

УДК 340 (477):342.25

## АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ТА ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАКТИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РЕФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**О. В. Абакуменко**, *д-р екон. наук, професор,  
професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування  
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна*

**А. В. Височина**, *канд. екон. наук,  
старший викладач кафедри бухгалтерського обліку та оподаткування,  
Навчально-науковий інститут бізнес-технологій «УАБС»  
Сумського державного університету, м. Суми, Україна*

*У статті проведено комплексний аналіз світового досвіду запровадження реформи фінансової децентралізації. Виявлено основні переваги такої реформи, а також ризики її реалізації. Охарактеризовано види фінансової децентралізації. Здійснено аналіз основних положень, а також кількісних показників, що відображають прогрес реформи фінансової децентралізації в Україні, її позитивних рис та недоліків.*

**Ключові слова:** *фінансова децентралізація, об'єднані територіальні громади, бюджетна політика, публічні фінанси.*

DOI: 10.21272/1817-9215.2017.1-02

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Еволюція концептуальних засад державного фінансового менеджменту протягом останніх кількох десятиліть засвідчила необхідність кардинальної трансформації фінансових відносин між різними рівнями органів влади у напрямку їх децентралізації, що передбачає передачу значного обсягу видаткових повноважень на рівень субнаціональних утворень з одночасним розширенням їх фінансових можливостей. Фінансова децентралізація є ключовим трендом міжбюджетних відносин розвинутих країн, оскільки її виважена імплементація дозволяє значно покращити якість надання суспільних послуг, підвищити фінансову автономію територіальних громад та поліпшити динаміку економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень. Разом з тим, світовий досвід підтверджує існування значних ризиків, що можуть призвести до реалізації ряду деструктивних процесів при неефективному запровадженні фінансової децентралізації. Враховуючи той факт, що 1 квітня 2014 року уряд України схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], що є відправною точкою реформи фінансової децентралізації в нашій державі, актуальності набуває ґрунтовний аналіз світового досвіду імплементації цієї реформи з метою визначення її позитивних наслідків, а також ризиків та шляхів їх нівелювання, що дозволить оптимізувати цей процес в Україні. Разом з тим, важливим є аналіз перших результатів реалізації реформи фінансової децентралізації в Україні у контексті виявлення проблемних аспектів та подальших перспектив трансформаційних процесів у цьому напрямку. Усе зазначене вище підтверджує важливість та актуальність теми даного дослідження.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню проблем імплементації фінансової децентралізації присвячено праці багатьох вітчизняних науковців, серед яких: Я. І. Арабчук [2], М. О. Коніна, Н.О. Слободянюк [3], І.О. Луніна [4], С.О. Осипенко [5], Х.О. Патицька [6] та ін. Крім того, зазначеній проблематиці також присвячено ряд наукових досліджень закордонних авторів, серед яких: Н. Феругліо, Д. Андерсон [7], Дж. П. Фаге [8], Дж. Мартінез-Васкес [9], Р. Бол [10], Т. Харт, Б. Велхем [11], А. Шах [12], Х. Бльохлігер [13]. Проте, незважаючи на існуючі напрацювання, виникає

необхідність подальших досліджень у цьому напрямку, їх систематизації та адаптації з урахуванням вітчизняної специфіки.

#### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Здійснити аналіз історичних передумов, переваг та ризиків реформи фінансової децентралізації на основі світового досвіду, а також оцінити прогрес реформи в Україні, виявити її позитивні результати та проблемні аспекти.

#### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Протягом останніх трьох десятиліть кілька десятків країн світу розпочали свою діяльність у напрямку імплементації реформи децентралізації для ефективного управління фінансами державного сектору. Слід зауважити, що процес децентралізації є багатоаспектним і може проявлятися через політичну, адміністративну та фінансову децентралізацію, кожна з яких має свої специфічні риси та особливості. Так, політична децентралізація спрямована на передачу повноважень від центрального до місцевих органів влади, адміністративна децентралізація передбачає перехід функціональних обов'язків від центрального до місцевих органів влади, а фінансова децентралізація орієнтована на трансформацію фінансових відносин між різними рівнями влади. Разом з тим, попри існування розбіжностей між цими компонентами концепції децентралізації, як правило, вони реалізуються комплексно, що дозволяє досягнути позитивного синергетичного ефекту та максимальних вигід для усіх учасників цього процесу [7].

