

Література

1. *Яковец Ю. В.* Глобальные экономические трансформации XXI века / Ю. В. Яковец. — М.: Экономика, 2011. — 382 с.
2. *Колодко Гж. В.* Глобализация, трансформация, кризис — что дальше? / Гж. В. Колодко. — М.: Магистр, 2011. — 176 с.
3. *Кондрашова-Діденко В. І., Діденко Л. В.* Інтелектономіка: реальність чи міф / В. І. Кондрашова-Діденко, Л. В. Діденко // Економіка і держава. — 2010. — № 4. — С. 21—24.
4. *Кондрашова-Діденко В. І.* Культурно-економічний статус інтелектономіки / В. І. Кондрашова-Діденко // Філософські проблеми гуманітарних наук. Альманах КНУ імені Тараса Шевченка. — К., 2005. — № 4-5. — С. 155—162.
5. *Кондрашова-Діденко В. І.* Інтелектуально зорієнтована економіка / В. І. Кондрашова-Діденко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Економіка. — К., 2009. — № 109. — С. 56—59.
6. *Ещенко П. С.* Куда движется глобальная экономика в XXI веке? / П. С. Ещенко, А. Г. Арсенко. — К.: Знання України, 2012. — 479 с.
7. *Чухно А. А.* Економічна теорія: [у 2-х т.] / А. А. Чухно. — К.: ДННУ АФУ, 2010.
8. *Мескон М.* Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедуори. — М.: Дело, 2008. — 702 с.
9. *Горц А.* Нематериальное. Знание, стоимость и капитал / А. Горц. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшая школа экономики, 2010. — 208 с.
10. *Ким Ч., Моборн Р.* Стратегия голубого океана / Ч. Ким, Р. Моборн. — М.: НІРРО, 2005. — 272 с.

Статтю подано до редакції 23.10.2012 р.

УДК 336.14

В.А. Костовська, канд. екон. наук,
в.о. доц. кафедри фінансів
Буковинського університету

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВИХ ОСНОВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ
ТРАНСФОРМАЦІЇ ЙОГО В УКРАЇНСЬКУ ПРАКТИКУ**

АНОТАЦІЯ. У даній науковій статті розглянуто досвід функціонування бюджетів місцевого самоврядування в розвинутих країнах світу. Визначено прогресивні методи зміцнення основ фінансової самостійності муніципальних бюджетів і можливості їх впровадження в українську практику.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування фінансова самостійність, фінансова незалежність, бюджетна забезпеченість, доходи, видатки, бюджетні ресурси, бюджетні потоки, міжбюджетні трансферти, фінансове вирівнювання.

АННОТАЦИЯ. В данной научной статье рассматривается опыт функционирования бюджетов местного самоуправления в развитых странах мира. Определяются прогрессивные методы укрепления основ финансовой самостоятельности муниципальных бюджетов и возможности их внедрения в украинскую практику.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местные бюджеты, органы местного самоуправления, финансовая самостоятельность, финансовая независимость, бюджетное обеспечение, доходы, расходы, бюджетные ресурсы, межбюджетные трансферты, финансовое выравнивание.

ANNOTATION. In this research paper inventories of experience of the budgets of local governments in the developed world. Progressive methods are determined to strengthen the foundations of financial autonomy of local governments budgets and their possible implementation into Ukrainian practice.

KEYWORDS: budgets of local governments, local governments, financial independence, budgetary support, revenues, expenses, budgetary resources, intergovernmental transfers, fiscal equalization.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день навколо проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування широко ведуться наукові та політичні дискусії в багатьох країнах світу, у тому числі і в Україні, де нагальною залишається проблема зміцнення фінансових основ місцевої влади, що можливо забезпечити лише шляхом децентралізації влади та побудови оптимального підходу до об'єктивного розподілу бюджетних ресурсів між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх джерел і публікацій. У науковій літературі цим питанням присвячено праці багатьох зарубіжних і вітчизняних учених, зокрема: Е. Блейклі, Ю. Булгаков, Д. Б'юкенена, Л. Дробозіної, А. Ісмаїлова, О. Кириленко, І. Луніної, Р. Максгрейф, Л. Павлова, Г. Поляка, В. Родіонової, С. Слухая, Г. Старостенко, А. Черкасова, В. Швеця та багато ін. Однак, на сьогоднішній день дана проблема залишається не повністю вирішеною, що обумовлює потребу в її подальших дослідженнях.

