

УДК 351

JEL H76

DOI 10.33244/2617-5932.8.2021.11-18

М. Д. Бедринець,
канд. екон. наук, доцент,
завідувач кафедри фінансів
імені Л. Л. Тарангул
e-mail: mira_may@ukr.net
ORCID ID 0000-0002-0393-663;

І. В. Корецька,
здобувач вищої освіти,
Університет ДФС України
e-mail: koretska241@gmail.com
ORCID ID 0000-0002-1238-6321

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ: ТИПИ, МОДЕЛІ ТА ФОРМИ

У статті розглянуто особливості процесу децентралізації в контексті світового досвіду. Розглянуто методи впровадження децентралізації в зарубіжних країнах. Проаналізовано типи бюджетного унітаризму. Охарактеризовано основні моделі місцевого самоврядування країн Європейського Союзу. Досліджено та описано такі форми децентралізації: адміністративна, політична, ринкова та фіскальна. Розглянуто рейтинг найбільш децентралізованих країн світу, який декілька років поспіль очолює Данія.

Визначено, що вагомий вплив на вітчизняний процес децентралізації мають такі чинники, як економічний розвиток, державне управління, культурна приналежність регіонів та менталітет населення. У результаті дослідження автори дійшли висновку про те, що використання світового досвіду децентралізації можливе лише після його адаптації до вітчизняних реалій.

Ключові слова: децентралізації, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, фінансова незалежність, інструменти фінансової децентралізації.

М. Д. Бедринець, І. В. Корецька. Особенности децентрализации в контексте мирового опыта: типы, модели и формы

В статье рассмотрены особенности процесса децентрализации в контексте мирового опыта. Рассмотрены методы внедрения децентрализации в зарубежных странах. Проанализированы типы бюджетного унитаризма. Охарактеризованы основные модели местного самоуправления стран Европейского Союза. Исследованы и описаны следующие формы децентрализации: административная, политическая, рыночная и фискальная. Рассмотрен рейтинг наиболее децентрализованных стран мира, который несколько лет возглавляет Дания.

Определено, что большее влияние на отечественный процесс децентрализации оказывают такие факторы, как экономическое развитие, государственное управление, культурная принадлежность регионов и менталитет населения. В результате исследования авторы пришли к выводу о том, что использование мирового опыта децентрализации возможно только после его адаптации к отечественным реалиям, а на это требуется много времени.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, органы местного самоуправления, финансовая независимость, инструменты финансовой децентрализации.

Метою статті є дослідження особливостей децентралізації на основі міжнародного досвіду та визначення ефективних методів впровадження та реалізації цього процесу, а також характеристика моделей місцевого самоврядування країн Європейського Союзу.

Постановка проблеми. З початку отримання незалежності наша країна постійно перебуває в пошуках оптимальної моделі управління, адже умовою сталого розвитку та функціонування держави є рівнозначне забезпечення національних та регіональних інтересів. Децентралізаційна реформа в Україні розпочалася порівняно нещодавно, однак її вплив уже встиг охопити сфери економічних та соціальних відносин. Доказом цього є успішна реалізація та функціонування освітньої, медичної, бюджетної та фінансової децентралізацій.

Необхідно розуміти, що під час використання методів та принципів децентралізації, які були успішно впроваджені в західних країнах, важливо здійснювати їх адаптацію до вітчизняних реалій. Беручи до уваги євроінтеграційний вектор розвитку та притаманну для більшості районів нашої країни диспропорцію економічного розвитку, постає потреба у дослідженні та використанні досвіду у створенні ефективної моделі територіального устрою та в покращенні процесу реформування державних інституцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей децентралізаційного процесу, типи, моделі та форми впровадження ніколи не втратять своєї актуальності, тому завжди будуть досліджуватися вітчизняними науковцями. Вагомий внесок у дослідженні проблематики реалізації зарубіжного досвіду, зробили такі вчені та науковці, як: М. Д. Бедринець, О. В. Онищенко, І. Я. Чугунов, І. В. Хребтій, Є. Ю. Кузькін, Т. В. Палійчук, М. О. Беспалов, Д. В. Ковриженко, І. В. Мізіна, І. Луніна та інші. Зважаючи на постійний розвиток України та тривале реформування у сфері державного управління, процес децентралізації вимагає подальших наукових досліджень.

