуються трансферти

вирівнювання [21, с.1]. Таким чином, дії федерального уряду, яке зіткнулося з неефективністю та несправедливістю в результаті прийняття індивідами та органами місцевого самоврядування рішень, будуть виправдані у використанні системи трансфертів вирівнювання як інструменту державної політики у досягненні загальнонаціональної справедливості та ефективності [22, с. 630]. Такі трансфери фінансових ресурсів є також виправданими, виходячи з політичних міркувань: значні регіо-

нальні фіскальні диспропорції можуть нести в собі загрозу територіальній цілісності. Загроза є приблизно 40 нових держав було утворено внаслідок розпаду існуючих політичних союзів. Надання трансфертів фінансового вирівнювання спроможне потенційно запобігти цим загрозам і, таким чином, створити сенс у політичній співучасті, яку продемонструвала свого часу Канада під час сепаратистських рухів провінції Квебек [21, с. 1].

Отже, надання місцевій владі грантів з центрального уряду допомагає уникненню цих відмінностей за умови, якщо обсяг трансфертів залежить від податкоспроможності території, що співвідноситься з іншими, співвідносною потреби та ціни надання суспільних благ і послуг. Чим більше децентралізована податкова система, тим більшою є потреба у трансфертах вирівнювання [21, с. 2]. У табл.1 представлений систематизований перелік можливого походження фіскальних відмінностей, які впливають на фіскальну спроможність через бюджет та є об'єктом досліджень зарубіжних економістів.

Таким чином, трансферти вирівнювання засновують принциповий шлях, на якому країни досягають вертикального фіскального балансу, а саме — гарантують, що доходи та видатки кожного рівня влади є приблизно однаковими. Він досягається, коли видатки і доходи з урахуванням трансфертів збалансовані для найбагатших органів місцевого самоврядування, здатних самостійно залучати доходи, при цьому бідніші органи влади все ж матимуть фіскальні розриви. Покриття останніх розглядається у контексті досягнення горизонтального фіскального балансу (в межах органів влади локального рівня)⁷ [23, с. 3].

Слід зазначити, що в Україні новий сучасний трансформаційний період розвитку принципів децентралізму, який передбачав розмежування і самостійність державного і місцевих бюджетів, а також побудови нової моделі бюджетної системи, розпочався після прийняття у 1996 році Конституції України⁸. Цьому процесу значною мірою сприяла ратифікація Верховною Радою України у липні 1997 року Європейської хартії місцевого самоврядування. Інституційну реформу із запровадження бюджетної самостійності продовжено і доповнено положеннями Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" у травні 1997 року. З початком інституційних реформ стара бюджетна модель вступила у протиріччя з сутністю нової політичної системи й перетворилася на джерело постійної напруженості у відносинах між центром і

⁷ — Вертикальний фіскальний дисбаланс відображає відмінності між видатками та власними доходами у різних рівнях влади. Горизонтальний фіскальний дисбаланс відображає відмінності між доступними місцевим органам влади одного рівня доходами, які є регіональними нерівностями [25, с. 3; 26, с. 3—4].

⁸ — в Україні вперше децентралізація згадується в Конституції Української народної Республіки від 29 квітня 1918 року (докладніше див. [27, с. 24—25])

місцевими органами влади. Результатом цього процесу було прийняття Верховною Радою України 21 червня 2001 року Бюджетного кодексу України і побудови нової моделі.

Однак, на практиці усі ці кроки виявилися лише декларативними, оскільки не відбулося чіткого розподілу повноважень і обов'язків між державною виконавчою владою й органами місцевого самоврядування, наслідком чого є нездатність місцевого самоврядування самостійно фінансувати покладені на нього обов'язки, а отже, самостійно визначати місцеву політику соціально-економічного розвитку.

На необхідності проведення подальших реформ та втілення принципів децентралізації та фіскального федералізму наголошують сьогодні як українські науковці, так і представники органів місцевого самоврядування. Управлінські аспекти децентралізації розглядаються в працях І.Луїної, В.Кудряшова, О.Сунцової, В.Пилипіва, О.Дроздовської, Б.Кліяненка, С.Скворцової, І.Зайчикової, В.Опаріна, З.Варналі та інших.

Основною метою проведення цих реформ, на нашу думку, має стати покращення життя населення шляхом забезпечення надання широкого кола суспільних благ і послуг, тим самим задовольняючи його потреби.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, ми можемо констатувати, що державна політика фінансового вирівнювання є важливою складовою системи державного регулювання економіки тієї чи іншої держави з федеральним або унітарним бюджетним устроєм, спрямована на уникнення фіскальних відмінностей, які виникають в результаті функціонування децентралізованих органів влади, задля забезпечення населення різних юрисдикцій територією країни приблизно однаковою переліком суспільних послуг при порівняно однаковому податковому тягарі. Державна політика фінансового вирівнювання зумовлена не лише рисами фінансового аспекту, але розробляється у сукупності з політичним, макроекономічним, соціальним і регіональним аспектами.

