

Оксана Анатоліївна Бородіна*канд. наук з держ. управління*

ORCID 0000-0001-7469-9529

e-mail: borodinaoksana1306@gmail.com,

Вячеслав Іванович Ляшенко*д-р екон. наук, проф.*

ORCID 0000-0001-6302-0605

e-mail: slaval.aenu@gmail.com,

Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

БЮДЖЕТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ПРОСТОРОВИХ УТВОРЕНЬ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Успішне повоєнне відновлення України неможливе без продовження реформ децентралізації. Проблема актуалізується ще й тим, що ми перебуваємо на фінальній стадії децентралізації і маємо коригувати те, що не вийшло на перших етапах. Саме представники місцевого самоврядування найкраще знають потреби своїх громад та людей, які в них живуть. Взагалі, реформа децентралізації, перші етапи якої містили в собі збільшення фінансових можливостей громад і зміну адміністративно-територіального устрою України, є однією з найуспішніших за всю історію України. Але, в лютому 2022 р. реформаторські процеси, зокрема щодо децентралізації, були перервані, переформатувавши пріоритети у бік безпекової складової.

У той же час, війна загострила більшість проблемних питань щодо ефективної структурної трансформації економіки. Військові дії призвели до катастрофічного падіння ВВП в країні до майже 30%, яких не було ні за часи світової фінансової кризи 2008-2009 років, ні під час коронакризи [1].

Зруйновані об'єкти інфраструктури, енергетики, житла тощо розташовані практично у всіх регіонах держави і їх відновлення важким тягарем ляже на органи місцевого самоврядування. Тому, слухним порятунком ситуації може стати продовження реформи децентралізації та перерозподіл функцій і фінансів від центру до регіонів, розширення фіскального функціоналу органів місцевого самоврядування. Необхідним вважається використання ефективного досвіду реформи місцевого самоврядування найближчого сусіда – Польщі. Війна зайвий раз продемонструвала цінність такого досвіду, з огляду на тотожність адміністративного устрою та ідентичність польського і українського менталітету та цінностей. Тим прикріше, що цей досвід був досліджений та проаналізований у численних наукових доробках, але, нажал, не мав практичного застосування.

Конференція з питань відновлення України URC 2023, що відбулася у Лондоні [2], розглядала питання спільного підходу до відновлення України на рівні громад. Рішенням міжнародної спільноти стало створення усєї необхідної інституційної, фінансової, консультативної підтримки для посилення громад та створення для цього відповідної регіональної структури

команд підтримки, які допоможуть, на основі міжнародного досвіду, українському місцевому самоврядуванню впоратися з викликами повоєнного відновлення, основою якого повинно стати ефективне бюджетне забезпечення сталого розвитку просторових утворень, зокрема на рівні громад та районів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значне посилення актуальності та масштабності означеної проблематики провокують відповідну зацікавленість дослідників як теоретиків економічної науки та фінансового забезпечення, так і практиків з державного управління і місцевого самоврядування щодо висвітлення тематики у фахових виданнях.

Так, питання бюджетного збалансування були предметом досліджень таких знаних науковців, як Е. Б. Аткинсон, С. Л. Брю, Т. Веблен, К. Р. Макконнелл, Дж. Е. Стігліц, П. Самуельсон та ін. Можна відзначити доробки бюджетного забезпечення сталого розвитку вітчизняних науковців О. Василика, І. Запатріної, О. Кириленко, М. Кужелевої, Л. Лисяка, І. Лук'яненка, І. Луніної, І. Лютого, А. Мазаракі, Д. Полозенка. Постійним фокусом уваги для науковців С. Болдирева [3] та Я. Жаліла [4] є дослідження сучасних тенденцій децентралізації державної влади, перспективи відновлення економічного зростання, а реалізація наведених вище тенденцій стала фокусом досліджень В. Загурської-Антонюк [5].