Під час дослідження були використані такі методи дослідження: аналіз, пояснення, індукція, дедукція, систематизація та узагальнення розглянутих та напрацьованих матеріалів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні питання децентралізації не є чимось новим та неосяжним, адже процес передачі прав та фінансових ресурсів від центральної влади до органів місцевого самоврядування реалізується через запровадження політичної, фіскальної та адміністративної децентралізації. Забезпечення виконання покладених завдань та зобов'язань на центральну та місцеву влади можливе лише за умови закріплення необхідних ресурсів, а це зі свого боку вимагає належних інструментів нормативного регулювання. Отже, варто зазначити, що в Україні на законодавчому рівні вже закріплено та вдосконалено механізм перерозподілу ресурсів, які забезпечують фінансову самодостатність органів на місцях.

У процесі децентралізації вагоме значення займає адміністративно-територіальний устрій країни та налагоджена співпраця органів центральної влади з місцевою. Багаторівневі зв'язки між владою різних рівнів найкраще прослідковуються у процесі досягнення самостійності місцевої влади; у поділі державних функцій між центральною та місцевою владами, а також у розмежуванні прав розподілу доходів і видатків та інших сфер впливу.

Незважаючи на ефективність впровадження децентралізації, негативним проявом є неспроможність багатьох регіонів країни швидко відреагувати на цей процес. Наразі в Україні не скрізь місцева влада може нести відповідальність за підтримання необхідного рівня достатку своєї громади. Велика кількість територіальних громад перебуває у процесі створення та вдосконалення децентралізаційного механізму.

Фінансова децентралізація у країнах Європи проявляється в тому, що в них можна виокремити основні типи бюджетного унітаризму, що відрізняються ступенем фінансової автономії місцевих органів влади: північноєвропейський (скандинавський) та південноєвропейський [10].

Необхідно звернути увагу на те що, в північноєвропейській та південноєвропейській системах велике значення має процес та джерела наповнення бюджету. Тому і не дивно, що принципи бюджетного унітаризму переважають в унітарних державах. На таких принципах побудовані міжбюджетні відносини в таких європейських країнах, як Іспанія, Польща, Болгарія, Данія, Швеція, Франція.

Варто зазначити, що головним суб'єктом бюджетних відносин в унітарних країнах є органи центральної та місцевої влади. Отже, центральна влада має змогу реалізовувати політику щодо забезпечення населення необхідними послугами, а також здійснює фінансове вирівнювання всіх регіонів.

Наступним методом реалізації децентралізації є бюджетний федералізм, в основі якого закладені міжбюджетні відносини. Мається на увазі, що на законодавчому рівні встановлені права та обов'язки федерацій та її суб'єктів, а також обумовлені правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. Перевагою є те, що всі рівні бюджетної системи є окремими та в змозі самостійно виконати закріплені за ними бюджетні повноваження. В основі бюджетного федералізму закладене чітке розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами, адже саме він визначає, за якою моделлю будуть взаємодіяти органи центральної влади з місцевою та на основі цього в змозі виразити економічний аспект міжбюджетних відносин.

Гарантією ефективної роботи місцевого самоврядування є фіксація їх прав, повноважень та зобов'язань у Конституції та законах. Одночасно із цим у західних країнах запроваджувалося спеціальне законодавство, яке прямо та опосередковано контролює децентралізаційні процеси.

Децентралізація – це не нове явище, тому процес трансформування постійно триває. Децентралізація набуває нових форм та особливостей залежно від таких факторів, як історія країни, рівень економічного розвитку, культурна приналежність, підхід до державного управління, менталітет населення тощо. Зі свого боку 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 [8].

На основі історичного досвіду країни можна розділити на три основні моделі місцевого самоврядування. За допомогою наукової праці Є. Ю. Кузькіна, Я. В. Котляревського,

О. В. Шишко [7] нами було схематично відображені моделі місцевого самоврядування на рисунку 1.

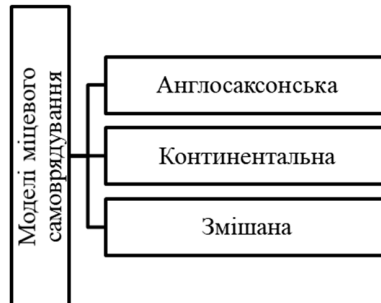


Рис. 1. Моделі місцевого самоврядування європейських країн

Джерело: складено автором на основі [7].