Основні європейські стандарти організації фінансів місцевого самоврядування задекларовані в Європейській хартії місцевого самоврядування. Україна, ратифікувавши дану хартію, стратегічно вірно спрямована щодо організації фінансово незалежного місцевого самоврядування. Однак, водночас, у державі на практиці майже не забезпечуються дані стандарти, тому має місце вагома суперечність: з одного боку, на державному рівні задекларовано, що Україна прямує в напрямі демократизації, формування європейської моделі розвитку, основою якої є самодостатнє місцеве самоврядування, а з іншого — простежується узурпація державної влади повноважень місцевого самоврядування та посилення його фінансової залежності. Відповідно, сьогодні необхідно віднайти такі важелі та інструменти, які б дозволили сформуванню самодостатнє місцевого самоврядування. В процесі визначення найоптимальніших підходів щодо організації в Україні ефективної фінансово незалежної системи влади на місцях, неодмінно слід враховувати досвід розвинутих зарубіжних країн. Однак, зважаючи на те, що кожній з них притаманні специфічні відмінності як у суспільно-політичному, так і соціально-економічному житті, існуючий міжнародний досвід необхідно трансформувати до українських реалій, враховуючи при цьому національні особливості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Характерною особливістю сучасного світу є тенденції до децентралізації влади в країні та багатьох сферах її

життєдіяльності, що є основою незалежності і ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, світовий досвід підтверджує неможливість побудови незалежного та фінансово самодостатнього місцевого самоврядування без чіткого розподілу повноважень між різними гілками влади та проведення адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на об'єднання територіальних громад (сіл, селищ, міст) у більш-менш рівноцінні територіальні утворення.

З метою децентралізації під час проведення адміністративної реформи в переважній більшості країн світу здійснено укрупнення муніципальних утворень, які у багатьох країнах обмежені в розмірах. Наприклад, у ФРН протягом 1965—1975 років кількість муніципалітетів зменшилась з 25,0 до 8,5 тис., у Данії — з 993 до 275, у Нідерландах (1980—1991 рр.) — з 811 до 504, у Греції (1997—2000 рр.) — з 5 343 до 1 033, у Швеції — з 2 500 до 289 [5, с. 50]. Сьогодні перед Україною постало питання щодо доцільності здійснення адміністративно-територіальної реформи, на яке неможливо відповісти однозначно. Крім того, ще складнішою є розробка оптимальної моделі проведення реформи, яка влаштуватиме всіх учасників даного процесу. Однак слід зазначити, що ті держави Європи, які успішно здійснили адміністративно-територіальні перетворення та зміцнили фінансові основи місцевого самоврядування, спромоглись забезпечити свій соціально-економічний розвиток і покращити рівень життя населення. На жаль, у цьому питанні Україна суттєво відстає навіть від постсоціалістичних країн, таких як Польща, Угорщина, Німеччина, Болгарія тощо.

Враховуючи позитивний ефект світового досвіду, варто зазначити, що проведення в Україні реформи в напрямі децентралізації влади та укрупнення територіальних громад не тільки слід підтримувати, але й поступово впроваджувати в життя, оскільки з фінансової точки зору це дасть можливість скоротити невинновдані фінансові потоки, зменшити розпорошення бюджетних ресурсів у мізерних сільських і селищних бюджетах, де лєвова частка видатків спрямовується на виплату заробітної плати працівників сільських і селищних рад та інші управлінські витрати. Відповідно, вивільнені кошти можна використовувати як інвестиційний ресурс розвитку територіальних громад.

