

УДК 338.2.1

Бюджетна децентралізація Євросоюзу та перспективи для України
Budget decentralization of the European Union and prospects for Ukraine

Зілінська А.С.

аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки Харківського національного економічного університету ім. С. Кузнеця

У статті визначено економічний зміст та функціональну класифікацію видів децентралізації. Охарактеризовано моделі бюджетної децентралізації, систематизовано спільні риси та особливості кожної з моделей бюджетної децентралізації, що дало змогу оцінити вітчизняну модель бюджетної децентралізації. Проведено порівняльний аналіз бюджетної децентралізації Словаччини, Польщі, Німеччини та України. Визначено основні можливості та суперечності децентралізації в Україні. Розкрито особливості процесів формування базових одиниць адміністративно-територіального устрою у країнах-членах ЄС. Досліджено процеси пошуку оптимальної форми забезпечення функцій місцевого самоврядування. Визначено перспективи реалізації широкого спектру повноважень місцевими органами самоврядування через механізми міжмуніципального співробітництва. Окреслено проблемні аспекти формування української моделі фіскальної децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, моделі організації місцевого самоврядування, європейські країни.

В статье определено экономическое содержание и функциональную классификацию видов децентрализации. Охарактеризованы модели бюджетной децентрализации, систематизированы общие черты и особенности каждой из моделей бюджетной децентрализации, что позволило

оценить отечественную модель бюджетной децентрализации. Проведен сравнительный анализ бюджетной децентрализации Словакии, Польши, Германии и Украины. Определены основные возможности и противоречия децентрализации в Украине. Раскрыты особенности процессов формирования базовых единиц административно-территориального устройства в странах-членах ЕС. Исследованы процессы поиска оптимальной формы обеспечения функций местного самоуправления. Определены перспективы реализации широкого спектра полномочий местными органами самоуправления через механизмы межмуниципального сотрудничества. Определены проблемные аспекты формирования украинской модели фискальной децентрализации.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, объединенные территориальные общины, модели организации местного самоуправления, европейские страны.

The article defines the economic content and functional classification of types of decentralization. For most developed economies, a clear division of functions, powers and financial resources between the center and the regions is an axiom on which the state and the well-being of its inhabitants are based. The models of budgetary decentralization were characterized, the common features and features of each of the models of budgetary decentralization were systematized, which made it possible to evaluate the domestic model of budgetary decentralization. Despite the existence of qualitatively different models local government, can be distinguished several common features that characterize the processes of decentralization in Europe countries. A comparative analysis of the budgetary decentralization of Slovakia, Poland, Germany and Ukraine is carried out. The main possibilities and contradictions of decentralization in Ukraine are identified. The peculiarities of the processes of formation of basic units of administrative and territorial structure in the EU Member States are revealed. The processes of finding the optimal form of providing local government functions

have been investigated. Prospects for realization of a wide range of powers by local self-government bodies through mechanisms of inter-municipal cooperation have been determined. The problems of formation of the Ukrainian model of fiscal decentralization are outlined. Decentralization Ukraine's budget system is still incomplete. The next steps of the process started strengthening the material and financial base of territorial communities must lie in the plane analysis of the results of the completed implementation phase budget decentralization, identification of its advantages and contradictions, and implementation budget decentralization should be based on administrative-territorial reform and a new philosophy of government.

Keywords: decentralization, local self-government, integrated territorial communities, models of local self-government, European countries

