

УДК 352.07:336.1

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ– ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР УКРАЇНИ

кандидат технічних наук, доцент, Форкун І. В., Футорний П. В.
Хмельницький національний університет, Україна, Хмельницький

У статті визначено сутність та види децентралізації публічних фінансів за сферою впливу та способом побудови, охарактеризовано зміст фінансово-бюджетної децентралізації та визначено децентралізацію доходів, видатків та також процесуальну і організаційну самостійність як основні її складові, запропоновано функціональну залежність, за якою можна оцінювати результативність фінансово-бюджетної децентралізації відповідно до основних факторних показників, розглянуто скандинавську, латинську та ганноверську європейські моделі децентралізації публічної сфери та визначено за якою із них розвивається фінансово-бюджетна децентралізація в Україні у наш час

Ключові слова: децентралізація, фінансово-бюджетна децентралізація, бюджет, місцеві бюджети, фінанси

PhD in Technics Sciences, Associate Professor Forkun I. V., Futornyj P.V. Financial and budgetary decentralization – the European choice of Ukraine / Khmelnytskyi National University, Ukraine, Khmelnytskyi

The article displays the essence and types of decentralization of public finances on the basis of influence and construction methods, describes the content of financial and budgetary decentralization, defined revenues and costs decentralization and also procedural and organizational autonomy as its main components, proposed a function that can assess effectiveness of , financial and budgetary decentralization in accordance with the main indicators, reviewed Scandinavian, Latin and Hanover European models of decentralization of the public area and also determined place of financial and budgetary decentralization in Ukraine which is growing nowadays

Keywords: decentralization, financial and budgetary decentralization, budget, local budgets, finances

Вступ. В українських умовах декларативні спроби здійснення реформ на основі участі у міжнародних договорах щодо децентралізації сфери публічного управління держави до 2014 року не отримали широкомасштабної підтримки та були позбавленими рис формування фінансово спроможної форми реалізації публічної влади. Органи місцевого самоврядування не були забезпечені ні повним переліком повноважень, ані фінансовими ресурсами для їх реалізації.

З огляду на це, вітчизняними науковцями систематично розглядалось питання щодо підвищення ефективності державного

управління, що в свою чергу стосується децентралізації публічних фінансів. Цій темі присвячено дослідження О. Бориславської, Н. Булеци, В. Гройсмана, І. Заверухи, Е. Захарченко, М. Трещова та ін. Однак, очевидно, що у динамічному інформаційному середовищі надзвичайно актуальною є потреба додаткових знань із фінансово-бюджетної децентралізації як інструменту розвитку місцевого самоврядування.

Формулювання мети статті та завдань. Метою статті є дослідження європейського досвіду щодо децентралізації публічних фінансів та визначення поточного стану процесу реалізації реформи фінансово-бюджетної децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу статті. Досвід багатьох демократичних держав свідчить про реальну економічну дієвість децентралізації публічного сектору влади та управління у рамках підвищення ефективності організації суспільних відносин. Загалом децентралізація є категоріальним поняттям, що включає в себе адміністративно-територіальний устрій держави із визначеними органами публічного адміністрування та достатній обсяг фінансових ресурсів на здійснення власних функцій та повноважень.

У ст. 132 Конституції України визначено основоположні засади територіального устрою держави: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади» [1]. Саме у цій цитаті визначено децентралізацію як одну із можливих форм здійснення державної влади, а у слові «поєднання» відображено довготривалі коливання українського міжнародного статусу між Сходом і Заходом.

Курс на фінансово-бюджетну децентралізацію поряд із реформою місцевого самоврядування визначено ключовим заходом у рамках європейського вектору економічного розвитку України починаючи з 2014 р. із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

В Україні розпочався процес реформування державних інституцій у напрямку децентралізації, тому наразі надзвичайно важливим є вивчення типових видів впровадження децентралізації із зарубіжного досвіду. За сферами впливу та способом побудови існують такі види децентралізації (рис. 1).



