

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА РЕАЛІЇ

**Постановка проблеми.** В Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, ухвалено ряд базових нормативно-правових актів, які забезпечують як правові так і фінансові основи його діяльності. Однак незважаючи на ухвалення Конституції України та основних нормативно-правових актів для місцевого самоврядування, розвиток останніх став перед низкою проблем. Головними гальмами є неспроможність виконання повноважень місцевого самоврядування через їх надмірну потребу та надзвичайно слабку фінансову базу. Тому виникає потреба дослідження питань стосовно проблеми фінансового забезпечення розвитку на регіональному і місцевому рівнях та розроблення пріоритетів передачі централізованого бюджетного ресурсу від держави до органів місцевої влади з метою максимально ефективного використання.

**Аналіз останніх досліджень.** Окремим питанням формування та реалізації політики фінансової децентралізації у вітчизняній фінансовій науці присвячені праці В. Андрущенко, І. Волохової, О. Кириленко, А. Крисоватого, І. Луніної, І. Лютого, В. Опаріна, А. Соколовської, В. Федосова, І. Чугунова та інших вчених. Проте, автори, як правило висвітлюють особливості застосування окремих інструментів фінансової децентралізації та її впливу на соціально-економічний розвиток. Однак, звертаючи увагу на відповідне ставлення до їх наукових опрацювань з цієї проблематики, існує необхідність у подальшому дослідженні питань, пов'язаних з особливістю проведення децентралізації управління бюджетної системи в Україні за умови врахування зарубіжного досвіду.

**Метою статті** є розгляд теоретичних засад фінансової децентралізації, огляд європейських моделей місцевого бюджету, систематизація особливостей фінансової децентралізації в Україні та формування шляхів зростання економічної й фінансової незалежності регіонів України.

**Виклад основного матеріалу досліджень.** Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. Основоположником ідеї фінансової децентралізації був американський економіст Ч. Тібу [1, с. 38]. На його думку, саме фінансова децентралізація дає змогу субнаціональним органам

управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами. Предметом фінансової децентралізації виступає єдина система державних фінансів та єдині правила оподаткування, розробки і виконання бюджету.

Загальне поняття фінансової децентралізації включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин. Вона складається з багатьох сфер діяльності, які поєднуються для ефективного функціонування державних інститутів від розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фінансових трансфертів та підтримки системи соціального страхування.

Фінансова децентралізація у своєму змісті є середнім мірилом рівня:

- демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань;
- довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема;
- можливостей децентралізувати фінансові ресурси з урахуванням соціально-психологічних, ментальних та культурних особливостей держави;
- якості контролю у публічній сфері та відповідальності;
- адекватності системи публічної адміністрації країни та територіального устрою держави.

Проводячи політику фінансової децентралізації, необхідно: по-перше, чітко сформулювати цілі; по-друге, визначити роль держави в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема у здійсненні економічної політики країни; по-третє, врахувати, що фінансова децентралізація може посилити прагнення територій з більш потужним економічним потенціалом до більшої автономності. Цілями фінансової децентралізації є справедливе надання послуг, ефективний розподіл видатків, макроекономічне зростання та стабільність [2, с. 10].

В європейській правовій літературі зміст фінансової децентралізації розкривають через такі три аспекти [3]:

- 1) децентралізація видатків – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;
- 2) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання

встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;

3) процесуальна і організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. У літературі подано значну кількість таких критеріїв, з яких можна виокремити низку основних. Але видається, що застосування тільки одного критерію не може бути об'єктивним. Отже, основними критеріями оцінки рівня фіскальної децентралізації вважають:

1) *співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків*. Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. Загалом виражає ступінь власне фіскальної децентралізації. Серед держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%, є Данія, Іспанія, Швеція [4]. Схожі висновки можна зробити зважаючи на співвідношення частки доходів місцевого самоврядування у публічних доходах загалом;

2) *обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП*. Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування [3]. Іншими словами – відображає рівень фінансової децентралізації в державі. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр [4];

3) *частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад*. Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. Важливо пам'ятати, що право органів місцевого самоврядування встановлювати податкові ставки, а також визначати обсяги надходжень з інших джерел реалізуються винятково щодо власних доходів. Саме це право – право на власні доходи і на їх регулювання – забезпечує фіскальну децентралізацію. В зарубіжній літературі власні доходи визначають як доходи *sensu stricto* і до них не відносять доходи від частки у загальнодержавних податках і зборах. Серед країн, у яких частка таких доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін. [3, с.42].