Постановка проблеми. У сучасних вітчизняних умовах процес активної передачі повноважень з центрального рівня на місця щодо управління доходами та видатками зумовлює необхідність збільшення результативності реалізації даних повноважень та ефективності управління бюджетними коштами громад. У розв'язанні поставленого завдання доцільним вбачається перейняття та апробація позитивного зарубіжного досвіду країн, які успішно реалізували концепцію бюджетної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою даного дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, зокрема, О. Бориславської, І. Заверухи, колика [1], Л. Демиденко, Ю. Наконечної [2], В. Дмитровської [3], І. Костенюк [4], М. Кульчицького [5], О. Молдован [6], А. Мурзакова [7], В. Наконечного [8], В. Роман [9], I. Jourmard, C. Giomo [10], E. Ruśkowski, J. Salachna [11]. Аналіз висвітлених в даних наукових дослідженнях моделей місцевого самоврядування, механізму формування місцевих бюджетів та моделей бюджетної децентралізації дав змогу визначити та оцінити перспективний інструментарій та шляхи підвищення результатів бюджетної децентралізації України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Визначення економічного змісту бюджетної децентралізації в рамках реформування місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап соціально-економічного розвитку України характеризується суттєвими трансформаційними змінами. Особливістю є реалізація низки реформ, зокрема, територіальної, управлінської, бюджетної, правової, що зумовлені змінами в бюджетній системі України та взаємовідносинах між бюджетами різних рівнів, в контексті зміцнення самостійності місцевих бюджетів та місцевого самоврядування.

Для більшості країн з розвинутою економікою чіткий розподіл функцій, повноважень та фінансових ресурсів між центром та регіонами – це аксіома, на якій базується держава та добробут її мешканців. В цьому плані, децентралізація – це не просто передача повноважень чи ресурсів, це насамперед, створення умов для розвитку, розширення компетенцій місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції самостійно та незалежно від центральної влади [2, с. 146].

Децентралізація у розумінні розширення владних повноважень на місцевому рівні призводить до вищої ефективності публічного управління на нижчому рівні, а також підвищенню ефективності й якості надання суспільних послуг. Але перенесення значних владних повноважень і функцій з державного на місцеві рівні без відповідного фінансового забезпечення може призвести до негативних фінансових результатів. Тому важливим є пошук оптимального варіанту між обсягом наданих повноважень та їх підтримкою відповідними фінансовими ресурсами [7].

Дієвість цього механізму чітко прослідковується на прикладі як постсоціалістичних країн Європи (Польща, Словаччина, Естонія, Литва), так і розвинутих європейських держав (Швеція, Франція, Німеччина, Велика Британія тощо). Враховуючи функціональний розподіл між рівнями

управління, доцільно виділити наступні види децентралізації, зокрема, політична, адміністративна та фінансова, сутність яких відображено на рис.1.