Англосаксонська модель характеризується високим рівнем автономії місцевого самоврядування, при якій існує сильний контроль громадськості та з відсутністю на місцях представників державної влади. Модель діє у таких країнах, як Канада, США, Велика Британія та Австралія.

Пряме поєднання державного управління та місцевого самоврядування з обмеженою автономією самоврядування, а також створення спеціальних органів державного управління, які здійснюють контроль за діяльністю органів на місцях, притаманне для континентальної моделі. Континентальна модель функціонує в Болгарії, Польщі, Франції та Бельгії.

Для Австрії та Німеччини характерною є змішана модель, яка поєднує в собі особливості англосаксонської та континентальної моделей. За цією моделлю на певних ланках місцевої влади виборний орган може бути представлений державною адміністрацією, а також може бути ланкою муніципального рівня.

Розглянувши основні типи та моделі місцевого самоврядування зарубіжних країн, постає потреба у ґрунтовному аналізі її форм. У міжнародній практиці виділяють адміністративну, політичну, ринкову та фінансову децентралізації.

Особливість адміністративної децентралізації підкреслюється через перерозподіл повноважень, функцій, відповідальності та фінансових ресурсів між різними рівнями влади. У разі адміністративної децентралізації інструментарієм 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 [7].

Наступною формою децентралізації є політична, яка полягає у наданні владних повноважень у прийнятті рішень громадянам на місцях та/або обраним громадами представникам. Інструментарій політичної форми децентралізації – законодавчі реформи у сфері децентралізації для забезпечення формування місцевих політичних одиниць та об'єднання громадськості [7].

Основною рисою ринкової або економічної децентралізації є формування ринкового середовища. Інструментами економічної децентралізації виступає партнерство та

приватизація через залучення органів місцевого самоврядування та бізнесу до фінансування екологічних та соціальних проєктів [7]. Так реалізується державно-приватне партнерство, коли всі із учасників зацікавлені в ефективній співпраці на вигідних умовах.

Останньою та найбільшою формою децентралізації є фінансова, яка поєднує в собі податкову та бюджетну децентралізацію. Фінансова децентралізація передбачає підтримання необхідного рівня дохідної бази місцевого бюджету для вирішення покладених на місцеві органи влади соціальних проблем та виконання поставлених функцій та завдань [7]. Необхідно перерахувати такі інструменти фінансової децентралізації:

- міжбюджетні трансферти, які надаються місцевим органам влади центральним урядом безповоротно;
- спільне фінансування або виробництво через залучення громадськості до розвитку місцевої інфраструктури за допомогою грошових або трудових внесків;
- муніципальні запозичення та мобілізація національних або місцевих державних ресурсів через кредитні гарантії;
- збільшення місцевих доходів через місцеві податки або через місцеві платежі.

Необхідно зазначити, що всі форми децентралізації є взаємопов'язаними та не можуть існувати самостійно. Без фінансової не може ефективно існувати адміністративна децентралізація, адже без закріплення за місцевими бюджетами певних доходів абсолютно неможливе виконання функцій, які делеговані від центральної влади на місцеву.

Світові тенденції децентралізації здебільшого пов'язані зі створенням конкурентного середовища між утвореними об'єднаними територіальними одиницями. У світовій практиці на основі принципу фінансової автономії місцевих бюджетів виділяють держави з трирівневою системою: високий; середній; низький. Країнами з високим рівнем фінансової децентралізації є Данія, Фінляндія, Швеція, Канада. Середній рівень характерний для Польщі, Великої Британії, Франції, Чехії. Низький рівень фінансової децентралізації простежується в Угорщині, Болгарії та Греції [9].

За рейтингом Міжнародного банку реконструкції та розвитку [9], Данія – найбільш децентралізована країна у світі. У XIX столітті законодавством Данії було визначено основні засади децентралізації. З того часу було досягнуто значних результатів у розподілі повноважень між органами державної та місцевої влади, а також в адміністративно-територіальному поділі країни.

