

## СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

### WORLD EXPERIENCE OF BUDGETARY DECENTRALIZATION AND WAYS OF HIS INTRODUCTION IS IN UKRAINE

**Клівіденко Л.М.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінанси і кредит,  
Вінницький навчально-науковий інститут економіки  
Тернопільського національного економічного університету

**Мацедонська Н.В.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінанси і кредит,  
Вінницький навчально-науковий інститут економіки  
Тернопільського національного економічного університету

*У статті здійснено огляд світової практики реалізації заходів щодо бюджетної децентралізації. Проаналізовано відмінності в організації бюджетної системи в унітарних та федеративних країнах. Охарактеризовано системи оподаткування різних країн світу. Виявлено можливості застосування світового досвіду в нашій країні для побудови ефективної моделі фінансової системи*

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, устрій держави, місцеві бюджети, місцеві податки, трансфертні платежі, теорія соціального федералізму, фіскальний федералізм, фінансове вирівнювання.

*В статье осуществлен обзор мировой практики реализации мероприятий по бюджетной децентрализации. Проанализированы отличия в организации бюджетной системы в унитарных и федеральных странах. Охарактеризованы системы налогообложения разных стран мира. Обнаружены возможности применения мирового опыта в нашей стране для построения эффективной модели финансовой системы*

**Ключевые слова:** бюджетная децентрализация, уклад государства, местные бюджеты, местные налоги, трансфертные платежи, теория социального федерализма, фискальный федерализм, финансовое выравнивание.

*In the article the review of world practice of realization of measures is carried out on budgetary decentralization. Differences are analysed in organization of the budgetary system in unitary, federal countries. The systems of taxation of different countries of the world are described. Found out possibilities of application of world experience in our country for the construction of effective model of the financial system.*

**Keywords:** budgetary decentralization, mode of the state, local budgets, community charges, transfer payments, theory of social federalism, fiscal federalism, financial smoothing.

**Постановка проблеми.** Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, адже територіальний устрій України був сформований за відсутності самостійної методології й адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління була побудована згори до низу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак існуючий адміністративно-територіальний устрій став на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримував розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування.

Сьогодні процес децентралізації в Україні успішно стартував, але повноцінне завершення реформи потребує усунення наявних прогалин. Наявна в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямоване на реалізацію його головного призначення – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Подальші кроки щодо зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад лежать у площині аналізу

результатів, виявлення і розв'язання проблемних питань бюджетної децентралізації з метою зміцнення фінансового ресурсу громад, формування законодавчого забезпечення реформування.

Успішна реалізація бюджетної децентралізації, результатом якої має стати кардинальна зміна засадничих принципів управління суспільним розвитком, стане вагомою передумовою і запорукою вирішення інших системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку українського суспільства.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питанням формування та реалізації політики бюджетної децентралізації у вітчизняній та зарубіжній фінансовій науці присвячені праці вчених-економістів, таких як В. Андрущенко, Н. Бікадорова, Д. Боголепов, І. Волохова, Ю. Глуценко, О. Кириленко, А. Крисоватий, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, В. Оутс, Д. Положенко, А. Соколовська, О. Сунцова, Л. Тарангул, Ч. Тібо, В. Федосов, І. Чугунов. Однак незважаючи на велику кількість досліджень, питання децентралізації фінансових ресурсів є малодослідженим, існує необхідність у подальшому дослідженні питань, пов'язаних з особливістю проведення децентралізації управління бюджетної системи в Україні за умови врахування зарубіжного досвіду.

**Постановка завдання.** Метою статті є огляд вдалих практичних кроків впровадження бюджетної децентралізації в розвинутих країнах та визначення необхідних першочергових заходів щодо сприяння бюджетній децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасні українські реалії свідчать, що процес бюджетної децентралізації в країні набирає обертів. Так, 2017 рік в Україні – це рік пришвидшення реформ бюджетної децентралізації, який має сприяти покращенню фінансового стану у бюджетній сфері, вплинути на самостійність місцевих бюджетів, дати місцевим органам влади більше повноважень.

