

УДК 352.07:336.1

Р.С. Демчак, канд. наук з держ. упр.

Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ЯК ВАЖІЛЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Р.Е. Демчак, канд. наук по гос. упр.

Национальный институт стратегических исследований, г. Киев, Украина

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Ruslan Demchak, PhD in Public Administration

National Institute for Strategic Studies, Kyiv, Ukraine

DECENTRALIZATION OF BUDGETARY RELATIONS AS AN INSTRUMENT OF PROVIDING REGIONAL DEVELOPMENT

Розглянуто основні особливості проведення бюджетної децентралізації в Україні та перспективи її подальшого розвитку. Проведено аналіз реалізації політики бюджетної децентралізації на місцевому рівні та розкрито необхідність децентралізації системи місцевих бюджетів України для створення достатньої фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцеві фінанси, місцеві органи самоврядування, фінансова незалежність.

Рассмотрены основные особенности проведения бюджетной децентрализации в Украине и перспективы ее дальнейшего развития. Проведен анализ реализации политики бюджетной децентрализации на местном уровне и раскрыта необходимость децентрализации системы местных бюджетов Украины для создания достаточной финансовой базы органов местного самоуправления.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, местные финансы, местные органы самоуправления, финансовая независимость.

In the article the basic features of leadthrough of budgetary decentralization in Ukraine and prospect of it are considered subsequent development. The analysis of realization of policy of budgetary decentralization is conducted at local level and the necessity of decentralization of the system of local budgets of Ukraine is exposed for creation of sufficient capital base of organs of local self-government.

Key words: budget decentralization, local finances, local government, financial independence.

Постановка проблеми. Як засвідчують кращі світові практики регіонального розвитку, бюджетно-податкова децентралізація є дієвим інструментом забезпечення ефективності розподілу суспільних благ і послуг, що сприяє забезпеченню динамічного регіонального розвитку. Ці обставини обумовлюють необхідність здійснення процесів економічної децентралізації бюджетно-податкових відносин через науково обґрунтований вибір основних параметрів та інструментів, спрямованих на збалансованість інтересів усіх учасників бюджетно-податкових відносин.

Нині актуальним є не лише вирішення фундаментальних проблем децентралізації бюджетних відносин як об'єктивного процесу розвитку регіональних економік. Також не менш важливим є виявлення її цільових орієнтирів, пов'язаних із зовнішніми ефектами процесу децентралізації видаткових і податкових повноважень, наявністю різних видів інституціональних обмежень децентралізації, потребою розвитку соціальних гарантій та забезпечення ефективності суспільних благ та послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню проблеми децентралізації присвячено праці зарубіжних учених Е.Б. Аткинсона, Д.Е. Стігліца, Р. Берда, Р. Масгрейва. У роботах Дж. Бьюкенена і Ч. Тібу сформульовані принципи розподілу як витратних, так і дохідних повноважень між рівнями бюджетної системи. Проблеми інституціонально-правового забезпечення суспільними благами розглянуто в роботах У. Оутса. Питання ефективності реалізації реформи бюджетної системи на центральному та місцевому рівнях досліджено також у роботах українських науковців, зокрема, О.Д. Василика, Л.М. Бабица, І.О. Лютого, В.М. Опаріна та ін. Проблема децентралізації бюджетних коштів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування знайшла відображення у роботах О.П. Кириленко, Л.В. Лисяк, С.А. Буковинського та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте численні дискусії, що тривають як у колі наукових експертів, так і у суспільстві, обумовлюють потребу висвітлення актуальних питань бюджетної децентралізації, їх аналізу та обґрунтування подальших кроків, які мають бути здійсненні на виконання завдань цієї реформи, що нині реалізується в державі.

Мета статті. Метою цієї статті є аналіз механізмів бюджетної децентралізації як одного з методів реалізації державної бюджетної політики. **Головною метою цієї роботи** є обґрунтування концептуальних засад та практичних пропозицій для подальшого вдосконалення заходів децентралізації на основі досліджень теоретичних і практичних аспектів проблеми забезпечення регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Вагомою складовою трансформаційних перебудов у системі державного регулювання соціальних та економічних процесів є децентралізація державного управління. На сучасному етапі вже реалізовано перші кроки на шляху бюджетної децентралізації з метою створення дієвої системи бюджетних відносин та посилення фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Чинниками, що формують передумови бюджетної децентралізації як важеля забезпечення ефективності державних функцій, можна визначити такі: відмінність потенціалів регіонального (територіального) розвитку, потреба підвищення ефективності бюджетного регулювання процесу надання суспільних благ та послуг на регіональному і місцевому рівнях в умовах ресурсних обмежень, необхідність стабілізації динаміки розвитку на етапі трансформаційних зрушень національної економіки.