Можна сказати, що цей показник є не лише кількісним, але й якісним критерієм фінансової децентралізації;

4) *обсяг міжбюджетних трансфертів*, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Відтак нижчим є рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має жодного впливу на обсяг цих ресурсів тощо.

У літературі виділяють й інші критерії, зокрема [5]:

- рівень зайнятості в публічному секторі;
- рівень доходів місцевого самоврядування порівняно з доходами державного бюджету;
- обсяг податкових доходів порівняно із загальним показником податкових доходів у державі;
- стан та якість майна, що перебуває у власності територіальних громад;
- стан контрольно-наглядових механізмів, що забезпечують законність фінансових повноважень органів місцевого самоврядування.

На підставі вищенаведених критеріїв оцінки рівня фінансової децентралізації, можливо відокремити три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування, які наведено у табл. 1.

Таблиця 1

#### Моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування [3, с. 41]

Модель	Обсяг місцевих податків від ВВП	Обсяг місцевих податків від усіх податків	Країни моделі
Скандинавська модель	від 10% до 20%	від 20% – 50%	Швеція, Данія, Фінляндія
Латинська модель	4-6%	20%	Італія, Франція, Іспанія
Ганноверська модель	1-2%	4-5%	Німеччина, Велика Британія, Нідерланди, Польща

У розвинутих країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найефективніший спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління, щоб позбутися неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання. [2, с. 35].

В Україні теж відбуваються зміни стосовно реформування місцевого самоврядування через механізми фіскальної децентралізації. Це підкріплюється

найбільш суттєвими нормативно-правовими актами:

- розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [6];
- Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» зі змінами та доповненнями [7];
- Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року [8];
- Наказом Мінрегіону України від «Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [9].

За вищенаведеними правовими актами виокремились окремі аспекти проблем, які найбільше хвилюють громаду та керівників органів місцевого самоврядування, а саме:

- місцеві бюджети є самостійними, тобто вони не включаються до Державного бюджету України, але тоді виникає питання наповнення бюджету на рівні громад оскільки до 2015 року місцеві бюджети усіх рівнів отримували дотацію;
- вписані повноваження у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» не надають чітких механізмів реального самоврядування;
- зростання повноважень громади дає теоретичну можливість виявлення ініціативи на рівні громади та району, але не кожна громада має можливість для ресурсного наповнення бюджету, у них нема первинних фінансових засобів для запуску пілотних проєктів, тощо;
- поява непідконтрольних центру «місцевих князьків», які маючи фінансовий ресурс або застосовуючи корупційні методи, «візьмуть» владу в свої руки;
- громадяни, включаючи керівників органів місцевого самоврядування, не мають остаточного розуміння що таке децентралізація і як її принципи будуть діяти на місцях;
- відсутнє чітке визначення рівня субсидіарності, в результаті чого виникають проблеми на рівні громад, районних та обласних рад, які будуть боротися за власну самостійність та можливість управляти за рахунок виділення додаткового фінансування.

Крім того, закладений у Бюджетному кодексі України принцип формування бюджетів «знизу – догори» фактично не є реалізованим. На це існує ряд причин, зокрема це:

- недостатність фінансових ресурсів територіальних громад для самостійного формування місцевих бюджетів;
- існування в Україні великого числа територіальних громад (близько 30 тисяч), що значно ускладнює процес розрахунку такої великої кількості місцевих бюджетів.

Можливим виходом з вищенаведених проблем було б:

- вирішення питань децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, реформи регіональної політики, податкової реформи, як напрямів зміцнення фінансового забезпечення регіонів у розрізі завдань нової регіональної політики стосовно Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [10]. Зокрема, передбачено збільшити частку коштів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни з 31 до 61% ;
- укрупнення територіальних громад через процес їх об'єднання. Проте Конституція України закріплює право на об'єднання лише для громад сусідніх сіл. Але вирішення цих питань ускладнюється недостатнім ресурсним забезпеченням місцевого самоврядування, що ускладнює реалізацію вказаних конституційних норм.

Однак, формування такого роду проблем розподілу повноважень і фінансів приводять до питання адміністративного устрою держави. Тобто – якщо більшість податків йтимуть на область і там залишатимуться для подальшого розподілу, то ми отримаємо 26 маленьких самостійних «держав» – фінансово самостійних регіонів, що в майбутньому може призвести до федералізації.