Впровадження бюджетної децентралізації ґрунтується на зарубіжному досвіді з урахуванням сьогодення. Як свідчить міжнародна практика, перші кроки децентралізації спрямовуються на реформування територіальної організації влади, розробку стратегічної політики регіонального та місцевого розвитку, процес врегулювання міжбюджетних відносин тощо. Ось чому в першу чергу необхідно чітко визначити державний устрій країни: федеративний чи унітарний [1].

Країни з федеративним устроєм мають федерації, в таких країнах є державний бюджет і федеральні бюджети, які несуть відповідальність за фінансування соціально-економічного розвитку регіонів (суб'єктів федерації). У цих країнах досить високий рівень федеральної влади у загальному управлінні. В унітарних країнах центральною ланкою є державний бюджет.

І рівень, і вплив центральної (державної) влади високий. Державна влада безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток регіонів.

Кожна країна має свої особливості формування бюджетної системи, проте в усіх за основу береться адміністративно-територіальний поділ країни. Функції і принципи, міжбюджетні відносини між органами влади і ланками суттєво відрізняються. У Великобританії, Нідерландах, Норвегії, Португалії, Люксембурзі, Швеції з місцевого бюджету фінансуються соціально-економічні послуги. А в Італії такі функції фінансуються із усіх трьох рівнів бюджетної системи.

У демократично розвинутих країнах власні доходи місцевих бюджетів не входять до складу вище стоячих бюджетів. Таким чином, місцеві органи мають більше самостійності у виконанні своїх функцій.

Система оподаткування в європейських країнах розвивалась цілком самостійно. Більша частина податкових надходжень акумулюється у місцевих бюджетах, певну роль у цьому відіграють вимоги Європейської хартії. Так, у Канаді оподаткування різних компаній коливається від 5% до 18% на користь місцевих органів (місцевих бюджетів), а в США – на рівні 9%. В Данії місцевий прибутковий податок складає біля 2/5, провідне місце у місцевих податкових надходженнях займає Норвегія – 95%. Високий рівень власних податкових надходжень до місцевих бюджетів є основою фінансової незалежності місцевих органів влади: Австрія – 73%, Англія – 39%, Німеччина – 48%, США – 68%, Франція – 69%, Японія – 38%.

У багатьох країнах у Конституціях закріплено джерело власних фінансових ресурсів місцевого самоврядування, податкова ініціатива згідно конституційних повноважень знаходиться у суб'єктів федерації. Так, суб'єкти федерації (провінції) у Канаді здійснюють регулювання ставок другорядних податків. Суб'єкти федерації самостійно визначають кількість місцевих податків: Бельгії – біля 110, Італії – біля 75, Німеччині – 60, Франції – більше 50. Така політика сприяє високому рівню фінансової самостійності місцевих органів влади, а місцеві бюджети мало залежать від державного бюджету. В Австрії, Ісландії, Люксембурзі, Швеції фінансова автономія місцевих бюджетів знаходиться у межах від 99,7% до 74,2%. У Данії, Бельгії, Німеччині, Франції, Фінляндії, Японії – від 70% до 58%. В основі їх фінансової автономії є місцеві податки і місцеві надбавки [2].

У скандинавських державах фінансова стійкість місцевих бюджетів досягається завдяки прямим місцевим податкам – 68%, а в США – 82%, Швейцарії – 68,8%. А в Австралії, Великобританії, Люксембурзі, Іспанії, Канаді непрямі місцеві податки є основою податкової автономії і складають у середньому 52,3%.

У країнах з високим рівнем економічного розвитку власні доходи складають 68% усіх надхо-

джені, а на трансфертні платежі з державного бюджету припадає 32%. Однак, такі держави, як Нідерланди, Ірландія, Португалія, Греція, в яких трансферти складають від 82% до 70% у місцевих бюджетах – це держави унітарного типу [3].