Практика поєднання регіональних та децентралізаційних аспектів докладно проілюстровано в роботах С. Раменської [6] та І. Савенко [7]. Традиційним ефективним зразком фундаментальних досліджень в галузі децентралізації, регіональної політики, бюджетного регулювання розвитку просторових утворень є теоретичні надбання вчених Інституту економіки промисловості НАН України зокрема: В. Ляшенка, О. Амоші, Ю. Харазішвілі, О. Новікової [8], О. Вишневецького [9], О. Хандій [10], Ю. Драчука [11]. Роль місцевого самоврядування, підвищення ефективності реалізації реформ бюджетної системи для рівня громад та субрегіонального рівня були темою наукових зацікавленостей В. Андрущенка [12], О. Кириленко [13], В. Кравченко [14], І. Юрія [15]. В той же час, попри значний доробок, в актуальних умовах функціонування економіки України, а тим більше, в умовах повоєнного відновлення, постійних змін у вітчизняній кон'юктурі нормативно-правового та інституціонального середовища,

проблема бюджетної децентралізації та унормування просторового розвитку потребує додаткового розгляду.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання ефективності та підвищення стійкості місцевих бюджетів є важливою проблемою сучасного регіонального соціально-економічного розвитку. Місцевий бюджет є формою утворення та витрачання коштів, призначених для забезпечення завдань та функцій ведення місцевого самоврядування. Він є важливою частиною відтворювального потенціалу регіону. Одним з завдань місцевого самоврядування є прагнення побудови збалансованих бюджетів, в яких розміри доходів та видатків корелюють.

Найчастіше існує розрив між витратною частиною та прибутковими можливостями щодо реалізації повноважень. В результаті формується вертикальний дисбаланс, що покривається за рахунок фінансової допомоги державного бюджету і робить місцеві територіальні утворення штучно дотаційними, «вимиваючи» кошти з державного бюджету.

Даний дисбаланс вимагає формування різних механізмів щодо його згладжування. Кожна країна намагається знайти власний спосіб забезпечення збалансованості. У багатьох країнах стійкість місцевого бюджету забезпечується з допомогою бюджетного вирівнювання. Використання в умовах повоєнного відновлення економіки України досвіду європейських країн, особливо Польщі, з питань фіскальної децентралізації, оскільки саме децентралізація передбачає не розділення країни, а створення можливостей для згуртованості всього державного простору на основі повноважень територіальних громад як джерела місцевої влади, незалежної від державної.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення світового досвіду забезпечення бюджетної збалансованості усіх рівнів адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ), аналіз відповідного досвіду Польщі, та, з урахуванням територіальної близькості і кореляції адміністративного устрою надання дієвих пропозицій щодо продовження реформ бюджетної децентралізації та розширення фінансового функціоналу місцевих громад в Україні.

Гіпотезою дослідження є теоретичне припущення, що аналітичне порівняння бюджетної забезпеченості громад в Польщі та Україні, на рівні гміна/громада, місто-повят/місто-район, повят/район та воеводства/область по тотожним територіальним одиницям за площею та кількістю населення в Україні та Польщі дозволить зробити низку висновків та пропозицій щодо необхідних ознак нового етапу бюджетної децентралізації та побудувати модель розвитку просторових утворень на прикладі територіальних громад, орієнтованих на сталий розвиток в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Філософія будь-яких реформ у державі, як наприклад, реформи децентралізації, для пересічного громадянина означає у першу чергу те, що умови його проживання, які залежать від місцевої влади, мають стати кращими, ніж раніше, а проблеми – розв'язуватися оперативніше та якісно.

Сучасні умови існування місцевого самоврядування, ускладнені військовим часом, мають одну з найбільших проблем: це величезна різниця в спроможності різних громад надавати передбачені законодавством послуги. Для громадян це означає, що такі послуги будуть недоступними або ж задорогими.

Слід зазначити, що аналіз проведених ефективних реформ місцевого самоврядування у Польщі, неминує спонукає до порівняння з перебігом аналогічної реформи в Україні. Причому розпочала процес польська влада з *особистої відповідальності*. А саме, на старті реформи в 1990-х роках Рада міністрів Польщі створила посаду уповноваженого Уряду з питань реформи місцевого самоврядування, який підпорядковувався безпосередньо прем'єр-міністру.