Основним питаннями, які покликана вирішити саме фінансова децентралізація, є передача ряду видаткових повноважень на рівень субнаціональних утворень з метою забезпечення принципу субсидіарності надання суспільних послуг, а також посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за місцевими бюджетами власних джерел формування їх доходів. Саме тому у світовій практиці виділяють два окремі вектори фінансової децентралізації: децентралізація доходів та децентралізація витрат. Крім того, фінансова децентралізація також може зумовити трансформацію системи міжбюджетних трансфертів та розширити можливості субнаціональних утворень щодо здійснення зовнішніх запозичень.

Отже, основними принципами, на яких має будуватися процес децентралізації витрат, тобто перерозподілу видаткових повноважень між центральним та місцевими органами влади, є наступні:

- ефективна реалізація принципу субсидіарності, що передбачає фінансування більшого набору суспільних послуг з місцевих бюджетів, адже саме на місцевому рівні знаходяться їх безпосередні отримувачі і тому органам місцевого самоврядування простіше визначити їх реальні потреби;
- досягнення позитивного ефекту масштабу у контексті фінансування надання суспільних послуг;
- надання окремих суспільних благ (наприклад, освіта та охорона здоров'я) має високу культурну та соціальну цінність, а тому повинне здійснюватися централізовано або під централізованим контролем державних органів влади;
- врахування географічних, територіальних та демографічних особливостей у процесі децентралізації витрат тощо.

Аналогічно, процес децентралізації доходів, тобто формування власних та закріплених джерел наповнення місцевих бюджетів з метою посилення їх фінансової самодостатності, також повинен базуватися на певних принципах, а саме:

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел формування доходів, частина з яких буде нечутливою до змін економічної кон'юнктури, інфляційних процесів чи демографічних проблем;
- економічна ефективність (джерела формування доходів місцевих бюджетів мають мінімізувати ризик загострення регіональних дисбалансів;

– рівність (система формування доходів місцевих бюджетів повинна бути максимально недискримінаційною, тобто забезпечувати рівні можливості субнаціональних утворень щодо акумуляції фінансових ресурсів);

– система формування доходів місцевих бюджетів повинна бути транспарентною та зрозумілою тощо.

Крім того, у рамках фінансової децентралізації має бути побудована також ефективна система міжбюджетних трансфертів, яка дозволить нівелювати певні недоліки децентралізації доходів та витрат, і, разом з тим, зменшити навантаження на державний бюджет за рахунок відмови від тотального дотування субнаціональних утворень. Додатковим інструментом посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування є отримання можливості здійснювати зовнішні та внутрішні запозичення [7, 11, 13].

Таким чином, можна зауважити, що основним завданням фінансової децентралізації в цілому та у розрізі її окремих складових є забезпечення збалансованості між фінансовим потенціалом органів місцевого самоврядування та їх видатковими навантаженням з урахуванням максимального наближення центру надання суспільних послуг до їх кінцевого споживача.

Аналіз досліджень науковців дозволив встановити, що фінансова децентралізація дозволяє поліпшити підзвітність та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування (Н. Феругліо, Д. Андерсон [7], Дж. П. Фаге [8]), а також покращити якість надання суспільних послуг за рахунок дотримання принципу субсидіарності (Дж. Мартінез-Васкез [9], Дж. П. Фаге [8]). Разом з тим, попри широку підтримку реформи фінансової децентралізації, експерти у цій сфері наголошують і на існуванні певних ризиків при її запровадженні. Основними з них є: зростання рівня макроекономічної нестабільності через відсутність централізованого контролю за місцевими фінансами (Н. Феругліо, Д. Андерсон [7]); висока залежність ефективності реформи від компетентності місцевих органів влади (Р. Бол [10], Т. Харт, Б. Велхем [11]); скорочення фінансового забезпечення проектів, що охоплюють декілька юрисдикцій (наприклад, ремонт доріг міжрегіонального значення) (А. Шах [12]); поглиблення горизонтальних дисбалансів та конкуренції між територіальними громадами за фінансові ресурси. Саме врахування цих ризиків та переваг фінансової децентралізації є невід'ємною умовою її ефективної імплементації.