Дослідивши теоретичний аспект фінансового вирівнювання, можна зробити висновок про те, на теперішній час в українській науковій думці існують помилкові отождошення "фінансового вирівнювання" з "бюджетним вирівнюванням", "фінансовим вирівнюванням місцевих бюджетів" тощо. Виходячи з теоретичного аспекту, ми можемо впевнено стверджувати, що одним із постулатів фінансового вирівнювання

є вирівнювання відмінностей у фінансовій (фіскальній) спроможності (видаткових потребах та доходному потенціалі) регіонів, а не бюджетних доходів і видатків юрисдикцій.

Зазначене обґрунтовує наявну необхідність внесення змін до законодавства України з визначення сутності і цілей застосування державою фінансового вирівнювання.

Подальші дослідження у сфері фінансового вирівнювання мають бути спрямовані на вивчення кращого світового досвіду у застосуванні різних моделей фінансового вирівнювання задля удосконалення чинних організаційно-методологічних основ механізму розрахунку трансфертів вирівнювання.

Література:

1. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посібник / НДФІ. — К.: Т-во Знання, 1999. — 487с.

2. Bernard Dafflon and Francois Vaillancourt. Problems of Equalisation in Federal Systems // Federalism in a Changing World: Learning from each other, edited by Raoul Blindenbacher and Arnold Koller. — McGill-Queen's University press, 2003. — 581р.

3. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices, edited by Robin Boadway and Anwar Shah. — Washington, DC: World Bank, 2007. — 576 p.

4. Fiscal equalization in OECD countries / Working paper №4. — 2007. — 38 p.: <http://web.worldbank.org>

5. Ken Boessenkool and Evan Wilson. Equalization and The Fiscal Imbalance: Options for Moving Forward — Canada: West Foundation Occasional Paper, 2007—1. — 10 p.

6. Мюллер В.К. Англо-русский словарь. — издание 23-е стереотипное. — М.: Алькор+, 1991. — 843 с.

7. Лук'яненко І.Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України. Принципи та інструменти. — К.: ВД Києво-Могилянська академія, 2004. — 542 с.

8. Олійник Я.Б., Запатоцький С.П., Кононенко О.Ю., Мельничук А.А., Пасько В.Ф. Регіональна економіка: навчальний посібник (2-е вид. змін. і доп.) / За ред. Я.Б. Олійника. — К.: КНТ, Видавець Фурса С.Я., 2008. — 444 с.

9. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія. — К.:КНЕУ, 2008. — 240 с.

10. Дідківська Л.І. Головка Л.С. Державне регулювання економіки: навч. посіб. — 3-тє вид., випр. — К.:Знання-Прес, 2003. — 214 с. — (Вища освіта ХХІ століття).

11. Юхименко П.І., Федосов В.М., Лазебник А.А. та ін. Теорія фінансів: Підручник / За ред. проф.

В.М.Федосова, С.І. Юрія. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 576 с.

12. Государственные и муниципальные финансы: учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка — М.: Изд-во РАГС, 2003. — 680 с.

13. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посібник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 523 с.

14. Василик О.Д. Державні фінанси України. — К.: Вища шк., 1997. — 383 с.

15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21 червня 2001 р. (зі змінами і доповненнями): <http://zakon.rada.gov.ua>.

16. Handbook of fiscal federalism/ edited by Entishem Ahmad and Georgio Brosio. — GB:MPG Books Ltd, 2006. — 569 p.

17. Giampaolo Garzarelli. Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout // Journal of Public Finance and Public Choice. — 2004. — XXII (1—2): <http://129.3.20.41/econ-wp/test/papers/9912/9912160.pdf>

18. Macro federalism and local finance/ edited by Anwar Shah. The IBRD/ The World Bank. — 2008. — 339 p.

19. Bahl Roy. Worldwide Trends in Fiscal Decentralization: <http://www.fiscalreform.net/>

20. B. Dafflon, P.Mischler. Expenditure needs equalization at the local level // Copenhagen Workshop. — 2007. — September 13—14. — 24 p.

21. Anwar Shah. Fiscal Need Equalization: Is it worth doing? Lessons from International Practices / World Bank Working paper draf. — 2007. — August 31. — 22 p.

22. Robin Boadway and Frank Flatters. Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results/ The Canadian Journal of Economics. — Vol. 15. — № 4, (Nov., 1982). — P. 613—633.

23. Richard M. Bird and Michael Smart. Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience// Rotman School of Management. University of Toronto. — Paper. — January 2001; revised March 2001. — 30 p.: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128782/Bird&Smart.pdf>.

24. The Horizontal Fiscal Balance: towards a principled approach/ Interim Report on the Committee's Study of the Fiscal Balance between the Different Levels of Government in Canada. — Seventh Report. — 2006. — December. — 34 p.

25. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації// Фінанси України. — 2002. — № 8. — С. 19—25.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2010 р.