Міжнародний досвід засвідчує, що на практиці принцип реального місцевого самоврядування впровадили скандинавські країни (Фінляндія, Швеція, Норвегія, Ісландія, Данія). У даних країнах системи місцевого самоврядування досить подібні, крім того, вони мають достатню фінансову базу, що дозволяє забезпечувати вирішення будь-яких місцевих питань. У результаті проведених адміністративно-територіальних реформ скандинавські країни впровадили дворівневу систему місцевого самоврядування, відмінили поділ на райони, встановили обмеження стосовно кількості жителів при утворенні територіальних громад, ліквідували різницю між населенням міст і сіл, нав'язані органам місцевого самоврядування делеговані повноваження та систему казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Це дало можливість розв'язати багато проблем у сфері розподілу бюджетних ресурсів, що забезпечило зміцнення місцевих фінансів, обсяги яких сьогодні сягають приблизно 20 % ВВП. Натомість у південних країнах Європи частка місцевих фінансів є дещо меншою: 5—10 % ВВП — у Голландії та Англії, а в більшості постсоціалістичних країнах не сягає 5 % [6, с. 24].

Таким чином, діюча в скандинавських країнах практика місцевого самоврядування вважається найуспішнішою у Європі. Переймаючи їхній досвід, європейські постсоціалістичні держави готують програми для проведення реформ, спрямованих на побудову дворівневої моделі місцевого самоврядування (зокрема, Польща, Угорщина).

Враховуючи те, що існуюча в Україні трирівнева система влади зумовлює значні складнощі в раціональному розподілі повноважень між рівнями влади, що, у свою чергу, породжує нераціональність розподілу бюджетних ресурсів, на нашу думку, в Україні також доцільно впроваджувати досвід скандинавських країн, узагальнюючи та трансформуючи до українських реалій окремі елементи скандинавської моделі, що дозволили їм усунути основні проблеми при побудові ефективного та фінансово незалежного місцевого самоврядування, зокрема:

- укрупнення територіальних громад та оптимізація системи влади ними, що дало значну економію бюджетних ресурсів на їх утримання;

- відсутність поділу на міста районного, обласного, центрального підпорядкування, села, селища (надання місцевим громадам однакових прав та уніфікованого статусу);

- створення достатньої бази для формування бюджетних ресурсів, необхідних для повноцінного фінансування життєдіяльності територіальних громад і забезпечення надання якісних суспільних послуг їхнім жителям;

- скасування відмінності між рівнями бюджетної забезпеченості міського та сільського населення, забезпечуючи рівний доступ всіх громадян до суспільних послуг і соціальних гарантій;

- чітке визначення функцій органів місцевого самоврядування, відміна делегованих повноважень, які органам місцевого самоврядування нав'язує держава;

- обов'язкове формування бюджету розвитку територіальних громад, спрямованого на фінансування їх інноваційно-інвестиційного розвитку.

Слід зазначити, що в багатьох розвинутих країнах світу для забезпечення спільних суспільних потреб і спільних програм на практиці широко розвивається співробітництво між комунами, яке зазвичай здійснюється на основі укладених угод між ними. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки муніципалітети вступають у контрактні відносини з іншими муніципалітетами або органами влади в таких галузях, як будівництво, протипожежна безпека, цивільна оборона, охорона здоров'я, боротьба з наслідками стихійного лиха тощо. В Ізраїлі з цією метою створюються конфедерації міст. У Франції формами такого співробітництва є синдикати комун, які можуть мати моно- (прибирання сміття та його переробка, водо забезпечення тощо) чи поліпрофільний характер, і дистрикти, що здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо). Досвід зарубіжних країн, які пройшли шлях реформування адміністративно-територіальних одиниць, що тривав не один десяток чи навіть сотню років, підтверджує доцільність співпраці між різними органами і рівнями влади [2, с. 51].