Вектором уваги при цьому була теза, що *безособовість є рідною сестрою безвідповідальності*. Дійсно, головним користувачем реформи: громадянам, громадам, утвореним унаслідок змін, потрібне чітке розуміння плану реформи та можливість коригувати її перебіг, якщо в ході проведення реформи наслідки будуть невтішними. В той же час в Україні, з 2015 року, персональна відповідальність за одну з найважливіших у країні реформ – децентралізацію – фактично не належить нікому. Ба більше, у профільному Міністерстві, після низки проведених з ним структурних змін та перетворень, функцій розвитку місцевого самоврядування зараз фактично немає в жодного з заступників Міністра. Питання тут не в тому, хто має нести відповідальність у разі невдач, а в належному управлінні перебігом реформи, особливо стосовно своєчасного виявлення проблемних моментів і виправлення помилок.

Наступне вкрай проблемне питання є фундаментальним з точки зору структури адміністративно-територіального устрою взагалі – це *кількість рівнів територіальної організації влади*. Так, у липні 1994 року лівий уряд Польщі розпочав вражаючу кампанію з дискредитації проекту реформи повітів. Було проведено опитування серед голів рад гмін, притому питання було сформульовано так, щоби протиставити створення повітів розширенню повноважень гмін. Зі зрозумілих причин гміни відповіли на користь збільшення своїх повноважень. Але, досвід європейських країн, зокрема, Польщі, доводить, що трирівнева структура територіальної організації влади у континентальній системі органів місцевого самоврядування (яка реалізована, в тому числі й в Україні), є ефективною. І саме Польща, після ліквідації рівня повітів та заміни трирівневої системи на дворівневу, у 1999 році повернулася до попередньої організації територіальної влади зразка регіон-райони-громади. Моделювання показало, що відновлення повітів не буде надто дорогим, оскільки інфраструктура повітів досі існувала. Логіка польських реформ була простою та зрозумілою: повіти було задумано як другий рівень місцевого самоврядування, додатковий до гмін, оскільки їм було передано місцеві функції, що виходили за межі управлінських можливостей гмін. Отже, необхідність рівня району на даний час в Україні, є очевидною.

В Україні маємо ситуацію, при якій не обґрунтована, але дуже потужна інформаційна кампанія проти районів як «зайвої» структури в системі самоврядування дала свій результат. Чимало управлінців у громадах переконані в непотрібності повітів (районів), не переймаючись чи не головною проблемою українського варіанту реформи: ефективністю використання коштів громад і доступністю послуг громадянам. В той же час, польські реформатори пішли шляхом створення більшої кількості повітів, мотивуючи це тим, що влада має бути ближчою до людей. І – в решті решт – мають очевидно позитивний результат. Тож, сучасним

українським державотворцям, керівникам, депутатам і активістам громад, які вбачають у органах самоврядування вищих рівнів загрозу своїй діяльності, варто дослухатись до думки Єжи Регульського, який стосовно цього зазначив, що «політичні, соціальні та економічні позиції органів місцевого самоврядування стали в рази сильнішими, особливо після створення вищих рівнів місцевого та регіонального самоврядування» [16].

Наступним болючим питанням є *масштаб громад*. Основним завданням гміни (громади) є організація місцевих мешканців, і вона має здійснюватися в такий спосіб, аби забезпечити їхню участь в управлінні, тобто пряму демократію. Якщо громади великі, це неминуче збільшує дистанцію між громадянами та місцевою владою й обмежує їхні можливості брати безпосередню участь у місцевому самоврядуванні. Однак невеликі громади не можуть вирішувати багато питань економічного та соціального характеру та змушені передавати власні повноваження більшим адміністративним одиницям. Водночас саме в невеликих громадах мешканці могли швидше побачити результати діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки влада там значно ближча до громадян і її легше контролювати. Тому владі потрібно шукати баланс із огляду на досвід уже створених громад. І коригувати їхню величину, в тому числі, для забезпечення бюджетного балансування.