Система бюджетних трансфертних платежів у деяких країнах та їх ефективність використання прямо залежать від досконалості та стабільності нормативної і законодавчої бази, що їх регулює. У Німеччині основні види бюджетних трансфертів закріплені у законі, так званій Фінансовій Конституції, у Франції – в Адміністративному кодексі місцевого самоврядування тощо.

Зарубіжні вчені, серед яких В. Баумаль, К. Белл, В. Оутс, ще у другій половині ХХ століття в Америці розробили «теорію соціального федералізму». Її ще називають «теорія місцевих фінансів або багаторівневого державного господарства». У своїх дослідженнях вчені розкрили сутність соціального федералізму, його переваги і недоліки у розвитку країни та управління, запропонували форми та методи управління фінансовими ресурсами для існування країни [4].

У 70 роках цю теорію продовжили І. Гоц, З. Лібенстайн, Д. Фрідмен, Р. Хілл. Вони чітко змоделювали державне господарство з багаторівневою формою господарювання; чітко визначили рівні і здійснили розподіл функцій управління між рівнями та визначили законодавчу основу. Їх дослідження дозволили сформувати оптимальну систему управління державним сектором, здійснити розподіл повноважень між рівнями; визначити обсяги фінансування, форми і методи ведення фінансової діяльності. Удосконалена модель існує до сьогодні.

У свою чергу, у 70-ті роки, в унітарних державах існувала своя теорія «фіскального федералізму», в основі якої було закладено зниження ступеня перерозподілу національного доходу через державний (центральный) бюджет. Таким прикладом є Італія, в якій існує жорстка централізація: у центральному бюджеті 64% фінансових ресурсів, в той час, як місцеві бюджети мають власних коштів на рівні 22%, з яких 10% складають місцеві податки. Це спонукало керівництво країни провести податкову реформу з метою відновлення податкової автономії місцевих органів влади [5].

Отже, ми бачимо, що у країнах минулого століття існувала децентралізація державного управління на підставі адміністративно-територіального устрою, громадське суспільство приймало активну участь у прийнятті основних пріоритетних рішень щодо територіального розвитку. Ми вважаємо, що ситуація, яка сьогодні існує в Україні з органами місцевої влади, потребує реформування та застосування зарубіжного досвіду. На наш погляд, таким прикладом має бути США, Німеччина, Австрія та Швейцарія, де фінансове регулювання відносин між центром

і периферіями здійснюється на користь територіальних громад з передачею частки обсягів фінансових ресурсів на законодавчій основі.

Таким чином, на нашу думку, те, що відбувається останнім часом в Україні – територіальні реформи, бюджетна децентралізація, удосконалення нормативно-законодавчої бази – це перші кроки до європейських цінностей, економічного зростання країни та покращення рівня життя громадян.

З середини минулого століття у зарубіжних країнах виникла проблема фінансового вирівнювання між територіальними одиницями, це пов'язано з тим, що відбувся стрімкий стрибок у розвитку економіки, виникли питання покращення соціального захисту, відбулася зміна функцій і обов'язків між органами державної і місцевої влади. Як наслідок, виникла потреба у делегуванні місцевих органів влади, надати їм власні повноваження і забезпечити фінансові ресурси для виконання покладених функцій.

У міжнародній практиці застосовуються дві системи організації фінансового вирівнювання бюджету:

– перша передбачає акумуляцію фінансових ресурсів, які необхідні для бюджету уряду (державний), а у подальшому через центральний бюджет буде здійснюватися перерозподіл коштів на потреби окремих територій (місцеві бюджети);

– друга передбачає самофінансування, тобто місцеві бюджети самостійно на спеціальному фонді накопичують кошти для вирівнювання фінансових ресурсів, без участі державного бюджету. Така система горизонтальна, застосовується у Німеччині та Швейцарії.