Доречно також зазначити, що вирішення проблем у сфері фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, окрім проведення адміністративно-територіальної реформи та чіткого розподілу повноважень між різними гілками влади, потребує одночасного проведення реформ і в сфері

формування та використання бюджетних ресурсів і впровадження в українську практику елементів зарубіжного досвіду бюджетного реформування тих країн, де місцеві органи влади мають достатні бюджетні ресурси і вільно їх використовують у межах своїх повноважень.

З метою забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування їх бюджетні ресурси повинні в основному формуватися за рахунок власних доходів. Слід зазначити, що власні доходи місцевих бюджетів у демократично розвинутих країнах у прямому розумінні є власними, тобто такими, що не входять до складу доходів вищестоящих бюджетів і, таким чином, не регулюються зверху. У світі існують країни, у яких бюджети місцевого самоврядування наділені високим рівнем самостійності та в структурі їхніх бюджетних ресурсів власні доходи є досить значними (Ісландія, США, Люксембург, Австрія, Швеція, Німеччина, Японія, Франція, Фінляндія, Бельгія, Данія та ін.) [4, с. 41]. Основу їхніх власних бюджетних ресурсів становлять місцеві податки та місцеві надбавки до загальнодержавних податків. Крім того, високий рівень податкової автономії місцевих органів влади даних країн, щодо впровадження та справляння до бюджету місцевих податків і зборів. Україна в цьому плані значно відстає від розвинутих країн світу.

Слід зазначити, що місцеві податки і збори, виступаючи основним джерелом формування власних бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування, в різних країнах значно різняться за своїм складом через існування відмінностей у національних особливостях держав.

У європейських країнах протягом останніх років спостерігається тенденція до збільшення податкового потенціалу територій, нарощування бази податкових надходжень і підвищення ефективності їх адміністрування як основного джерела бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування. Тому для ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні слід реформувати діючу модель оподаткування, шляхом побудови справедливої, раціональної та прозорої методології оподаткування та розщеплення акумульованих на відповідних територіях податкових надходжень.

Щодо цього заслуговує уваги досвід Польщі, де за допомогою чіткого законодавчого закріплення джерел наповнення кожного бюджету, вони не на словах, а насправді закріпили принцип розщеплення податків, і тепер будь-який міський чи сільський голова достеменно знає, що 40 % доходів усіх фізичних осіб, 7 % доходів усіх юридичних осіб, 100 % податку на землю автоматично залишаються на місцевому рівні, 15 % доходів зосереджується на районному рівні, 40 % — на обласному рівні, а решта йде в державну казну. Зрозуміло, що за таких умов органи місцевого самоврядування максимально зацікавлені в міграції населення до їх територіальних громад (адже 40 % їх доходів потрапляє в бюджет гміни чи міста), будівництві підприємств, створенні інвестиційних ділянок, комплексів, на яких можна звільнити на три роки повністю від оподаткування. Створення максимально сприятливих умов для людей і бізнесу — найважливіший пункт стратегій розвитку всіх місцевих громад Польщі [6, с. 55]. Органи місцевого самоврядування Польщі наділені достатніми правами і бюджетними ресурсами та мають змогу впливати на підвищення рівня якості надання суспільних благ і послуг населенню.

Щодо напрямів використання бюджетних ресурсів у зарубіжних країнах, то вони, так як і їхні джерела формування, залежать від рівня децентралізації влади в державі та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Дослідження зарубіжної практики напрямів витрачання ресурсів бюджетів місцевого самоврядування засвідчує їх соціальну спрямованість, оскільки в переважній більшості країн світу найбільші обсяги бюджетних ресурсів використовуються для забезпечення першочергових потреб населення, зокрема, фінансування заходів та установ охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення, культури, місцевої інфраструктури. Решту напрямів видатків бюджетів місцевого самоврядування посідають різне місце залежно від національних особливостей кожної країни. Так, у Франції, Іспанії, Португалії, Данії досить значними є видатки на будівництво житла та розвиток комунікацій, управлінські видатки, видатки економічної спрямованості.