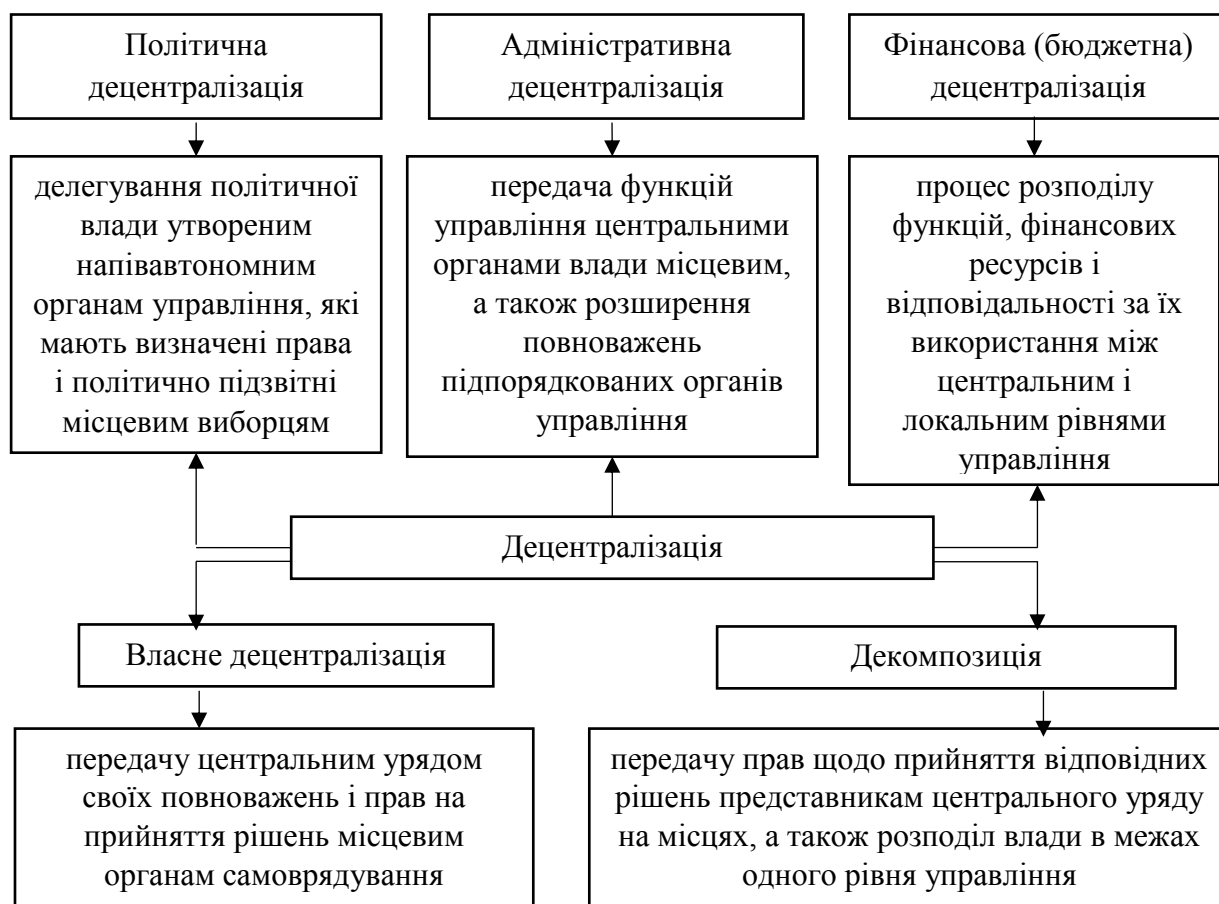


Рис. 1. Функціональна класифікація видів децентралізації

Джерело: складено автором на основі [1; 3]

З метою оцінки можливості апробації зарубіжного досвіду доцільно провести порівняльний аналіз практик проведення бюджетної децентралізації в країнах, які вирізняються високим рівнем фіскальної автономії, економіки яких можна вважати орієнтиром сталого розвитку на основі парадигми фінансової (бюджетної) децентралізації.

Попри існування якісно різних моделей місцевого самоврядування, можна виділити декілька спільних ознак, які характеризуватимуть процеси децентралізації в європейських країнах (табл. 1).

Моделі організації місцевого самоврядування європейських країн

Моделі	Англосаксонська	Континентальна	Змішана
Країни	(Велика Британія, Іспанія, Італія)	(Франція, Нідерланди, Польща, Словаччина)	(Австрія, Німеччина)
Особливості	Високий рівень автономії місцевого самоврядування	Поєднано державне і місцеве самоврядування	Можливе поєднання функцій державного та місцевого управління
	відсутність державних уповноважених на місцях	збережена ієрархія управління	
	відсутність органів державної влади на місцях	обмежена автономія	
Спільні риси			
<ul style="list-style-type: none"> - Рівність і перерозподіл; - Вирівнювання якості державних послуг по всій території держави; - Розвиток місцевої та регіональної автономії на принципах демократії; - Максимальне вирішення місцевих проблем; - Забезпечення культурної, мовної та етнічної ідентичності; - Конкуренція між місцевим та регіональними рівнями влади 			

Джерело: систематизовано автором на основі: [4; 8; 9]

Аналізуючи законодавство та вітчизняну практику, можна дійти висновку, що в нашій державі реалізовано саме змішану модель місцевого самоврядування, особливості якої полягають у наступному:

1) право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ, міст;

2) на регіональному рівні (район, область) практично всі функції управління територією здійснюють органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, а органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради) носять декоративний характер і реально не впливають на стан соціально-економічного та культурного розвитку регіону;

3) організація місцевого самоврядування здійснюється за схемою, яка передбачає, що обраний територіальною громадою сільський, селищний, міський голова відіграє досить вагомий роль в системі місцевого

самоврядування – він головує на сесії відповідної ради, очолює її виконавчий комітет та здійснює функції представництва громади у відносинах з іншими громадами, органами державної влади, підприємствами, організаціями та установами;

4) компетенція місцевого самоврядування закріплюється згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавчо.