У кожній країні своя система та практика фінансового вирівнювання. Так, США має федеративний устрій держави, в якій функціонує бюджетно-податковий федералізм. Вона має федеральні округи, які не співпадають з адміністративно-територіальним поділом, а це значить, що в одному округу може бути декілька штатів, і навпаки. Така система не дає можливості зосередити кошти в одному місці, що призводить до ускладнення системи акумуляції коштів. У зв'язку з цим у країні було впроваджено трирівневу бюджетну систему. До її складу входять бюджети Федеральної адміністрації, бюджети штатів, бюджети місцевих органів самоврядування. Це свідчить про те, що влада штатів та федеральний уряд розділені між собою, є самостійними і рівноправними. Такий розподіл дає можливість органам влади ефективно, обґрунтовано використовувати фінансові ресурси за допомогою інвестиційних і інноваційних програм на кожному рівні бюджетної системи.

Такий розподіл закріплений Конституцією США, який передбачає розподіл доходів між федеральним урядом, урядами штатів і місцевими органами влади. Завдяки такому розпо-

ділу місцеві органи влади мають 85% власних доходів, що дає їм можливість бути незалежними від федерального фінансування. З федерального бюджету надходять кошти тільки для фінансування загальнодержавних соціально-економічних програм і вони складають до 25% доходів місцевих бюджетів.

Дослідивши досвід США з розмежування фінансових ресурсів, ми вважаємо, що він може бути застосований в Україні. І в першу чергу, на наш погляд, це стосується підприємств комунальної форми власності, які зараз у нашій країні знаходяться в занепадницькому стані. В США комунальні підприємства усі комерційні, вони мають прибуток, здійснюють самостійно фінансово-господарську діяльність, з залученням приватного сектору до сфери місцевого благоустрою відбувається: очищення вулиць та їх освітлення, озеленення, електропостачання, збирання та вивіз сміття. А органи влади здійснюють загальний контроль за благоустроєм територій.

Для впровадження такої форми в Україні необхідні докорінні зміни як у законодавчому колі, так і в комунальній сфері з питань корпоративних відносин. Це пов'язано зі специфікою надання комунальних послуг та з системою управління місцевих органів влади.

У Німеччині фінансове вирівнювання здійснюється за двома методами:

- вертикальний розподіл фінансових коштів між усіма рівнями бюджету;
- перерозподіл коштів на рівні земель, тобто між місцевими бюджетами (горизонтальний).

В основу вертикального розподілу закладено розподіл податків згідно законодавства за кожним бюджетом, що входить до складу бюджетної системи країни. Це основні види податків країни – прибутковий податок, податок на прибуток корпорацій, податок з додаткової вартості, їх частка складає до 73% усіх державних надходжень і поділяється між федерацією, землями.

Горизонтальна система передбачає фінансову підтримку з боку держави, так званим відстаючим землям, тобто місцевим бюджетами, у яких не вистачає власних коштів. Суть горизонтального вирівнювання полягає у тому, що податок на додану вартість має первинний і вторинний процес розподілу. Так, 75% ПДВ належить федеральним землям згідно кількості проживання населення, а не від обсягу сплати податку платниками; в свою чергу 25% ПДВ – на фінансово слабкі землі [6].

У Великобританії унітарний державний устрій. Місцеві органи влади складаються із трьох частин: Англії, Уельсу і Шотландії. Система управління має два рівня:

- перший рівень – графства;
- другий рівень – округи сільської місцевості, а також міст і округів урбанізованих районів.

Бюджетна система Великобританії дворівнева. Місцеві бюджети мають свою автономію

і самостійність. Джерела доходів місцевого бюджету згідно законодавства включають: податок на господарську діяльність; муніципальні податки; урядові дотації; різні внески та збори. Більша частка у доходах від податку на господарську діяльність і муніципальний податок, і вона складає 78% від загальної суми [2]. Фінансування з бюджету здійснюється на підставі рішень місцевих органів влади на потреби територіальних громад із загального бюджету.