Варто зазначити, що в «Данії муніципалітети мають право встановлювати муніципальний прибутковий податок, який становить близько 85 % від їх податкових надходжень. Муніципалітетам надаються трансферти від датського уряду у вигляді грантів та компенсації для певних витрат» [5].

Сенс децентралізації полягає в тому, що регіональні та місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення з фінансових питань і питань з управління територією [1]. Фундаментальною основою фінансової децентралізації є наявність налагодженого та ефективного механізму оподаткування як на місцевому, так і на регіональному рівнях. Постійні доходи забезпечують стійку фінансову базу для проведення ефективної бюджетно-податкової політики органів місцевого самоврядування. Отримавши та підтримуючи самостійність у бюджетно-податковій політиці, це дозволить органам місцевої влади контролювати обсяг та якість наданих суспільних послуг відповідно до потреб своєї громади. Здійснення фінансування витрат за рахунок власних неподаткових і податкових надходжень свідчить про підвищення

рівня прозорості витрачання коштів місцевого бюджету [7]. Отже, за активної участі громади можна проаналізувати не лише результативність розподілу місцевого бюджету, а й оцінити ефективність роботи в цілому.

Необхідно підсумувати, що в унітарних країнах розподіл функцій між ланками бюджетної системи значно слабший, ніж у федераціях. Залежно від розмірів адміністративно-територіального поділу країни, її політичних, історичних і національно-культурних традицій принципи розподілу функцій між рівнями державного управління й ланками бюджетної системи різняться.

Висновки. З вищевикладеного матеріалу необхідно зробити висновок про те, що проблемність аналізу світового досвіду децентралізації полягає в тому, що цей процес є складним та багатограним, а процес вдосконалення потребує багато часу. На сьогодні багато розвинених країн досягли високого успіху у проведенні децентралізації у напрямі підвищення автономності прийняття рішень органами місцевої влади щодо адміністрування податків, видатків, забезпечення прозорості та стабільності цих процесів. Варто зазначити, що постійний та об'єктивний аналіз досвіду зарубіжних країн відкриває нові можливості для бюджетної децентралізації в Україні, а також демонструє нові шляхи в наповненні бюджетів громад. Отже, завданнями у подальших дослідженнях цього напрямку є оцінка правового регулювання цього процесу в Україні порівняно з розвиненими країнами світу, а також аналіз впливу такої реформи на подальший розвиток місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бедринець М. Д. Бюджетна децентралізація як необхідна умова регіонального розвитку / М. Д. Бедринець // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: науковий журнал. Серія «Економіка». – 2018. – № 9(37). – 2018. – С. 98–103.
2. Беспалов М. О. Особливості фінансової децентралізації в контексті світового досвіду / М. О. Беспалов // Економіка та держава. – 2020. – № 11. – С. 112–115.
3. Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи (м. Страсбург, 24 серпня 2016 року). – 2016. – С. 34.
4. Кузькін Є. Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи їх розв'язання. / Є. Ю. Кузькін, Я. В. Котляревський, О. В. Шишко // Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 63–72.
5. Мізіна І. В. Міжнародний досвід фінансової децентралізації: теоретико-правовий аспект / І. В. Мізіна // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2021. – № 2. – С. 45–50.
6. Офіційний сайт Міжнародного банку реконструкції та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/who-we-are/ibrd>
7. Палійчук Т. В. Механізми підвищення рівня податкової децентралізації / Т. В. Палійчук // Академічний огляд. – 2017. – № 1(46). – С. 35–43.
8. Хребтій І. В. Зарубіжний довід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях / І. В. Хребтій // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 6. – С. 138–141.
9. Чебаненко О. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні / О. Чебаненко, Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2008. – № 2. – С. 26–40.

10. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов; Міністерство фінансів України; Науково-дослідний фінансовий інститут. – К.: НІОС, 2003. – С. 488.

