

М. О. Беспалов,
здобувач кафедри менеджменту та бізнес адміністрування,
ЗВО "Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бузая"
ORCID ID: 0000-0002-5575-8455

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.11.112

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

М. Беспалов,
Candidate for a degree of the Department of management and public administration,
Academician Yuri Bugay International university of science and technology

PECULIARITIES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF WORLD EXPERIENCE

У статті охарактеризовано основні моделі місцевого самоврядування Європейських країн, розглянуто сутність та інструментарій окремих форм децентралізації. Виокремлено три основні моделі місцевого самоврядування Європейських країн, що склались в процесі історичного розвитку, а саме англосаксонську, континентальну та змішану моделі. Встановлено, що децентралізація окрім різних моделей також має різні форми. До таких форм децентралізації відносяться: політична, адміністративна, фіскальна та ринкова децентралізація. Виділено основні риси фіскального децентралізму та головні принципи результативної фінансової децентралізації. Проаналізовано джерела формування фонду бюджетних трансфертів окремих країн. Підкреслюється, що фіскальна децентралізація є багатостороннім процесом, що характеризується не тільки розподілом повноважень щодо доходів та витрат між різними рівнями влади, а й ступенем формування політики автономії за умов унітарності держави.

Recently, the issue of decentralization of local governments is accompanied by the implementation of fiscal (budgetary, financial), administrative, political, geographical decentralization. The process of fiscal decentralization has a positive impact on the development of regions, provided the optimal and rational structure of sources of local budgets and the availability of relevant regulations. Based on this, the issue of fiscal decentralization, taking into account the experience of foreign countries is a topical issue given the European integration vector of Ukraine's development and the existing disparities in the economic development of the regions.

The article describes the main models of local self-government of European countries, considers the essence and tools of certain forms of decentralization. The main features of fiscal decentralization and the main principles of effective fiscal decentralization are highlighted. The sources of formation of the fund of budget transfers of separate countries are analyzed. The distribution of certain types of revenues by parts of the budget system in Ukraine and the division of tax revenues in some European countries is analyzed. It is emphasized that fiscal decentralization is a multilateral process, characterized not only by the distribution of powers over revenues and expenditures between different levels of government, but also the degree of formation of autonomy policy. A number of measures have been identified at the national level to ensure economical and efficient spending of financial resources on the ground.

Thus, decentralization reforms are one of the main financial instruments for promoting the economic development of regions and territorial entities. The process of fiscal decentralization is a mechanism that provides incentives for regions to effectively and responsibly manage public finances find and attract

additional sources of financial resources. Assessment of foreign experience in the field of fiscal decentralization processes allows us to identify tools that can be used in Ukraine to ensure European standards of administrative-territorial and financial independence of local governments.

Ключові слова: фінансова децентралізація, децентралізація, податкові надходження, міжбюджетні трансферти, фінансові ресурси, місцеве самоврядування.

Key words: financial decentralization, decentralization, tax revenues, intergovernmental transfers, financial resources, local self-government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Впродовж останнього часу питання децентралізації та передачі прав і фінансових ресурсів до органів місцевого самоврядування супроводжується реалізацією фіскальної, адміністративної, політичної децентралізації. Виконання покладених на регіональний та місцевий рівень функцій можливе тільки за умов закріплення за місцевою владою відповідних ресурсів, що вимагає належних інструментів нормативного регулювання. На сьогодні можна казати про те, що на законодавчому рівні за регіональною та місцевою владою внаслідок децентралізації вже закріплені необхідні ресурси та змінено сам механізм перерозподілення податкових та бюджетних ресурсів, що сприяє забезпеченню фінансової самодостатності органів регіональної влади та місцевого самоврядування. Процес фіскальної децентралізації здійснює позитивний вплив на розвиток регіонів за умови оптимальної та раціональної структури джерел формування місцевих бюджетів та наявності відповідних нормативно-правових актів. Вищезазначене доводить, що проблематика впровадження фіскальної децентралізації в Україні із врахуванням досвіду зарубіжних держав є актуальним питанням з огляду на євроінтеграційний вектор розвитку та тенденцію посилення диспропорцій економічного розвитку регіонів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання децентралізації, у тому числі фінансової, розширення фінансової бази та самостійності органів регіонального та місцевого самоврядування досліджувалися вітчизняними вченими та висвітлені у роботах: В. Андрущенко, М. Бутка, А. Буряченко, М. Кизима, О. Кириленко, І. Луїної, В. Опаріна, К. Павлюка, Р. Тульчинського, С. Тульчинської та інших науковців. Проте за умови постійного реформування у системі державного управління та євроінтеграційного курсу України дана проблематика є актуальною та вимагає подальших наукових розвідок, у тому числі, у напрямі можливості імплементації європейського досвіду для України.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є вивчення зарубіжного досвіду фіскальної децентралізації для визначення шляхів його імплементації в Україні із урахуванням існуючих реалій економічного розвитку регіонів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для здійснення ефективного місцевого самоврядування необхідним є наявність певних фінансових ресурсів, а також їх оптимальне та раціональне використання. Фіскальна децентралізація дає можливість місцевим бюджетам отримати більше бюджетних коштів не за рахунок їх перерозподілу у вигляді трансфертів з державного бюджету, а за рахунок розширення місцевої бази оподаткування.