Однак, у сучасних умовах господарювання більшість країн світу стикаються з проблемами обмеженості бюджетних ресурсів та постійним зростанням видаткових потреб, у результаті чого у бюджетах виникають вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси. Це зумовлює об'єктивну необхідність здійснення фінансового вирівнювання бюджетів місцевого самоврядування через перерозподіл бюджетних ресурсів між бюджетами різних рівнів, що дозволяє зменшити диспропорції між дохідною та видатковою частинами даних бюджетів.

Дослідження зарубіжного досвіду фінансового вирівнювання дозволяє зробити висновок про існування двох видів такого вирівнювання. Один з них характеризується концентрацією коштів для здійснення фінансового вирівнювання в центральному бюджеті країни, другий же передбачає формування органами місцевого самоврядування спеціальних фондів фінансового вирівнювання.

У більшості державах світу при формуванні бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування застосовується механізм фінансового вирівнювання, як правило, через виділення трансфертних ресурсів з центрального бюджету (Нідерланди, Італія, Іспанія, Ірландія, Португалія, Канада, Росія та ін.). Фінансування бюджетів місцевого самоврядування шляхом виділення їм трансфертів від центральної влади засвідчує інтенсивний перерозподіл валового внутрішнього продукту за допомогою організованих бюджетних потоків, спрямованих на вирівнювання відмінностей у соціально-економічному розвитку територій.

Цікавою є діюча система вирівнювання розвитку територій у Фінляндії, тож великого розходження між муніципалітетами або їхньою фінансовою базою немає. Муніципалітети, де збирається податків менше, ніж 90 % середньої суми податкового доходу по країні, одержують державний екстра-грант, що становить грошову різницю між цими величинами. Ті ж муніципалітети, які мають більшу суму податкового доходу, чим 90 % середньої суми податкового доходу по країні, втрачають частину призначених для них державних грантів. Державний екстра-грант не може становити більше 40 % величини, після якої сума податкового доходу муніципалітету досягне межі у 90 % середньої суми податкового доходу по країні [6, с. 25].

Варто зауважити, що в світовій практиці ступінь свободи місцевих органів влади у використанні вертикального вирівнювання визначається співвідношен-

ням між зв'язними бюджетними трансфертами (субвенції та субсидії) та незв'язними (дотації). Чим істотніша частка бюджетних дотацій у загальній сумі бюджетних трансфертів, тим більшу свободу мають місцеві колективи. У країнах із стабільною економікою та розвинутими традиціями самоврядування саме бюджетні дотації відіграють головну роль [5, с. 157].

При розподілі дотацій більшість країн надає перевагу формулам, оскільки вони дають змогу об'єктивніше оцінити потребу бюджету місцевого самоврядування в централізованій підтримці. Однак сама по собі формула ще не розв'язує проблеми, оскільки дуже важливий набір критеріїв, врахованих у ній, та значення їх ваги. За винятком Франції та Швеції, в усіх країнах мало не щорічно відображається перегляд та уточнення формул. Проте у згаданих державах точаться жваві суперечки відносно правомірності включення в формулу

Висновки з проведеного дослідження. Дослідження світового досвіду засвідчує відсутність єдиної універсальної моделі й алгоритму вирішення проблем забезпечення високого рівня фінансової незалежності та самодостатності місцевого самоврядування, децентралізації повноважень і механізму перерозподілу бюджетних ресурсів. Переважну більшість завдань, спрямованих на забезпечення децентралізації влади та бюджетних ресурсів, які довели свою ефективність у розвинутих державах Європи, в нашій країні ще необхідно вирішити. Таким чином, через існування різноманітних особливостей у політичному та економічному житті різних країн не можливо використати зарубіжний досвід щодо розв'язання існуючих проблем у чистому вигляді, позитивні моменти світової практики слід узагальнити та впроваджувати, наблизивши його до наших реалій. Як наслідок, це дасть можливість у сучасних умовах ринкових трансформацій успішно здійснити місцеву політику, забезпечивши при цьому активізацію діяльності органів місцевого самоврядування.