REFERENCES

1. Bedrynets, M. D. (2018). Byudzhetna detsentralizatsiya yak neobkhidna umova rehional'noho rozvytku [Budget decentralization as a necessary condition for regional development] / M. D. Bedrynets // Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu «Ostroz'ka akademiya». Seriya «Ekonomika»: naukovyy zhurnal, (9(37)), 98–103.
2. Bespalov, M. O. (2020). Osoblyvosti finansovoyi detsentralizatsiyi v konteksti svitovoho dosvidu [Features of financial decentralization in the context of world experience] / M. O. Bespalov // Ekonomika ta derzhava, (11), 112–115.
3. Zvit pro rozpodil povnovazhen stosovno sotsial'nykh posluh mizh tsentral'nymy orhanamy vlady ta orhanamy mistsevoho samovryaduvannya u krayinakh Yevropy (m. Strasburh) [Report on the division of responsibilities for social services between central and local governments in European countries] (2016).
4. Kuzkin, E. Y. (2015). Zarubizhnyy dosvid fiskalnoyi detsentralizatsiyi: problemy ta shlyakhy yikh rozvyazannya [Foreign experience of fiscal decentralization: problems and ways to solve them] / E. Y. Kuzkin, Y. V. Kotlyarevskyy, O. V. Shyshko // Finansy Ukrayiny, (12), 63–72.
5. Mizina, I. V. (2021). Mizhnarodnyy dosvid finansovoyi detsentralizatsiyi: teoretyko-pravovyy [International experience of financial decentralization: theoretical and legal aspect]. Aktualni problemy vitchyznyanoi yurysprudentsiyi, (2), 45–50.
6. Ofitsiyyny sayt Mizhnarodnoho banku Rekonstruktsiyi ta Rozvytku [Official site of the International Bank for Reconstruction and Development]. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/who-we-are/ibrd>
7. Paliychuk, T. V. (2017). Mekhanizmy pidvyshchennya rivnya podatkovoyi detsentralizatsiyi [Mechanisms for increasing the level of tax decentralization] / T. V. Paliychuk // Akademichnyy ohlyad, (1(46)), 35–43.
8. Khrebtiiy, I. V. (2019). Zarubizhnyy dovid detsentralizatsiyi na mistsevomu i rehionalnomu rivnyakh [Foreign proof of decentralization at the local and regional levels] / I. V. Khrebtiiy // Investytsiyi: praktyka ta dosvid, (6), 138–141.
9. Chebanenko, O. (2008). Vzayemodiya hromadyanskoho suspilstva ta vlady na mistsevomurivni [Interaction of civil society and government at the local level] / O. Chebanenko, D. Kovryzhenko // Chasopys Parlament, (2), 26–40.
10. Chuhunov, I. Y. (2003). Byudzhetnyy mekhanizm rehulyuvannya ekonomichnoho rozvytku [Budgetary mechanism for regulating economic development] / I. Y. Chuhunov. Kyiv: NIOS.

Myroslava D. Bedrynets, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, University of the State Fiscal Service of Ukraine, Ukraine

Iryna V. Koretska, University of the State Tax Service of Ukraine, Ukraine

Peculiarities of the Decentralization in the Context of World Experience: Types, Models and Shapes

The article is devoted to the study of the peculiarities of the decentralization process on the basis of international experience. Today, a common feature of developing countries is the implementation of decentralization reform, the essence of which is the delegation of power from the central authorities to the bodies of the united territorial community. The distribution of powers is universal, but different in each country. Since the beginning of independence, our country is constantly in search of an optimal model of governance, because the condition for sustainable development and functioning of the state is the equivalent provision of national and regional interests. Decentralization reform in Ukraine has started relatively recently, but its impact has already reached the spheres of economic and social relations.

The main purpose of the article is to determine the features of the decentralization process based on international experience.

The following research methods were used during the study: analysis, systematization, explanation, generalization, induction, deduction, scientific abstraction.

The article considers the peculiarities of the decentralization process in the context of world experience. Methods of decentralization implementation in foreign countries are considered. Types of budget unitarism are analyzed. The following forms of decentralization are studied and described: administrative, political, market and fiscal. The rating of the most decentralized countries in the world, which is headed by Denmark for several years in a row, is considered.

In the article we have determined that such factors as economic development, public administration, cultural affiliation of regions and mentality of the population have a significant impact on the domestic decentralization process. As a result of the study, the authors came to the conclusion that the use of the world experience of decentralization is possible only after its adaptation to domestic realities, and this takes a long time.

Keywords: decentralization, local government, financial independence, instruments of financial decentralization.

Стаття надійшла до редколегії 2 листопада 2021 року