Особливості організації місцевих фінансів та досвід проведення ефективних реформ бюджетної децентралізації в розрізі заявлених вище моделей відображено у табл. 2.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика моделей децентралізації

Критерій	Адміністративно-територіальні утворення	Бюджетна децентралізація	Політична децентралізація
Країна			
Україна	Створено більше 159 об'єднаних територіальних громад	розподіл податків між різними ланками бюджетної системи; трансфертне фінансове вирівнювання (дотації, субвенції та інші види міжбюджетних трансфертів); джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок переданих з державного бюджету низки податків та запроваджено нові збори	ВРУ ухвалила низку законів, якими: унормувала питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, розширила їх повноваження на участь у податкових відносинах, в тому числі і по встановленню місцевих податків і зборів, а КМУ затвердив Методику формування спроможних територіальних громад
Німеччина	Територіальні одиниці: землі, округи, райони та общини (базова ланка)	розподіл податків між різними ланками бюджетної системи; громади наділені правом самостійно встановлювати податкові ставки та обирати джерела оподаткування	Громади приймають власні закони; землі є суб'єктами конституційного права, однак не можуть самостійно вести міжнародну політику
Словаччина	скасовано області	фінансування власних	державна влада стала

	і замість трьох рівнів управління залишилось два: райони (38) і територіальні одиниці (121)	функцій відбувається за рахунок власних доходів громад; фінансування делегованих повноважень за рахунок цільових трансфертів	максимально відділена від місцевої; ряд має обмежений перелік функцій
Польща	кількість повітів і гмін скорочено до 379 та 2479 – кількість воєводств скорочено з 49 до 16; триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство»	джерелами власних доходів бюджетів гміни стали: податок на нерухомість, сільськогосподарський податок, лісовий податок, податок з транспортних засобів, з доходів фізичних осіб, податок на спадщину, а також низка зборів: Окрім того, доходи формуються надходженнями від податку на доходи фізичних та юридичних осіб; цільовими субвенціями, дотаціями	розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню

Джерело: систематизовано автором на основі [1; 2; 3; 6; 8; 9; 11; 12]

Німеччина є представником групи країн з федеративним устроєм, в основі реалізації бюджетної децентралізації якої закладено два визначальні принципи – автономії та участі. Територіальними одиницями цієї країни згідно чинного законодавства є: землі, округи, райони та общини (базова ланка). На відміну від українських громад, німецькі землі можуть приймати власні закони. Німеччину та Україну об'єднує схожа багаторівнева система фінансового вирівнювання, інструментами якої є [2]:

- розподіл податків між різними ланками бюджетної системи (закріплення та розщеплення);
- трансфертне фінансове вирівнювання (дотації, субвенції та інші види міжбюджетних трансфертів).

Особливістю бюджетної системи Німеччини є закріплення за кожним рівнем податків, які скеровуються лише до одного з бюджетів. Бюджетна децентралізація в Німеччині передбачає участь держави в бюджетному

регулюванні: завдання земель – опікуватися культурою, освітою та наукою, а все, що стосується життя громади відноситься до повноважень обшин, а федерація лише несе відповідальність за цілісність економічного розвитку країни.

Враховуючи схожість концепцій реформи бюджетної децентралізації цікавим для України є досвід унітарної країни Польщі. Бюджетна децентралізація в Польщі була завершальною реформою після змін місцевого самоврядування та адміністративнотериторіального устрою. Результатом таких реформ в країні стала триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство», замість «гміна – воєводство» [11]. Це стало рушійною силою у вибудовуванні раціональної, демократичної адміністративної системи із незалежним місцевим самоврядуванням.

Децентралізація функцій та повноважень була підкріплена джерелами доходів, тобто наступним кроком реформ стала бюджетна децентралізація. Результатом проведення реформ стало розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню.