Бюджетне вирівнювання – це процес, який здійснюється органами вищого рівня з метою забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів. Цей процес здійснюється за рахунок низки механізмів, за допомогою яких відбувається вплив на процеси формування та використання бюджетних фондів для досягнення цілей, визначених соціально-економічною політикою держави [17].

Виділяють два типи бюджетного вирівнювання: вертикальне та горизонтальне. Вертикальне вирівнювання орієнтоване на вертикальну збалансованість бюджетів. Воно має на увазі чітке розмежування повноважень та розподіл відповідальності між рівнями влади. Однак для вирішення проблем забезпечення бюджетної збалансованості вертикальне вирівнювання краще поєднувати з горизонтальним бюджетним вирівнюванням.

Горизонтальне вирівнювання є системою надання централізованої фінансової допомоги органам влади за допомогою розподілу фінансової допомоги регіонам, а суб'єкти, своєю чергою, передають фінансову допомогу місцевим бюджетам [18].

Світова практика показує, що горизонтальний спосіб вирівнювання користується попитом й у інших країнах. Так, наприклад, у США з федерального бюджету надається значна допомога штатам у вигляді цільових трансфертів. При розподілі цільової фінансової допомоги використовуються формалізовані методики [19]. Цільові трансферти – це перерахування коштів з вищого бюджету до нижчого на певні цілі.

У Німеччині здійснюється перерозподіл коштів між землями. Конституція ФРН зобов'язує ділити податки між бюджетами всіх рівнів. Тому земля, чий податковий потенціал нижчий за середній, отримує вирівнювальний грант за рахунок тих земель, чий податковий потенціал вищий за середній. Дані гранти, що вирівнюють являють собою трансферти, які переводяться з державного бюджету до місцевих бюджетів,

щоб фінансувати витрати для відповідності мінімальним державним соціальним стандартам, спрямованим на підтримку соціальної та економічної стабільності [20].

В Австрії вирівнювання здійснюється за рахунок трансфертів, які мають винятково цільовий характер. У Канаді бюджетне вирівнювання представляє здійснення щорічних нецільових грантів провінціям, у яких податковий потенціал нижчий за стандартний. У Канаді Федеральний уряд та уряди провінцій відповідно до Конституції є рівноправними партнерами федерації, а місцеві органи влади не мають незалежного конституційного статусу.

У Швеції система міжбюджетного вирівнювання полягає у вирівнюванні доходів, метою якої є надання громадянам послуг однакової якості та за однаковою ціною на всій території держави [20].

Таким чином, вирішення проблем бюджетної збалансованості є найважливішим завданням. Механізм розподілу коштів має вирішувати завдання як вертикальної, і горизонтальної збалансованості бюджетів. І кожна країна вибирає універсальний механізм, що підходить для них, забезпечення місцевого бюджету.

Взагалі, МВФ виділяє чотири основні типи фіскальних правил:

1. Правила боргу (*debt rules*) встановлюють граничний розмір рівня держборгу, який зазвичай виражається у відсотках від ВВП. Наприклад, згідно з підписаним у 1992 р. Маастрихтським договором, який започаткував Євросоюз, держборг країн-учасниць ЄС не повинен перевищувати 60% ВВП, а закон про державні фінанси Ісландії 2015 р. передбачає, що чистий держборг не може перевищувати 30% ВВП.

2. Правила бюджетного балансу (*budget balance rules*) передбачають обмеження, що впливають рівень бюджетного дефіциту. Маастрихтські критерії обмежують дефіцит у 3% ВВП, а, наприклад, закон Гонконгу не містить чіткого орієнтиру, але наказує «уникати дефіциту та утримувати бюджет пропорційним темпам зростання ВВП».