Рис. 1. Основні види децентралізації публічної сфери
(складено за матеріалами [3, с. 10-11])

В даному контексті йдеться не лише про різні види децентралізації, а й про правову форму практичної реалізації кожного з них. Фінансово-бюджетна децентралізація як законодавчо визначений чіткий механізм є головним компонентом, який супроводжує та фактично імплементує децентралізацію публічної влади. Саме фінансово-бюджетна децентралізація дає змогу не лише вбудувати нові принципи функціонування держави, а й оцінити реальні результати зростання добробуту суспільства відповідно до змін у бюджетній та податковій системі держави, визначити рівень компетентності новостворених публічних адміністрацій та адекватності політичної системи відповідно до суспільних очікувань, системи контролю за відповідальністю у публічній сфері. До того ж, важливим фактором успішності реформи децентралізації та визначення її результативності є позитивне та адекватне її сприйняття суспільством, а, отже, існує низка соціально-психологічних та ментальних особливостей, які опосередковано здатні стримувати процес децентралізації фінансових ресурсів держави.

В європейській практиці зміст фінансово-бюджетної децентралізації залежить від трьох ключових складових (рис. 2).



Рис. 2. Складові фінансово-бюджетної децентралізації
(складено за матеріалами [3, с. 78])

Оцінювання результатів фінансово-бюджетної децентралізації можна здійснити за кількісними та якісними критеріями. Комплексну оцінку таку можна представити у вигляді функціональної залежності (розробка авторів):

$$\text{ФБД} = f(V\%, V_{\text{ВВП}}, D\%, \text{ВД}, \text{МТ}), \quad (1)$$

де ФБД – показник фінансово-бюджетної децентралізації, у відсотках, або за рейтинговою оцінкою адміністративних одиниць);

$V\%$ – співвідношення показника видатків місцевих бюджетів до державних видатків, %

$V_{\text{ВВП}}$ – обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП, %;

$D\%$ – співвідношення показника доходів місцевого самоврядування у публічних доходах, %;

ВД – частка власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів, %;

МТ – обсяг міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, %.

Схожими за типологією оцінювання є показники співвідношення видатків місцевого самоврядування до державних видатків та співвідношення їх доходів до державних доходів – свідчать про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо наповнення бюджету та його якісного виконання, тобто в цілому виражає ступінь власне бюджетної децентралізації.

Специфічним показником оцінювання є обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП, оскільки демонструє ту частину публічних ресурсів, що є перерозподіляється поміж органами місцевого самоврядування, тобто відображає рівень власне фінансової децентралізації в державі.

Умовно, показник вищий ніж 15 % означає високий рівень децентралізації. Показник нижче 10 % означає низький рівень децентралізації.

Оцінити фінансову самостійність та спроможність можна за часткою власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів, що забезпечує своєрідну фінансову автономію адміністративної одиниці, таким чином, оцінюється забезпечене право регулювання окремих податкових ставок та реалізується фіскальну децентралізація.

Поряд із попереднім показником необхідно оцінити обсяг міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, оскільки розміри цих показників є протилежними за сутністю: чим більший обсяг трансфертів – тим нижчий рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування, відповідно нижчим є рівень фінансово-бюджетної децентралізації [3, с. 78-79].

Вказаний перелік показників-факторів не є вичерпним, проте забезпечує найбільш швидко оцінку результатів імплементування фінансово-бюджетної децентралізації.

Європейська практика дає опис декількох моделей забезпечення місцевого самоврядування в рамках фінансово-бюджетної децентралізації (рис. 3).



Рис. 3. Європейські моделі фінансово-бюджетної децентралізації

(складено за матеріалами [3, с. 79])

Розглянемо до якої європейської моделі фінансово-бюджетної децентралізації можна віднести українську відповідно до визначених ознак за 2014-III кв. 2016 рр. (таблиця 1).

Таблиця 1

Аналіз спрямованості фінансово-бюджетної децентралізації до визначених європейських моделей

Період	Номінальний ВВП, млрд. грн	Доходи зведеного бюджету України, млрд. грн	Місцеві доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн	Частка місцевих доходів до ВВП, %	Частка місцевих доходів до загальнодержавних доходів, %
2014 р.	1566,7	456,1	101,1	6,5	22,2
2015 р.	1979,5	652,0	120,5	6,1	18,5
III кв. 2016 р.	2109,9	525,3	120,7	5,7	23,0

(* складено за матеріалами ДКСУ [6])

Як бачимо, розраховані індикативні показники дають змогу віднести комплексну фінансово-бюджетну децентралізацію в Україні до латино-романської моделі, яка у тому числі бралась до уваги під час розробки нормативно-правового забезпечення реформи фінансово-бюджетної децентралізації в Україні, зокрема французьке законодавство та ін.