Децентралізація владних повноважень не є новим явищем, проте цей процес постійно трансформується та

набуває багатьох нових форм та особливостей у залежності від історії країн, рівня її розвитку, культури, підходів до державного управління тощо. У свою чергу, ці та інші особливості розвитку країн сприяли появі різних моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є форми і типи взаємовідносин органів місцевої влади із органами державної влади [11, с. 139].

Загалом виділяють три основні моделі місцевого самоврядування Європейських країн, що склались у процесі історичного розвитку. Серед них виділяють [10]:

по-перше, англосаксонську, що характеризується досить високим рівнем автономії органів місцевого самоврядування із одночасним сильним контролем з боку громад та відсутністю адміністративних органів місцевої влади. Така модель існує у Великобританії;

по-друге, континентальну, що передбачає одночасне поєднання прямого державного управління та місцевого самоврядування, із обмеженою автономією самоврядування та наявністю спеціальних органів державного управління для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Така модель притаманна Бельгії, Болгарії, Італії, Польщі, Франції;

по-третє, змішану модель, що поєднує риси двох попередніх та характеризується тим, що у певних ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути представлений державною адміністрацією, а також може бути ланкою муніципального рівня. Така модель чітко прослідковується у Австрії та Німеччині.

Децентралізація, окрім різних моделей, також має різні форми. До таких форм децентралізації відносяться: політична, адміністративна, фіскальна та ринкова децентралізація [1, с. 73; 8; 9, с. 246]. Розглянемо їх більш ґрунтовно.

Політична децентралізація спирається на надання більших владних повноважень в прийнятті рішень громадянам на місцях чи/або обраним громадами представникам. Інструментарієм політичної децентралізації виступають законодавчі реформи у напрямі децентралізації, що забезпечують створення місцевих політичних одиниць та створення ініціативних, ефективних громадських та суспільних груп.

Адміністративна децентралізація акцентує увагу на перерозподілі функцій, повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за забезпечення та надання соціальних послуг населенню між різними щаблями влади. Основним інструментарієм при адміністративній децентралізації виступає делегування як процес передачі відповідальності за прийняття рішень і адміністрування державних функцій місцевим органам влади, а також передача повноважень центральних органів влади для прийняття рішень та управління одиницям місцевого самоврядування.

Фінансова децентралізація включає в себе податкову, фіскальну, бюджетну децентралізацію та передбачає формування достатнього рівня доходів місцевих бюджетів для вирішення покладених на місцевий рівень соціальних проблем та виконання поставлених функцій. Без фінансової децентралізації не може існувати адмі-

Таблиця 1. Джерела формування фонду бюджетних трансфертів окремих країн

| Країна | Види бюджетних трансфертів | Джерела бюджетних трансфертів |
|-----------|--|--|
| Швеція | Незв'язані субвенції та цільові дотації | Бюджетні асигнування згідно з місцевими видатками |
| Німеччина | Додаткові дотації, дотації на виконання спільних завдань, допомога на інвестиції, структурний фонд | 2% ПДВ сплачується із федеральної частки залежно від розміру місцевих видатків |
| Польща | Загальні субвенції та цільові дотації | Бюджетні асигнування відповідно до місцевих видатків. Частка бюджетних видатків держави |
| Франція | Глобальна дотація на устаткування, відшкодування ПДВ, спеціальні субвенції | Щорічна індексована частка ПДВ, частка податку на прибуток залежно від місцевих видатків. Бюджетні асигнування відповідно до місцевих видатків |

Джерело: [3, с. 66].

ністративна децентралізація, оскільки без закріплення за місцевими бюджетами певних доходів неможливе адміністративне виконання делегованих від центральної ланки управління функцій. Інструментарієм фінансової децентралізації може виступати:

- міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим органам влади центральним урядом;
- спільне фінансування чи спільне виробництво, шляхом участі користувачів у наданні послуг чи розвитку інфраструктури через грошові або трудові внески;
- дозвіл муніципальних запозичень та мобілізація національних чи місцевих державних ресурсів через кредитні гарантії;
- збільшення місцевих доходів через податки з продажів або непрямих витрат, податки на власність та інші різновиди податків та місцевих платежів.