3. Правила витрат (*expenditure rules*) обмежують сукупні, пріоритетні чи поточні державні витрати. Такі ліміти зазвичай встановлюються у відносному вираженні чи темпах приросту, іноді – у відсотках ВВП з певним горизонтом (часто діапазоні від трьох до п'яти). Наприклад, у Перу ліміт щодо реального зростання поточних видатків бюджету було встановлено на рівні 2% у 2000–2002 рр., 3% у 2003–2008 рр. та 4% з 2009 р., а з 2013 р. визначається на основі ковзного середнього річного зростання реального ВВП.

4. Правила доходів (*revenue rules*) передбачають обмеження щодо верхньої чи нижньої межі доходів бюджету. Мета таких обмежень – підвищення збирання доходів та/або запобігання надмірному податковому тягарю. Так, в Австралії з 1998 р. бюджетна стратегія включає підтримку зростання доходів за рахунок сильної економіки, проте вимагає збереження стабільного податкового навантаження у співвідношенні податкових надходжень до ВВП – зараз воно становить 23,9% [21].

У середньому в кожній країні діє близько 3 правил, підрахував МВФ – проти середніх 1,5 на початку 1990-х. Усі чотири бюджетні правила станом на 2021 р. були прийняті лише у п'яти країнах (Андорра, Австра-

лія, В'єтнам, Франція та Нідерланди), а лише якесь одне правило з чотирьох – у 15 країнах.

Статистика по країнах щодо виконання наведених бюджетних правил наведена на рис. 1.

Процес ухвалення бюджетних правил відбувався хвилями, головним чином за рахунок посилення контролю за державними фінансами внаслідок політичних об'єднань або після великих економічних потрясінь. Так, на початку 1990-х років зростання кількості країн, що ухвалили бюджетні правила, було пов'язане з підписанням Маастрихтського договору 1992 р., в якому було встановлено критерії держборгу та бюд-

жетного дефіциту для участі у Європейському економічному та валютному союзі. Хвиля початку 2000-х років була викликана прийняттям національних бюджетних правил у країнах з ринком, що формується, а також наднаціональних правил у країнах з низьким рівнем доходів. Правила в країнах, що розвиваються, часто вводилися для прийняття зобов'язань щодо бюджетних коригувань після кризи (наприклад, Колумбія, Бразилія), щоб зафіксувати вигоди від реформ (Мексика, Польща) або уникнути проциклічних витрат через значні коливання цін на природні ресурси (Чилі) [23].