До того ж, позитивними наслідками фінансово-бюджетної децентралізації за III кв. 2016 р. є зростання доходів об'єднаних територіальних громад більш, ніж у 6 разів – до 4,98 млрд. грн (за період III кв. 2015 р. – становили 0,8 млн. грн), при чому власні ресурси громад зросли утричі – до 2,2 млрд. грн (за період III кв. 2015 р. – становили 0,7 млн. грн). Реверсна дотація (вилучення коштів до державного бюджету) за 9 місяців 2016 р. становить 49 млн. грн.

Висновки. Таким чином, імплементація фінансово-бюджетної децентралізації в Україні відзначається позитивними наслідками, зокрема зміна у порядку публічної діяльності місцевих органів: зростання гнучкості, прозорості та відкритості у прийнятті рішень, залучення інституту громадянського суспільства на рівних правах до публічного управління місцевими фінансами, реальне зростання економічної ефективності наповнення місцевих бюджетів додатковим фінансовим ресурсом та громадська оцінка результатів реалізованих рішень.

На жаль, окремі реалії впровадження реформи несуть певні ризики, наприклад, дезінтеграція діяльності публічного сектору, послаблення її вертикальних зв'язків із децентралізованими одиницями

та прийняття рішень посадовцями із неналежним рівнем професійної кваліфікації.

У подальшому варто зазначити, що реалізація фінансово-бюджетної децентралізації в Україні повинна враховувати виклики суспільства, бути виваженою та реформувати усталені державні інститути, враховувати запропоновані показники-індикатори, що визначають тенденцію руху реформи, а також розширювати та вдосконалювати їх перелік.

Література:

1. Конституція України: [прийнята Верх. Радою від 28.06.1996 р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%20%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.11.2016)
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 10.11.2016)
3. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
4. Булеца Н. В. Зарубіжні підходи щодо бюджетного регулювання розвитку регіонів / Н. В. Булеца // [Електронний ресурс]: Режим доступу www.inter-nauka.com/uploads/public/14514063942716.pdf (дата звернення 10.11.2016)
5. Гройсман В. Б. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні / В. Б. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 26-37.
6. Звіти про виховання бюджетів: матеріали Державної казначейської служби України за 2014, 2015 рр., III кв. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (дата звернення 10.11.2016)
7. Реформа децентралізації в Україні: офіційний портал реформи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua> (дата звернення 10.11.2016)
8. Трещов М. М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М. М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – вип. 5(25). – С. 60-69.

References:

1. Konstitutsiya Ukrainy: [Verkh. Radoyu 28.06.1996] [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennya: 10.11.2016)
2. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya: ratyfikovano Zakonom 452/97-VR vid 15.07.97. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Boryslavs'ka O. Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrainy / [Boryslavs'ka O., Zaverukha I., Zakharchenko E., ta in.]; Shveytsars'ko-ukrayins'kyy proekt «Pidtrymka detsentralizatsiyi v Ukraini – DESPRO». – K.: TOV «Sofiya». – 2012. – 128 s.
4. Buletsa N. V. Zarubizhni pidkhody shchodo byudzhethoho rehulyuvannya rozvytku rehioniv / N. V. Buletsa // [Elektronnyy resurs]: Rezhym dostupu www.inter-nauka.com/uploads/public/14514063942716.pdf (data zvernennya 10.11.2016)
5. Hroysman V. B. Protsesy tsentralizatsiyi ta detsentralizatsiyi v suchasnomu derzhavnomu upravlinni / V. B. Hroysman // Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya. – 2015. – Vyp. 2. – S. 26-37.
6. Zvity pro vykhovannya byudzhektiv: materialy Derzhavnoyi kaznacheys'koyi sluzhby Ukrainy za 2014, 2015 rr., III kv. 2016 r. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (data zvernennya 10.11.2016)
7. Reforma detsentralizatsiyi v Ukraini: ofitsiyyny portal reformy. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://decentralization.gov.ua> (data zvernennya 10.11.2016)
8. Treshchov M. M. Detsentralizatsiya yak zasib resursnoyi samodostatnosti terytorial'nykh hromad: teoretychnyy aspekt / M. M. Treshchov // Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya. – 2015. – vyp. 5(25). – S. 60-69.