**Висновки.** Таким чином, децентралізація визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Узагальнюючи досвід розвинутих країн світу, можна запропонувати декілька заходів, які б було доцільно використати у вітчизняній системі державного управління формуванням місцевих бюджетів. Однією з головних рис формування бюджетів західних країн є принцип бюджетної децентралізації. У більшості економічно розвинутих країн саме місцеві бюджети відповідальні за розвиток країни на регіональному рівні, виконання програм соціального характеру та впровадження програм подолання економічної кризи.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні в повному обсязі не відповідає потребам суспільства. Тому, базуючись на світовому досвіді управління місцевими бюджетами, в Україні необхідно збільшувати фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Лише за умови надання органам місцевого самоврядування фінансової незалежності та можливості самостійно приймати рішення в бюджетній сфері можливо підвищити відповідальність органів місцевої влади в питаннях розвитку регіонів. Крім того, зі збільшенням відповідальності місцевих органів влади за прийняті рішення у фінансовій сфері з боку органів місцевого самоврядування збільшиться контроль за

ефективним використання ресурсів місцевого бюджету.

Отже в умовах війни та знаходження при владі демократичних сил в Україні такий крок, як децентралізація влади, виглядає цілком виправданим, однак за інших умов внесені зміни можуть відкрити цілком демократичний шлях до узурпації влади, але без напрацювання механізмів втілення даної реформи це може призвести до глибокої кризи. Тож доцільно було б спочатку врегулювати конфлікт на сході або окреслити чітку, зрозумілу і реальну механіку його врегулювання, напрацювати механізми реалізації реформи та закріпити за центром певні важелі впливу, а вже потім виважено та покроково вносити зміни до формату системи влади.

### Література

1. **Юрій С. І.** Бюджетна система України : [навч. посіб.] / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
2. **Холлис Г.** На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер / Европ. Экспертн. служба по программе Тасис. – Брюссель, 1995. – 328 с.
3. **Ruśkowski E.** *Finanse lokalne po akcesji* / E. Ruśkowski, J. Salachna. – 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – 272 s.
4. **Sub-national public finance in the European Union** [Electronic resource] // *Economic Outlook*. – 10.2007. – Mode of access: [www.dexia.com/docs/2008/2008\\_news/20080131\\_public\\_finance\\_europe\\_UK.pdf](http://www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf).
5. **Owsiak S.** *Finanse publiczne. Teoria i praktyka* / S. Owsiak. – 3 wyd. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005. – S. 134–136.
6. **Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>.
7. **Про місцеве самоврядування в Україні** [згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 20 травня 2004 року № 12-рп/2004] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uristinfo.net/>.
8. **Про співробітництво** територіальних громад [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
9. **Про утворення** Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [схвалено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 17.03.2014 р. № 75] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>.
10. **Про затвердження** Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [схвалено Кабінету

Міністрів України від 06.08.2014 р. № 358] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>.

### **Рябоконт О.О. Децентралізація бюджетної системи України: міжнародний досвід та реалії**

Розглянуто теоретичні засади фіскальної децентралізації та доведено її вплив на соціально-економічний розвиток. Досліджено європейські моделі місцевого бюджету. Проведено аналіз реалізації державної політики фінансового забезпечення регіонального розвитку в Україні. Систематизовано особливості фіскальної децентралізації в Україні. Сформовано вибір напрямів, орієнтованих як шляхи зростання економічної та фінансової незалежності регіонів України.

*Ключові слова:* фіскальна децентралізація, місцевий бюджет, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, органи місцевого самоврядування.

### **Рябоконт О.А. Децентрализация бюджетной системы Украины: международный опыт и реалии**

Рассмотрены теоретические основы фискальной децентрализации и доказано ее влияние на социально-экономическое развитие. Исследованы европейские модели местного бюджета. Проведен анализ реализации государственной политики фінансового обеспечения регионального развития в Украине. Систематизированы особенности фискальной децентрализации в Украине. Сформирован выбор направлений, ориентированных как направления роста экономической и финансовой независимости регионов Украины.

*Ключевые слова:* фискальная децентрализация, местный бюджет, доходы местных бюджетов, местные налоги и сборы, органы местного самоуправления.

### **Ryabokon O. O. Decentralization of the ukrainian budget system: international experience and realities**

The theoretical principles of fiscal decentralization are considered, its impact on the socio-economic development are proven in the article. European models of the local budget are researched. State policy of financial support for the regional development in Ukraine is analysed. The features of the fiscal decentralization in Ukraine are systematized. The choice of increasing of the economic and financial regions' independence trends in Ukraine is formed.

*Keywords:* fiscal decentralization, local budget, local budget revenues, local taxes and fees, local government agencies.

Стаття надійшла до редакції 07.09.2015

Прийнято до друку 16.09.2015