Доцільним до впровадження у вітчизняні реалії є досвід бюджетної децентралізації Словаччини. Словаччина маючи масштабну корупцію у всіх сферах економіки, галопуюче безробіття та ряд інших економічних проблем, поступово, у кілька етапів провела ряд реформ. Завдяки яким, було вибудовано трирівневу модель державного управління – «громада – обласне самоуправління – держава». В результаті проведених змін державна влада стала максимально відділена від місцевої, а більшість проблем було подолано [5]. На відміну від України, уряд Словаччини має обмежений перелік функцій, правда контроль в частині делегованих повноважень, за діяльністю місцевої влади зі сторони уряду існує посьогодні. Розширення прав громад та країв було підкріплено джерелами доходів, які в результаті реформи

бюджетної системи було передано на місцевий рівень. Загалом, фінансові ресурси були розподілені таким чином, що уряд і регіони отримали потужну фінансову базу для своєї діяльності [6].

Слід відмітити, що в Україні й досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування, а хронічний дефіцит фінансових ресурсів територіальних громад та надмірна їх подрібненість не дозволили децентралізувати бюджетну систему України. Проблема розподілу повноважень між «центром» та місцевими громадами загострюється бажанням територіальних органів мати додаткові бюджетні ресурси з одночасною відсутністю досвіду виконання додаткових функцій.

Разом з тим, слід визнати, що бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджетів громад, але паралельно і викристалізувала низку суперечностей. Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по ПДФО (оскільки з 2015 року об'єднані громади замість своїх 75%, отримують 60%, а обласні бюджети замість 25% отримують 15%) [12], а компенсація даного податку, введенням, наприклад, податку на майно не є економічно ефективною, оскільки на даний момент відсутня база оподаткування (житлові будинки, квартири).

Попри передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України (з 01.01.2016 року), більшість з 159 новостворених об'єднаних територіальних громад, так і залишилась дотаційними (125 громад отримують базову дотацію), а отже вони й надалі є фінансово неспроможними [12].

Слід також звернути увагу, що в ЄС регіони (включаючи і муніципалітети чи комуни) є об'єктом не тільки державної чи регіональної політики, але й надзвичайно потужної політики згуртування ЄС, на яку виділяється третина бюджету співтовариства. Фактично в межах кожної окремої країни питання

розподілу повноважень і ресурсів при управлінні може вирішуватися за різними децентралізованими чи централізованими моделями. Проте на рівні ЄС реалізуються масштабні процеси централізованого перерозподілу бюджетних ресурсів на цілі регіональної політики. У більшості випадків бенефіціарами допомоги є найменш розвинені регіони (табл. 3).

Таблиця 1

Розподіл коштів політики згуртування ЄС у 2014-2020 рр. за напрямками

Напрямок	Сума, млрд євро	Частка, %
Допомога найменш розвиненим регіонам (ВВП < 75% середнього по ЄС)	182,2	51,8
Допомога перехідним регіонам (ВВП 75-90% середнього по ЄС)	35,4	10,1
Допомога більш розвиненим регіонам (ВВП > 90% середнього по ЄС)	54,3	15,4
Європейське територіальне співробітництво	10,2	2,9
Міські інновації	0,4	0,1
Зайнятість молоді	3,2	0,9
Фонд згуртування	63,3	18,0
Підтримка віддалених і рідкозаселених територій	1,6	0,5
Технічна підтримка	1,2	0,3
Усього	351,8	100,0

Складено автором за даними [6]

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки: децентралізація бюджетної системи України, наразі, є незавершеною. Наступні етапи розпочатого процесу зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад повинні лежати в площині аналізу результатів пройденого етапу реалізації бюджетної децентралізації, виявлення її переваг та суперечностей, при цьому реалізація бюджетної децентралізації повинна опиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління.

Головна проблема реформи – відсутність єдиного центру ухвалення рішень; реалізуючи реформу бюджетної децентралізації потрібно чітко розуміти цілі, функцію держави та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення економічної політики країни загалом та регіонів зокрема,

а також враховувати особливості фіскальної децентралізації в частині потужних регіонів до їх більшої автономії. Найважливішим є проведення бюджетної децентралізації, яке повинно зменшити роль держави у фінансовому забезпеченні розвитку громад та регіонів із паралельним створенням можливостей для зміцнення автономності місцевих бюджетів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. – К.;, 2012. С. 157.

2. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2015. № 2(167). С. 50.

3. Дмитровська В.С. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581_.pdf

4. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf).

5. Кульчицький М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. *Фінанси України*. 2007. № 9. С. 102-105.

6. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. *Вісник Донецького національного університету*. 2010. №3. С. 32.

7. Мурзаков А.П. Формирование и расходование средств бюджетов городов регионального значения : автореф. дис. ...канд. экон. наук: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» [Электронный ресурс]. Саратов, 2002. – Режим доступа: <http://www.dslib.net>

8. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.

9. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>.

10. Jourmard I., Giomo C. (2005). Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. Paris: OECD Economics Department Working Papers. No 436. P. 9.

11. Ruśkowski E., Salachna J. (2015) *Finanse lokalne po akcesji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2 wyd. 2015. 272 s.

12. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uqip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>.

13. Sub-national public finance in the European Union [Electronic resource] *Economic Outlook*. 10.2017. – Mode of access: www.dexia.com/docs/2017/2017_news/20170131_public_finance_europe_UK.pdf.

REFERENCES:

1. O. M. Boryslavska, I. B. Zaverukha, A. M. Shkolyk ta in . (2012) *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]. Kyiv (in Ukrainian)

2. Demydenko L., Nakonechna Yu. (2015) *Fiskalna detsentralizatsiia: nimetskyi dosvid ta ukraïnski realii* [Fiscal decentralization: German experience and Ukrainian realities]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. no 2(167). pp.50.

3. Dmytrovska V.S. *Zarubizhnyi dosvid mistsevoho opodatkovannia* (2017) [Foreign experience of local taxation]: www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581_.pdf

4. Kosteniuk I. (2013) *Zakhidni modeli mistsevoho samovriaduvannia: perspektyvy ta obmezhennia kulturnykh transferiv* [Western models of local self-government: perspectives and restrictions on cultural transfers]: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf).

5. Kulchytskyi M. I. (2007) Mistsevi biudzhety i mekhanizm yikh formuvannia [Local budgets and the mechanism of their formation]. *Finansy Ukrainy*. no 9. S. 102-105.

6. Moldovan O. O. (2010) Biudzhetna detsentralizatsiia: dosvid efektyvnoi reformy Slovachchyny dlia Ukrainy [Budget decentralization: experience of effective Slovak reform for Ukraine]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu*. no 3. S.32.

7. Murzakov A.P. (2002) Formirovanie i raskhodovanie sredstv byudzhetov gorodov regional'nogo znacheniya : [Formation and spending of budget funds of cities of regional importance] : avtoref. dis. ...kand. ekon. nauk: 08.00.10 «Finansy, denezhnoe obrashchenie i kredit». Saratov: <http://www.dslib.net>

8. Nakonechnyi V.V. (2014) Osnovni svitovi modeli mistsevoho samovriaduvannia: porivnialnyi analiz [The main world models of local self-government: a comparative analysis]: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/20141/doc/5/03.pdf>.

9. Roman V. (2016) Modeli detsentralizatsii vlady krain Yevropeiskoho Soiuzu [Models of decentralization of power in the countries of the European Union]: <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>.

10. Jourmard I., Giomo C. (2005). Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. Paris: OECD Economics Department Working Papers. No 436. P. 9.

11. Ruśkowski E., Salachna J. (2015) Finanse lokalne po akcesji. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2 wyd. 272 s.

12. Detsentralizatsiia vlady na osnovi krashchykh inozemnykh praktyk ta ukrainskykh zakonodavchykh initsiatyv [Decentralization of power on the basis of best foreign practices and Ukrainian legislative initiatives]: <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>.

13. Sub-national public finance in the European Union [Electronic resource] Economic Outlook. 10.2017. : www.dexia.com/docs/2017/2017_news/20170131_public_finance_europe_UK.pdf.