Після з'ясування основних концептуальних аспектів реалізації реформи фінансової децентралізації у контексті світового досвіду, доцільно перейти до ідентифікації вітчизняної специфіки її імплементації. Отже, результатом фінансової децентралізації в Україні стало внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, спрямованих на посилення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Ключовими здобутками цього етапу стало:

– закріплення граничного терміну прийняття місцевих бюджетів (25 грудня), незалежно від затвердження державного бюджету (раніше місцеві бюджети мали бути прийнятті у двотижневий термі після затвердження державного бюджету, який часом приймався з суттєвим порушенням бюджетного процесу, що значно обмежувало самостійність органів місцевого самоврядування, адже без рішення про затвердження місцевих бюджетів було неможливим здійснення капітальних видатків);

– трансформація системи фінансового вирівнювання у напрямку переходу до горизонтального вирівнювання за доходами, де базою вирівнювання податкоспроможності стали надходження від податку на доходи фізичних осіб (а для обласних бюджетів – ще й податку на прибуток підприємств);

– перерозподіл видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

– розширення фінансових можливостей об'єднаних територіальних громад, до бюджетів яких зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб; 100% податку на майно, єдиного податку, акцизного податку з роздрібною торгівлю, податку на прибуток

підприємств комунальної форми власності ОТГ, платежів за надання адміністративних послуг; 25% екологічного податку;

- створення Державного фонду регіонального розвитку, що дозволяє на конкурентних засадах отримати кошти на фінансування інвестиційних проектів локального значення;

- можливість здійснювати зовнішні запозичення органами місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що органи місцевого самоврядування активно долучилися до децентралізаційних процесів. Так, у 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 794 сільських, селищних та міських рад, а у 2016 році було сформовано ще 208 ОТГ, до складу яких увійшло 946 адміністративних одиниць [14]. Станом на 01.01.2017 р. ОТГ охоплює вже 3,1 млн. жителів нашої країни.

За критерієм кількості створених ОТГ та площі покриття об'єднаними територіальними громадами території області лідерами в Україні є Дніпропетровська, Житомирська та Тернопільська області.

Власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд. грн. у 2014 році до 146,6 млрд. грн. у 2016 році, тобто базисний темп приросту становить 113,7% [15]. Крім того, середній показник власних доходів ОТГ у розрахунку на одного жителя за результатами 2016 року збільшився з 700 грн. до 2345 грн. порівняно з аналогічним показником 2015 року [14].

Таким чином, аналіз основних результатів першого етапу реформи фінансової децентралізації в Україні засвідчує наявність позитивної тенденції до посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Однак, за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [15] на казначейських рахунках ОТГ на початок 2017 року залишилося невикористаним близько 1,7 млрд. грн., що може бути свідченням неефективного використання коштів місцевих бюджетів, тобто органи місцевого самоврядування через відсутність такого досвіду не спроможні оптимально спрямовувати кошти на фінансування важливих регіональних інвестиційних проектів, що актуалізує необхідність більш масштабної роботи щодо підвищення кваліфікації у сфері фінансового менеджменту серед керівників новостворених ОТГ, а також детального ознайомлення та обміну досвідом з представниками органів місцевого самоврядування інших держав, практика реалізації реформи фінансової децентралізації яких була використана для побудови вітчизняного патерну (наприклад, Польщі та Естонії).

Відсутність у представників місцевих органів влади досвіду та низька активність центральних органів влади у напрямку поширення інформації щодо процедурних аспектів та переваг випуску місцевих боргових цінних паперів з метою залучення додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів також призводить до незначної зацікавленості очільників територіальних громад щодо використання цих інструментів, тоді як у європейських країнах місцеві запозичення виступають важливим джерелом фінансування масштабних інвестиційних проектів.