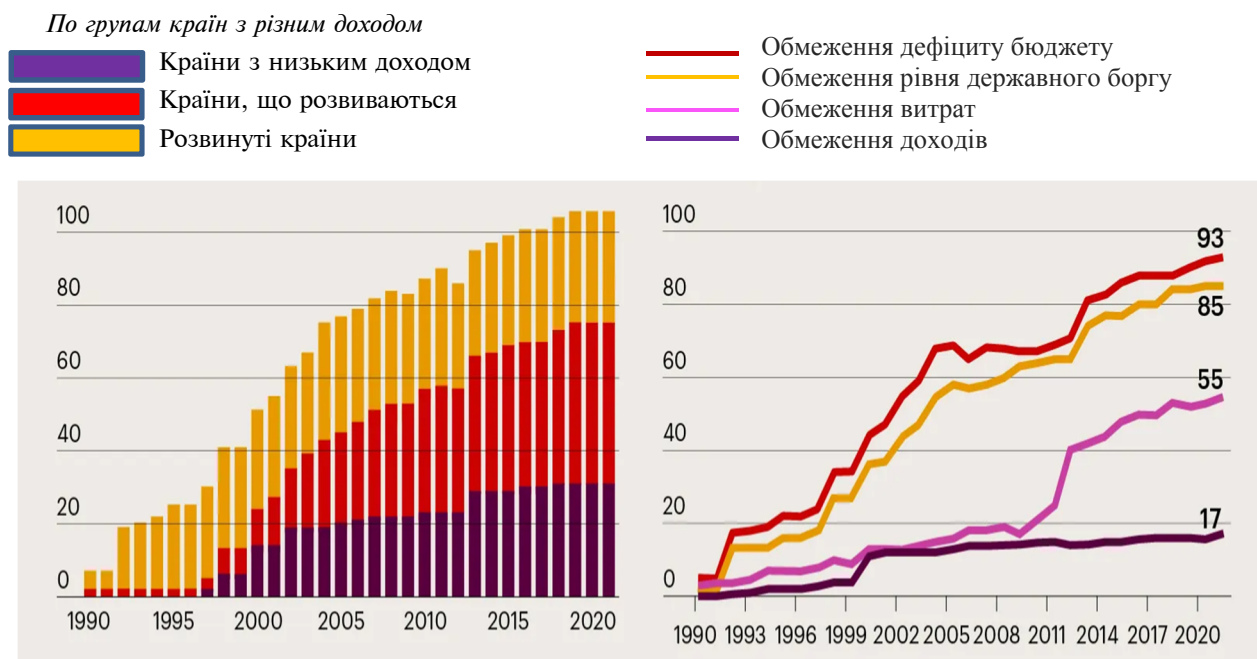


Рис. 1. Бюджетні правила, кількість країн [22]

Досвід бюджетного регулювання Польщі для України вкрай важливий як з точки зору географічної близькості та адміністративно-територіальної ідентичності устрою, так і з точки зору макроекономічних показників.

На момент розпаду СРСР український ВВП перевищував польський. Зараз його можна порівняти з ВВП Мазовецького воєводства. На жаль, Україна перебуває у сумнозвісному списку 18 країн світу, економіка яких у період з 1990 по 2017 рік не розвивалася, а скорочувалася. Середньорічне падіння ВВП України у цей період становило 0,2 відсотка. Реальних шансів змінити ситуацію нині немає. Щоб досягти нинішнього розвитку економіки, який є у сусідній Польщі, ВВП України має щороку зростати по 6%. І так – аж 20 років. У той же час нинішнє планове зростання на 4%, підкріплене частковими реформами, вирішить це завдання лише наполовину. Найкраще це видно на діаграмі зростання ВВП обох економік. 1990 року наші економіки були приблизно на одному й тому ж рівні, з орієнтацією на наших східних сусідів. Через 29 років після розпаду СРСР внутрішній валовий продукт Польщі становив 592 мільярди доларів, а Україні лише 154 млрд доларів, що майже вчетверо менше.

Місцеве самоврядування в Польщі базується на трирівневій структурі, що складається з 16 воєводств, 314 повітів і 2478 гмін. Органи місцевого самовряду-

вання відповідають за третину всіх державних витрат (рис. 3) [25].

Муніципалітети несуть основну відповідальність за місцевий розвиток, включаючи просторове планування, управління майном, житло, соціальні послуги, догляд за дітьми, початкову та середню освіту, спорт, культуру та захист навколишнього середовища. Муніципалітети також керують інфраструктурою, включаючи дороги, водопостачання та збирання відходів. Крім того, вони виконують «доручені» завдання, що впливають із закону чи індивідуальних контрактів – трактуються як «державні завдання», що виконуються місцевою владою з окремим фінансуванням і суворішим наглядом. З точки зору бюджету, комуни менш залежать від трансфертів від державного бюджету, ніж повітат і воєводств, і більше того, вони мають можливість стягувати місцеві податки та ширше використовувати власні кошти для реалізації власних ініціатив. Задля аналізу бюджетної спроможності польських просторових утворень, розглянемо головні джерела доходів органів влади на регіональному й місцевому рівнях (рис. 4).

Якщо ж розглядати бюджетну спроможність для регіональних та місцевих бюджетів Польщі у розрізі співвідношення власних доходів, дотацій та субвенцій для усіх рівнів АТУ будемо мати динаміку, представлену на рис. 5.