Бюджетна система Франції має свої особливості. В неї немає єдності бюджетної системи. Кожний бюджет відокремлений і самостійний.

Державний бюджет Франції головний у фінансовій системі країни. Він акумулює половину усіх коштів держави і складається як допоміжний фінансовий документ для ведення фінансової діяльності в країні. Законодавчою владою він не затверджується. У ньому механічно поєднується загальний бюджет, спеціальні рахунки казначейства і приєднані бюджети. На частку державного бюджету відносить 47% місцевих бюджетів; 9 фондів соціального страхування; 40% державних підприємств і біля 4% усіх ресурсів фінансової системи країни. У свою чергу, через бюджетну систему здійснюється процес розподілу і перерозподілу внутрішнього валового продукту – 24% і національного доходу – 52%. На підставі чого уряд держави здійснює контроль над фінансовою діяльністю на місцях [6].

Міжбюджетні відносини у Франції у порівнянні з іншими зарубіжними країнами мають суттєві відмінності. Не беручи до уваги те, що в державі центральна бюджетна система, міжбюджетні відносини як такі відсутні. Вони в своїй основі мають фінансування у вигляді дотацій (вертикальне вирівнювання), а також на загальнодержавні програми уряд надає фінансування за допомогою цільових субвенцій. Крім цього, особливістю Франції є спеціальні фонди, які знаходяться у розпорядженні державної влади і застосовуються за цільовим призначенням. Французькі цільові фонди різноманітні, кожний фонд має свою самостійність, вони не входять до складу бюджетів, мають свої напрями спрямування, але підпорядковуються державі. До таких фондів належать: спеціальні рахунки казначейства, фонди фінансово-кредитних установ, соціальний бюджет та інші.

Як бачимо, Франція, маючи центральну бюджетну систему з демократичним устроєм управління, надає повну свободу у фінансовій сфері. Це один із проявів децентралізації фінансової та бюджетної діяльності країни.

На наш погляд, на даному етапі розвитку нашої країни, така свобода для нас неприйнятна, так як ми не маємо стабільної соціально-економічної ситуації, законодавчо регламентованих, фінансових взаємовідносин з достатнім рівнем відповідальності.

Ще одна унітарна держава – це Японія. Це високо економічно розвинута країна, з централізованою владою з індивідуальними підходами фінансового забезпечення. Вона має 48 префектур, які поєднують 3047 міст, селищ, районів. Кожен бюджет в Японії є самостійним.

Фінансову основу префектур формують податкові надходження, в свою чергу, вони поділяються на державні і місцеві податки. Їх частка у бюджеті велика – 64% державних податків, а інші – за рахунок місцевих. Крім цього, є неподаткові надходження, у державному бюджеті вони складають 86%, а неподаткові – 14%. Місцеві органи мають у середньому до 30% неподаткових, до яких відносяться продаж землі, плата за оренду, плата за нерухомість, сума штрафів, пені, дохід від продажу лотерей, різні позики тощо [7].

У Японії існує поняття стандартних територій. Стандартна територія – це префектура, яка має населення 1,8 млн. осіб та площа якої становить 700 км<sup>2</sup> та муніципалітет, який має такі показники: 150 тис. осіб і 200 км<sup>2</sup>.

Фінансова і бюджетна діяльність територіальних органів влади поділяється на напрями, а саме: охорона порядку, громадські роботи, освіта, соціальне забезпечення, функціонування ринку зайнятості, розвиток промисловості і економіки тощо.