Також однією із форм децентралізації є ринкова децентралізація, що полягає у формуванні ринкового середовища. Головними інструментами ринкової децентралізації виступає приватизація та партнерство через залучення до процесу фінансування соціальних та екологічних проєктів органів місцевої влади та бізнесу завдяки державно-приватному партнерству або концесії.

Одним із факторів збільшення рівня конкуренції за бюджетні ресурси серед органів місцевої влади є фіскальна децентралізація як різновид фінансової децентралізації. Відповідно, основними рисами фіскального децентралізму, які розкривають його зміст, є:

- по-перше, децентралізація доходів — закріплення за органами місцевого самоврядування доходів, які достатні для якісного та належного виконання відповідних завдань та функцій, і також надання права самостійно встановлювати їхні розміри;
- по-друге, децентралізація видатків — надання фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування на виконання завдань та функцій щодо соціально-економічного розвитку регіонів;
- по-третє, організаційна і процесуальна самостійність — надання органами місцевого самоврядування прав самостійно формувати, затверджувати та виконувати фінансові плани, бюджети, кошториси, забезпечувати звітність та контроль тощо [6, с. 121—122; 10, с. 11].

Н.Ю. Рекова, Г.В. Веріга та Ю.А. Чистюхіна виділяють три головних принципи результативної фіскальної децентралізації: "...сформована певною мірою фіскальна автономія територіальних утворень, чітке визначення розподілу функціональних повноважень та прозорість їхнього виконання, розвиток інституційного середовища децентралізації" [5, с. 104—105]. Неefективна система міжбюджетних трансфертів у державах, які розвиваються, підриває фінансову дисципліну при формуванні стимулів для розвитку регіонів та досягнення фіскальних результатів, що викликає повільне економічне придушення фінансово нерозвинених регіонів. Правильно спроектовані міжбюджетні трансферти здатні посилити конкуренцію в наданні

суспільних благ, транспарентність уряду, фіскальну гармонізацію та збільшити розмір регіонального капіталу. Це, по суті, і визначає головне завдання фінансової децентралізації.

Кожна країна характеризується певними особливостями застосування механізмів міжбюджетних взаємовідносин. Виходячи із цього, і різняться джерела формування фонду бюджетних трансфертів різних країн (табл. 1).

А.А. Костирко та Н.Ю. Велентейчик зазначають, що "фіскальна або податкова складова міжбюджетних відносин залежить від типу податкової системи країни та порядку розподілу податків за рівнями бюджетної системи" [2, с. 55].

В основу ефективної фінансової децентралізації покладено наявність бази власного оподаткування на місцевому і регіональному рівнях. Доходи, закріплені на довгостроковій або постійній основі, забезпечують стійку фінансову базу для проведення самостійної бюджетно-податкової політики територіальних органів влади. Достатня самостійність в бюджетно-податковій політиці дозволяє органам місцевої влади регулювати обсяг та якість наданих суспільних послуг відповідно до потреб населення відповідної території. Фінансування великої частки витрат за рахунок власних неподаткових і податкових надходжень сприяє підвищенню рівня прозорості витрачання коштів [4, с. 36]. Також при фінансовій децентралізації за умов активної участі громад зростає прозорість, а, як наслідок, і результативність витрат місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ

Складність оцінки досвіду фіскальної децентралізації у країнах ЄС полягає в тому, що фіскальна децентралізація є досить багатограним явищем, що характеризує не тільки розподіл повноважень щодо доходів та видатків між окремими рівнями влади, а і ступінь формування політики субцентральної автономії. Країни-члени ЄС досягли значного прогресу у проведенні децентралізації і створенні інституційних параметрів, що забезпечують децентралізацію, шляхом дій у напрямку підвищення автономності прийняття рішень органами місцевої влади щодо адміністрування податків, видатків, забезпечення прозорості та стабільності цих процесів.

Зокрема процес фіскальної децентралізації у країнах Європи з ринковою економікою призвів до значної різноманітності делегованих систем із різним ступенем політичних, адміністративних і фінансових повноважень субцентральних урядів.

Проведене дослідження різновиду моделей та форм децентралізації, а також досвіду Європейських країн, дає можливість зазначити, що децентралізація — це багатоаспектний процес, який має багато проявів та полягає у передачі частини функцій, повноважень та фінансів від центральної влади на місцевий рівень.

Подальших досліджень вимагають питання підвищення ефективності фіскальної регіональної політики в умовах децентралізації.