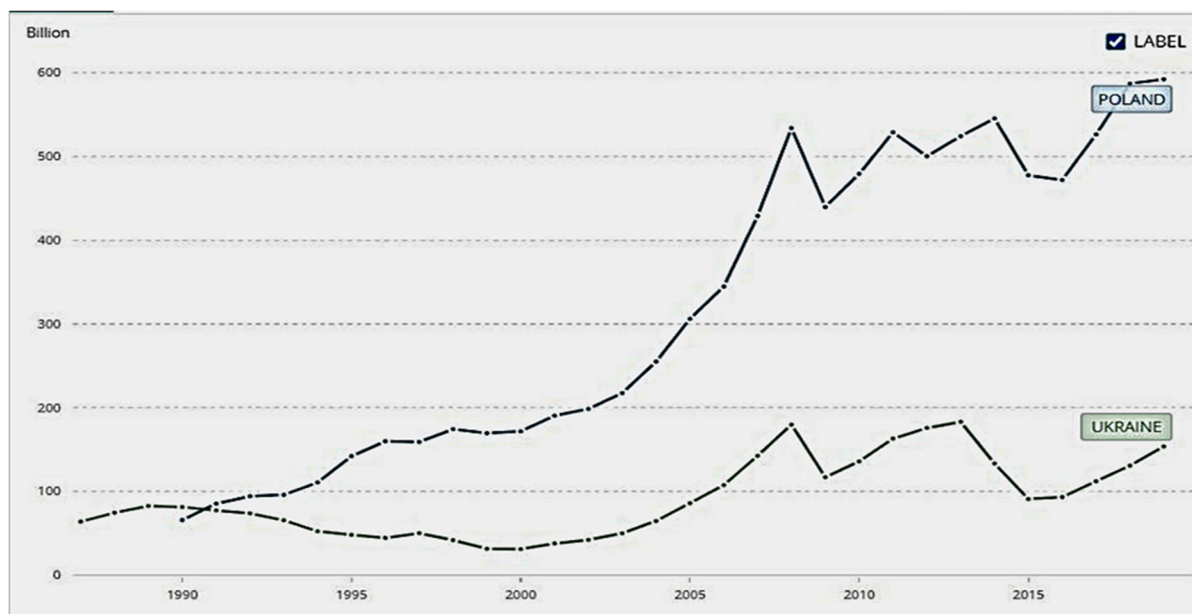


Рис. 2. Валовий внутрішній продукт Польщі та України з 1990 до 2019 року за даними Світового банку [24]