Крім того, проблемним аспектом залишається перерозподіл видаткових повноважень. Досвід розвинутих країн світу засвідчує, що ефективним цей процес може бути лише у випадку побудови прозорого механізму оцінювання вартості надання суспільних послуг на одного жителя територіальної громади, що є уніфікованим та стандартизованим для усіх регіонів. Натомість, в Україні до сьогоднішнього дня не розроблені подібні стандарти, а визначення масштабів фінансування суспільних благ здійснюється за кожним їх типом окремо на основі частково удосконалених формул, що були закладені в основу механізму фінансового вирівнювання у дореформений період.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, за результатами проведеного дослідження встановлено, що

фінансова децентралізація є позитивним явищем, що дозволяє поліпшити якість надання суспільних послуг, транспарентність та підзвітність органів місцевого самоврядування. Однак, її імплементація не позбавлена і певних ризиків, більшість яких пов'язана з відсутністю виваженого та науково обґрунтованого підходу до запровадження реформи, а також недостатньою кваліфікацією представників органів місцевого самоврядування у сфері фінансового менеджменту. При чому реалізація цих ризиків може повністю нівелювати позитивні ефекти фінансової децентралізації, що обумовлює необхідність їх ґрунтовного попереднього аналізу та розробки заходів щодо їх усунення.

Прогрес реформи фінансової децентралізації в Україні протягом 2014-2016 рр. засвідчує наявність ряду позитивних тенденцій у напрямку посилення фінансової самодостатності об'єднаних територіальних громад, які отримали ширші повноваження щодо формування доходної частини їх бюджету. Однак, позитивні результати також поєднуються і з існуванням ряду проблем, основними серед яких є: недостатня кваліфікація представників територіальних громад у сфері фінансового менеджменту, що відображається на зниженні ефективності використання доступних фінансових ресурсів, а також недосконалість окремих параметрів децентралізації видатків.

Виправлення існуючих проблем на наступних етапах реалізації реформи фінансової децентралізації дозволить здійснити якісну трансформацію системи фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

## SUMMARY

*The article provides a comprehensive analysis of world experience in implementation of fiscal decentralization reform. The main advantages of such a reform are revealed, as well as the risks of its implementation. Types of financial decentralization are described. The analysis of the main outcomes, as well as quantitative indicators, reflecting the progress of the reform of fiscal decentralization in Ukraine, its positive features and shortcomings has been analyzed.*

**Key words:** *fiscal decentralization, united territorial communities, fiscal policy, public finances.*

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади [Електронний ресурс] / Я.І. Арабчук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20).
3. Слободянюк Н. О. Проблеми формування доходної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / Н. О. Слободянюк, М. О. Коніна // Економіка і суспільство. – 2016. – Вип. 2. – С. 611–616.
4. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. І.О. Луніної. – К. : НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України» 2016. – 70 с.
5. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні / С.О. Осипенко // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 4 (24). – С. 176–181.
6. Патицька Х. О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад / Х. О. Патицька [Електронний ресурс]. – URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412>.
7. Feruglio, Nicolletta and Dallas Anderson (2008). Overview of Fiscal Decentralization. In Fiscal Decentralization Handbook edited by Nicolletta Feruglio and Dallas Anderson, Chapter 1. United Nations Development Program, Bratislava Regional Center.
8. Faguet, J. P. (2012). Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
9. Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S. and Sacchi, A. (2015). 'The impact of fiscal decentralization: a survey'. Working Papers Collection A: Public Economic, governance and decentralisation 1505. Universidade de Vigo, GEN-Governance and Economics Research Network.
10. Bahl, R. (1999). 'Implementation rules for fiscal decentralization'. International Studies Program Working Paper 30. Atlanta, GA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
11. Hart, T. and Welham, B. (2016). Fiscal decentralization. A public financial management introductory guide. Overseas Development Institute. – URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11063.pdf>.

12. Shah, Anwar (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise. Policy Research Working Paper; No.3282. World Bank, Washington, D.C.. © World Bank.
13. Blochliger H. Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies / H. Blochliger, J. Kim, J. Lotz. – URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/measuring-fiscal-decentralisation\\_9789264174849-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/measuring-fiscal-decentralisation_9789264174849-en#page1).
14. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіху [Електронний ресурс]. – URL: [http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet\\_finansova\\_decenrt\\_\(21.03.17\).pdf](http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decenrt_(21.03.17).pdf).
15. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс].– URL: [http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main\\_info](http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info)

*Надійшла до редакції 11 січня 2017 р.*