Література:

1. Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: Зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Економіка і суспільство. 2017. Вип. 13. С. 71—77.
2. Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. Зарубіжний досвід регулювання міжбюджетних відносин та можливості його адаптації в Україні. Часопис економічних реформ. 2016. Вип. 1. С. 55—64.
3. Кузькін Є.Ю., Котляревський Я.В., Шишко О.В. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи їх розв'язання. Фінанси України. 2015. Вип. 12. С. 63—72.
4. Палійчук Т.В. Механізми підвищення рівня податкової децентралізації. Академічний огляд. 2017. Вип. 1 (46). С. 35—43.
5. Рекова Н.Ю., Веріга Г.В., Чистюхіна Ю.А. Трансформація місцевих фінансів пост-конфліктних територій на засадах фіскальної децентралізації: монографія. Краматорськ, ДДМА, 2017. 300 с.
6. Рибіна Л.О., Стадніченко Л.М., Іншина І.В. Сутність і значення фіскальної децентралізації для соціально-економічного розвитку Сумської області. Причорноморські економічні студії. 2018. Вип. 34. С. 121—124.
7. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. Київ, НАДУ. 2018. 216 с.
8. Тульчинська С.О. Перспективи та доміанти розвитку інтелектуально-інноваційної системи регіонів України: монографія. Херсон, Ви-во "ПП Вишемирський В.С.", 2014. 210 с.
9. Тульчинський Р.В. Детермінанти становлення нового регіоналізму: теорія, методологія, практика. Херсон: Вид-во "ПП Вишемирський В.С.", 2018. 400 с.
10. Тульчинський Р.В. Фінансова децентралізація та її недоліки в умовах становлення нового регіоналізму в Україні. Інвестиції практика та досвід. 2018. Вип. 15. С. 10—14.
11. Хребтій І.В. Зарубіжний довід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях. Інвестиції: практика та досвід. 2019. Вип. 6. С. 138—141.
12. Fiscal Decentralisation Database. URL: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>

References:

1. Kasych, A.O. and Petrushko, A.S. (2017), "Management of decentralization processes: Foreign experience and strategic tasks for Ukraine", *Economika i suspil'stvo*, vol. 13, pp. 71—77.
2. Kostyrko, L.A. and Velentejchuk, N.Ju. (2016), "Foreign experience in regulating intergovernmental relations and the possibility of its adaptation in Ukraine", *Chasopy's ekonomichny'x reform*, vol. 1, pp. 55—64.
3. Kuzjkin, Ye.Ju. Kotljarevskij, Ja V. and Shyshko, O. V. (2015), "Foreign experience of fiscal decentralization: problems and ways to solve them", *Finansy' Ukrayiny*, vol. 12, pp. 63—72.
4. Palijchuk, T.V. (2017), "Mechanisms for increasing the level of tax decentralization", *Akademichny'j oglyad*, vol. 1, no. 46, pp. 35—43.
5. Reкова, N.Ju. Verigha, Gh.V. and Chystjukhina, Ju.A. (2017) *Transformacija miscevykh finansiv post-konfliktnykh terytoryj na zasadakh fiskal'noji decentralizaciji* [Transformation of local finances of post-conflict territories on the basis of fiscal decentralization], DDMA, Kramatorsk, Ukrainian.
6. Rybina, L.O. Stadnichenko, L.M. and Inshyna, I.V. (2018), "The essence and significance of fiscal decentralization for the socio-economic development of Sumy

region", *Pry'chornomors'ki ekonomichni studiyi*, vol. 34, pp. 121—124.

7. Romanjuk, S.A. (2018), *Decentralizacija: teorija ta praktyka zastosuvannja* [Decentralization: theory and practice of application], NADU, Kiev, Ukrainian.

8. Tul'chyn's'ka, S.O. (2014), *Perspektyvy ta dominanty rozvytku intelektual'no-innovatsijnoi systemy rehioniv Ukrainy* [Perspectives and domains of development of the intellectual-innovative system of regions of Ukraine], PP Vyshemyr's'kyj V.S., Kherson, Ukrainian.

9. Tul'chy'ns'ky'j, R.V. (2018), *Determinanty' stanovlennya novogo regionalizmu: teoriya, metodologiya, prakty'ka* [Determinants of the formation of a new regionalism: theory, methodology, practice], Vyshemirsky VS Publishing House, Kherson, Ukrainian.

10. Tul'chy'ns'ky'j, R.V. (2018), "Financial decentralization and its shortcomings in the formation of a new regionalism in Ukraine", *Investyciyi prakty'ka ta dosvid*, vol. 15. pp. 10—14.

11. Khrebtij, I.V. (2019), "Foreign proof of decentralization at the local and regional levels", *Investyciyi prakty'ka ta dosvid*, vol. 6, pp. 138—141.

12. OECD (2020), "Fiscal Decentralisation Database", Available at: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm> (Accessed 20 Oct 2020).

Стаття надійшла до редакції 08.11.2020 р.

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України (Категорія «Б») з

ЕКОНОМІЧНИХ НАУК та ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

(Наказ Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020)

Спеціальності - 051, 071, 072, 073, 075, 076, 281, 292