Перевагами децентралізованого надання державних послуг є, насамперед, близькість органів місцевого самоврядування до населення, і як наслідок, краще розуміння переваг та потреб населення певної території, можливість зниження наслідків «політичних рішень» при прийнятті управлінських рішень. Специфіка процесу надання громадських благ на регіональному і місцевому рівнях в умовах децентралізації значною мірою обумовлена механізмом бюджетних відносин між рівнями державної влади. Загалом для більшості бюджетних систем країн характерне децентралізоване надання суспільних благ та послуг. Відносини між органами влади різного рівня у бюджетній сфері існують у будь-якій державі внаслідок наявності адміністративно-територіального ділення. Проте складатися вони можуть на основі різних принципів залежно від типу державного устрою. При цьому як в унітарних державах, так і у країнах з федеративним устроєм найбільш актуальним питанням є проблеми оптимізації бюджетно-податкових інтересів усіх рівнів влади в цілях забезпечення паритету бюджетно-податкових ресурсів, повноважень і відповідальності. Міжбюджетні відносини характеризують різні аспекти бюджетної децентралізації і фінансової самостійності регіонів та адміністративно-територіальних одиниць. У кожній країні під час розподілу компетенцій між органами управління різних рівнів особлива увага приділяється органам місцевого самоврядування, формуванню надійної і стабільної дохідної бази місцевих бюджетів, а також умовам та механізмам формування міжбюджетних відносин [5]. Проблеми у встановленні міжбюджетних відносин між центром і регіонами, а також у межах самих регіонів є притаманними для будь-якої країни, яка в кожному випадку вирішує їх відповідно до умов соціально-економічного розвитку.

Вивчення методів і механізмів, які різні країни використовують для вирішення аналогічних проблем, дає змогу виділити як специфіку, так і загальні підходи, що характерні для сучасного етапу розвитку суспільства. Виходячи з цього, можна виробити стратегію формування і розвитку системи місцевого самоврядування, її взаємодії з центральними органами управління. Світовий досвід демонструє відсутність ідеальної для всіх країн моделі міжбюджетних відносин у силу величезного впливу політичних факторів, історичних традицій, механізмів бюджетно-податкового регулювання у різних країнах, рівня соціально-економічного розвитку країни. Фіскальна або податкова складова міжбюджетних відносин

ПРОБЛЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНУ

залежить від типу податкової системи країни і порядку їх розподілу за рівнями бюджетної системи [2]. Деякі автори пропонують поділяти моделі організації міжбюджетних відносин, що застосовуються в зарубіжних країнах, на два типи: децентралізовані і кооперативні. Моделі децентралізації характеризуються такими основними факторами:

1) у розмежуванні видаткових повноважень між різними рівнями влади провідна роль належить центральному уряду, зокрема, під час реалізації таких важливих функцій державних органів влади й управління – макроекономічної стабілізації, перерозподілу національного доходу і виробництва державних товарів і послуг, коли остання розмежується між трьома рівнями влади;

2) закріплення повноважень за рівнями влади у сфері оподаткування відбувається відповідно до визначеного розподілу функцій: податкові доходи центрального уряду формуються з первинних доходів, таких як доходи з фізичних осіб і юридичних осіб, акцизи й митні збори, тобто з таких доходів, які мають виражену фіскальну спрямованість, а доходи регіональних (субфедеральних) бюджетів наповнюються податками на товари і послуги, майно і землю тощо;

3) високий ступінь фінансової незалежності і самостійності регіональної влади визначається наявністю у них прав спільного (федерально-регіонального) використання податкових баз, а також можливістю запроваджувати будь-які податки, що не порушують міжрегіональні пропорції, а проблема горизонтального дисбалансу вирішується за рахунок надання цільових грантів регіонам.