Кожна територіальна одиниця має свій базовий показник фінансових потреб, який свідчить про одиницю виміру витрат і визначає загальний обсяг витрат. У свою чергу, базові фінансові потреби коригуються коефіцієнтами модифікації. Суть коефіцієнтів полягає у визначенні реальних, обґрунтованих базових фінансових потреб для функціонування території. При розрахунку цих коефіцієнтів модифікацій враховується ціла низка показників, серед яких: демографічні дані, розмір території, кількість населення на території, кліматичні умови, фінансова спроможність, розвиток промисловості тощо. Усі ці фактори дають можливість чітко та реально визначити обсяг базової фінансової потреби кожної префектури.

Крім цього, в країні функціонує Фонд вирівнювання, який є гарантом базових доходів. Так, для префектур такий гарантований базовий складає 82%, а для муніципалітетів – 78% від їх базових фінансових потреб.

Останніми роками особливе значення в країні набули цільові субвенції. За їх допомогою до 85% держава спрямовує фінансування на інвестиційну діяльність та впровадження новітніх технологій (інноваційну діяльність) [7]. При цьому, держава на законодавчій основі контролює інвестиційну діяльність: вартість інвести-

ційного проекту, його економічний ефект, завершеність та інше.

Особливістю інвестиційної діяльності Японії є те, що уряд забороняє припинення інвестиційного об'єкту, якщо він не буде завершений. Згідно законодавства Японії, інвестиційна діяльність ґрунтується на принципах: обґрунтованості, ефективності та завершеності.

Вивчивши цей досвід, ми вважаємо, що для України було б за доцільне на законодавчому рівні закріпити ці принципи та накласти мораторій на надання субвенцій на інвестиційну діяльність, якщо вони не мають підґрунтя ефективності і завершеності.

**Висновки.** Таким чином, дослідивши зарубіжний досвід впровадження та функціонування бюджетної децентралізації, ми прийшли до висновку, що більш інтенсивно необхідно вирішувати питання об'єднання територіальних громад. Як уряд, так і місцеві органи влади повинні проводити таку адміністративно-територіальну політику, яка б сприяла цьому об'єднанню та була спрямована на високий рівень економічного розвитку територіальної одиниці, покращення соціальної сфери. Все це безпосередньо вплине на сучасну бюджетну систему та її нормативно-законодавчу базу.

Проведене дослідження показало, що кожна країна має свій адміністративно-територіальний устрій, сучасні бюджетні системи по різному здійснюють вертикальне та горизонтальне регулювання фінансових ресурсів, але світовий досвід потрібно впроваджувати в Україні.

На нашу думку, доцільно було б впровадити такі заходи:

- розробити зміни щодо розрахунку надання трансфертних платежів. В основі цих розрахунків має бути обґрунтована мотивація місцевої влади;

- на законодавчому рівні розробити порядок надання місцевим бюджетам позик від комерційних банків на фінансування інвестиційних проектів місцевого значення;

- накласти мораторій на фінансове забезпечення нових інвестиційних проектів у разі їх незавершення;

- за рахунок загальнодержавних податків сформувати державний цільовий фонд фінансового вирівнювання місцевих бюджетів;

- залучити суб'єктів господарювання різних форм власності до міського благоустрою в обов'язковому порядку.

Це буде сприяти бюджетній децентралізації в Україні, зменшенню фінансового навантаження на державний бюджет, створенню незалежних фінансово-економічних громад.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Мацедонська Н.В. Основні шляхи удосконалення функціонування місцевих бюджетів в сучасних умовах / Клівіденко Л.М., Мацедонська Н.В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/131.pdf>

2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; за ред. О. Бориславської. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 212 с.
3. Децентрализация: эксперименты и реформы: в 2 т. / под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. – Т. 1. – 484 с.
4. Оутс В. Фіскальний федералізм / В. Оутс. – Нью-Йорк, 1972.
5. Тібо Ч. Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання / Ч. Тібо. – К.: Знання, 1961. – 198 с.
6. Лендъел М. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі / М. Лендъел // Політичний менеджмент. Спец. випуск. – 2007. – С. 117-125.
7. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.