Враховуючи позитивні моменти світової практики формування фінансово незалежного та самодостатнього місцевого самоврядування, Україна передусім має забезпечити:

— децентралізацію влади та проведення адміністративно-територіальної реформи, з метою укрупнення низових територіальних громад;

— достатні та стабільні власні бюджетні ресурси органам місцевого самоврядування через реформування системи місцевого оподаткування, зокрема впроваджуючи до їх складу, за досвідом Фінляндії та інших країн, майнові та прибуткові податки;

— впровадження такого механізму фінансового вирівнювання, який передбачатиме порядок погодження з місцевими органами влади питання стосовно перерозподілу бюджетних ресурсів;

— розширення фінансової та податкової автономії органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері місцевого оподаткування;

— нарощення обсягів неподаткових надходжень, зокрема через розширення платних послуг, що надаються місцевими органами влади.

Забезпечивши реалізацію на практиці таких умов органи місцевого самоврядування зможуть формувати достатню фінансову базу та ефективно її використовувати, як це робиться в розвинутих країнах світу.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III. — К. : Видавничий дім «Скіф», 2007. — 80 с.
2. *Алексеев В.* Реформа для самодостатності територіальних громад в Україні / Валерій Алексеев // Економічний часопис. — XXI. — 2009. — № 3-4. — С. 48—52.
3. *Давиденко С.* Європейські уроки децентралізації влади: різні підходи держави та органів місцевого самоврядування до адміністративної реформи (фінансовий аспект) / Сергій Давиденко // Економічний часопис. — 2008. — № 1-2. — С. 49—51.
4. *Єрошкіна О. О.* Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / О. О. Єрошкіна : матеріали міжнар. наук.-практ. конф [Розвиток фінансових ринків та інститутів в умовах міжнародної інтеграції], (19—20 лютого, 2009 р.). — Ч. II. — Полтава, 2009. — С. 40—42.
5. *Малярчук А. К.* Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А. К. Малярчук // Вісник Тернопільської академії народного господарства. — Тернопіль : Економічна думка, 2005. — С. 153—160.
6. Фінський досвід місцевого самоврядування — для українських міст / [наук. видання / за заг. ред. О. І. Соскіна]. — К. : Вид-во «ІТС», 2006. — 64 с.
7. *Шевчук М. І.* Сучасні проблеми управління фінансовими потоками регіону в країнах ЄС // Науковий вісник. — Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2007. — Вип. III. — Т. 1. — 457 с.
8. *Якуб С.Н.* Місцеві податки і збори Німеччини / Н. І. Вовна, Й. М. Бескид ; зб. наук. праць кафедри економічного аналізу. — Тернопіль: Економічна думка, 2004. — Вип. 13. (Ч. I.) — С. 140—145.

Статтю подано до редакції 21.10.2012 р.

УДК 339.9.012:330.8

М.М. Костриця, канд. екон. наук, доцент
кафедри економічної теорії,
Житомирський державний технологічний університет

КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ УКРАЇНИ У ПОСТКРИЗОВОМУ СВІТІ: ГЕОЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР

АНОТАЦІЯ. Досліджено геоекономічні пріоритети України у їх взаємозв'язку з процесами глобалізації та світової нестабільності. Пропонуються можливі конкурентні стратегії країни у посткризовій стадії світової економічної системи.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: геоекономіка, глобалізація, глобальна нестабільність, конкурентоспроможність, стратегія блакитного океану.

АННОТАЦИЯ. Исследуются геоэкономические приоритеты Украины и их взаимосвязи с процессами глобализации и мировой нестабильности. Предлагаются возможные конкурентные стратегии страны в посткризисный период мировой экономической системы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: геоэкономика, глобализация, глобальная нестабильность, конкурентоспособность, стратегия голубого океана.