Прикладом децентралізованої моделі є американський варіант бюджетного федералізму. До цього типу також можна віднести організацію міжбюджетних відносин у Канаді.

Кооперативна модель децентралізації має такі особливості:

1) розширена участь регіонів у перерозподілі національного доходу, що обумовлює більш тісну співпрацю у сфері міжбюджетних відносин центрального і регіонального рівнів влади;

2) збільшення частки регіональних та місцевих бюджетів у системі розподілу податкових доходів, у тому числі і національних;

3) високий рівень централізації управління регіональними державними фінансами з боку центрального уряду й обмеження самостійності регіональної влади [2].

Кооперативна модель організації міжбюджетних відносин набула більшого поширення і її використовують багато європейських держав і, передусім, скандинавські країни, а також Німеччина і Швейцарія. Важливу роль у цій моделі децентралізації відіграють трансферти, які відносяться до різних форм міжбюджетного регулювання. Обсяг трансфертів у бюджетах регіонів федеральних держав становив від 4 % ВВП в Австрії, 4,3 % – у Німеччині, 5,1 % – у Швейцарії, 5,6 % – у США, до 8 % ВВП – у Канаді й Австралії. Їх частка в сукупних доходах територіальних бюджетів у країнах ОЕСР досить висока і становила на початку реалізації цих реформ у 90-х рр. близько 40 %, у тому числі в англосакських країнах – 36 %, у скандинавських – 34 %, у федеральних європейських країнах – 24 %, в інших західноєвропейських країнах (Греція, Бельгія, Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Нідерланди) – 63,2 % [3].

Слід зазначити, і про це свідчать кращі зарубіжні практики, що збалансована бюджетно-податкова децентралізація, яка забезпечує узгоджений рух джерел доходів і бюджетних видатків, створює більш сприятливі умови для розвитку єдиного загальнонаціонального ринку й стійкості соціально-економічних перетворень як на державному, так і на регіональному рівнях. Податкова і бюджетна асиметрія між регіонами ускладнює проведення не лише єдиної політики соціально-економічних перетворень, але й збільшує ризики формування локальних криз у регіонах. Серед об'єктивних причин у асиметричності регіонального розвитку, що характеризуються значними диспропорціями між територіями за рівнем соціально-економічного розвитку, однією із вагомих виокремлюється розбалансо-

ПРОБЛЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНУ

ваність бюджетної системи не лише по вертикалі, але і по горизонталі, що актуалізує проблему розгляду й переосмислення тенденцій у розвитку бюджетно-податкової системи і необхідності використання різноманітних важелів з метою забезпечення збалансованості як податкової, так і бюджетної децентралізації. Адже, якими б ефективними не були окремо бюджетна і податкова децентралізація, їх незбалансованість може суттєво знівелювати не лише управлінські дії центральної влади, а також ініціативи органів місцевого самоврядування. Більш того, чим сильніше виражена бюджетно-податкова асиметрія, тим більше формальна децентралізація поступається місцем фактичній централізації бюджетно-податкових відносин [3]. Ураховуючи, що процес збалансування бюджетних потоків є досить складним, оскільки регулюється не тільки умовами бюджетного законодавства, а й нагальними потребами відповідної території, нині виникає необхідність запровадження нових механізмів відносин центральної та місцевої влади у фінансово-бюджетній сфері, запровадження яких забезпечить достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами розвиток усіх сфер життєдіяльності територіальних громад на підставі чіткого розподілу повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, які виконують важливі функції з вирішення суспільно значущих завдань.

Як свідчить бюджетна практика, органи місцевого самоврядування майже постійно не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами для виконання делегованих повноважень. За даними аналітиків Асоціації міст України, «останні чотири роки держава на 20 % не додає коштів місцевому самоврядуванню на передані йому повноваження... Унаслідок цього органи місцевого самоврядування “для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів”» [6]. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, у 2010 р. становила 25,6 %, у 2011 р. – 33,4 %, у 2012 р. – 37,4 %, у 2013 р. – 38,7 %. При цьому частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень органів самоврядування найменша серед країн Європи. Так, у Латвії цей показник досягає 34,2 %, у Словаччині – 31,6 %, в Угорщині – 27,2 %, у Польщі – 26,6 %, в Україні – 9,2 %. Рівень бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури на одного жителя в Україні становить 28 євро, Словаччині – 192, Угорщині – 213, Латвії – 231, Польщі – 305 євро [3].

Проблема фінансового забезпечення територіальних громад та реформування публічного управління порушується протягом декількох років. Проте «основною причиною того, що місцева влада має досить обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, тому що це автоматично призведе до обмеження її повноваження та звуження ресурсної бази» [6]. Як зазначено в аналітичній записці «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні» Національного інституту стратегічних досліджень, основні ризики реформування місцевого самоврядування стосуються сьогодні перегляду адміністративно-територіального устрою, державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень тощо. Крім того, вбачається ризик розбалансування системи бюджетоутворення у зв'язку з імовірним плануванням органами місцевого самоврядування нереальних витрат [4]. Зазначені ризики ґрунтуються на проблемних питаннях, що виникали в європейських країнах у процесі здійснення політики регіоналізації системи влади. Так, у Польщі чинився опір з питання проведення адміністративно-територіального устрою (укрупнення воєводств), у Болгарії фактичне відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту (створення макроекономічного середовища) дало можливість забезпечити належну фінансову та матеріальну основу місцевого самоврядування, каменем спотикання проведення адміністративно-територіальної реформи у Республіці Молдова та Румунії були виступи етнічних

ПРОБЛЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНУ

меншин, в Іспанії, Великобританії, Італії децентралізація привела до зростання спектра політичних партій та рухів за етнічною, регіональною, націоналістичною ознакою тощо. Слід зазначити, що і на теперішній час в європейських країнах ставлення громадянського суспільства до здійснення реформи місцевого самоврядування неоднозначне, тому пошук нових форм взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування стає характерною рисою для України, а прагнення надати демократичним тенденціям організації громадського життя новий імпульс до формування дієвої системи бюджетної децентралізації, яка забезпечила б єдність інтересів держави й територіальної громади [3].

Висновки і пропозиції. Загальною тенденцією впровадження децентралізації в європейських країнах є проведення адміністративно-територіальної реформи. По суті це питання є предметом вивчення повноважень органів місцевого самоврядування на відповідній території. Ефективність їх діяльності належатиме від того, які повноваження вони будуть здійснювати. Під час здійснення інституціональних та організаційних перетворень у процесі адміністративно-територіальної реформи стратегічною метою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування повинно стати формування умов щодо реального покращання життєзабезпечення громад, досягнення високого рівня надання адміністративних, культурних та соціальних послуг, сприяння економічному зростанню конкретного населеного пункту чи району, з одночасною прив'язкою до всієї економічної системи регіону чи країни. Структурність бюджетної сфери держави обумовлює доцільність дослідження процесів децентралізації з погляду декомпозиційного підходу стосовно зовнішніх і внутрішніх факторів її функціонування. Позитивом декомпозиційного підходу є можливість отримання нових механізмів міжрівневої взаємодії організаційно-управлінської, фіскальної і бюджетної складових, що дає змогу розглядати економічні інструменти децентралізації як ефективні елементи економічних трансформацій.

Раціональне використання бюджетних коштів та зміцнення фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування, передача повноважень, спрощення та підвищення оперативності вирішення нагальних проблем, підвищення рівня життя населення, якості послуг, що надаються, ступеня довіри населення до владних інститутів та забезпечення прозорості їх діяльності, вдосконалення та посилення процесів демократії є вагомими чинниками, що визначають результативність проведення змін у бюджетно-податковій сфері держави. Нині проведення бюджетної децентралізації має відповідати стратегічним цілям реформ, що реалізуються.

Список використаних джерел

1. *Деркач М. І.* Моделі фіскальної децентралізації країн світу [Електронний ресурс] / М. І. Деркач. – Режим доступу : <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html>.
2. *Долженко І. І.* Розвиток бюджетної децентралізації в Україні [Електронний ресурс] / І. І. Долженко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. – 2014. – Вип. 200 (3). – С. 188–195. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnu_econ_2014_200\(3\)_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnu_econ_2014_200(3)_31).
3. *Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади* : [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.
4. *Макаров Г. В.* Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
5. *Сало Т. В.* Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. В. Сало // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України С. В. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
6. *Слобожан О.* Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект «Діалог»). – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.