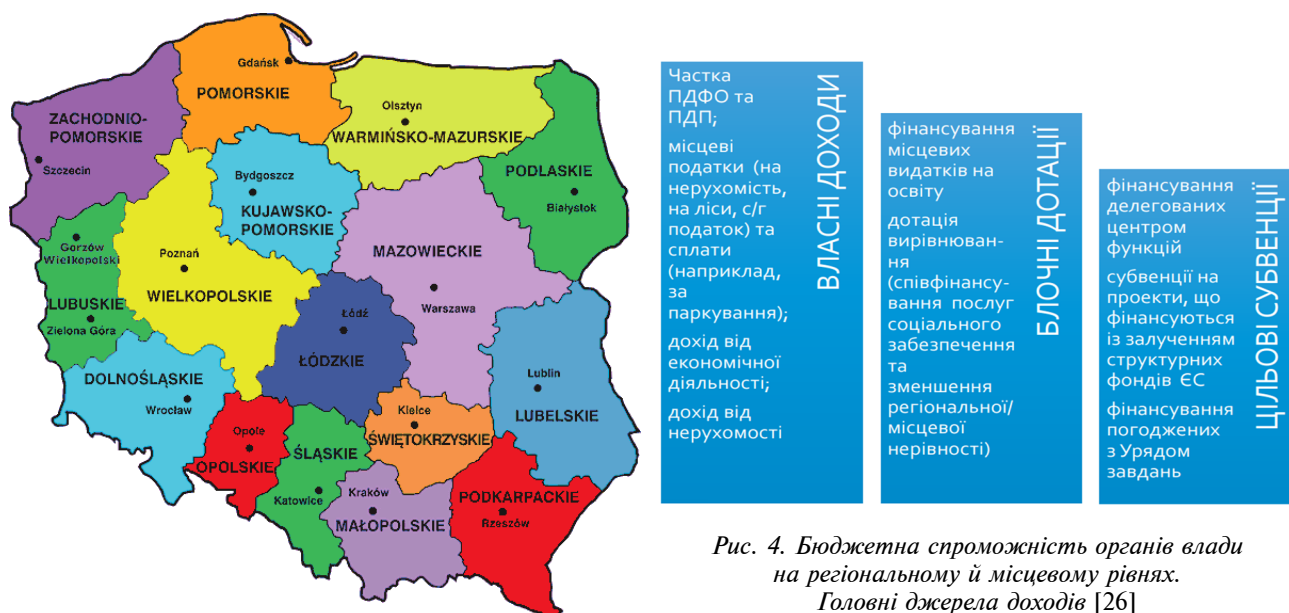


Рис. 4. Бюджетна спроможність органів влади на регіональному й місцевому рівнях. Головні джерела доходів [26]

Рис. 3. Організація адміністративно-територіального устрою Польщі [25]

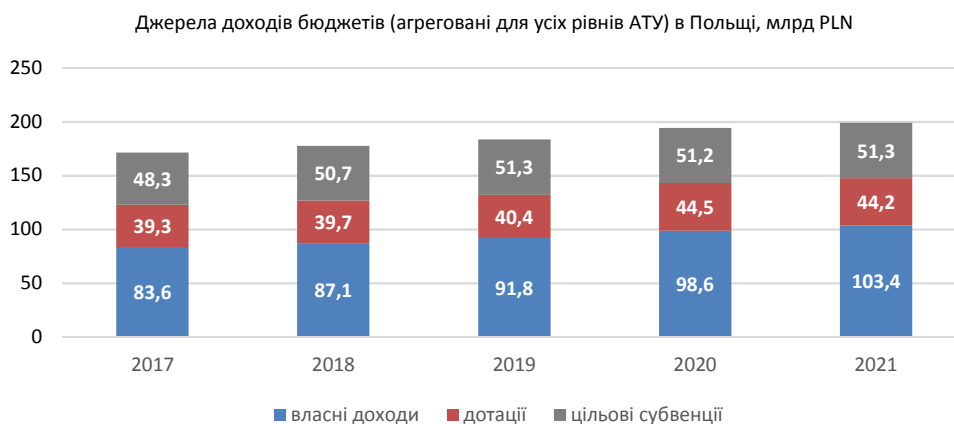


Рис. 5. Динаміка співвідношення джерел доходів регіональних і місцевих бюджетів у Польщі [27]

Тож, децентралізаційні процеси в Польщі дозволили постійно підвищувати питому вагу власних доходів у регіональних та місцевих бюджетах. Кореляційна тотожність з польським територіальним АТУ, дає Україні можливість врахувати позитивні наслідки та проводити економічне стратегування власного розвитку

на основі закордонного досвіду. Перебіг викладеного у статті матеріалу дозволила авторам провести систематизацію польського досвіду реформування МС та надати відповідні рекомендації для продовження реформ в Україні (табл. 1).

Таблиця 1

Синхронізація польського та українського досвіду реформування місцевого самоврядування

Польський досвід вирішення	Ситуація в Україні	Рекомендації щодо вирішення проблеми
<i>Проблема: необхідність особистісної відповідальності за реформу, оскільки безособовість є основою для безвідповідальності</i>		
На старті реформи в 1990-х роках Рада міністрів Польщі створила посаду уповноваженого уряду з питань реформи місцевого самоврядування, який підпорядковувався безпосередньо прем'єр-міністру	Наша влада ще 2015 року залишила реформу без голови. Як свідчить сайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури про розподіл сфер компетенції між заступниками міністра, питаннями розвитку МС, які все-таки віднесено до відання цього міністерства, не займається ніхто	Ініціювання організації у ВРУ нової Конституційної Асамблеї з представництвом вчених НАН України, яка повинна сформувати загальний перелік необхідних системних змін. Створення дорадчого органу формату Ради регіонального розвитку, поновлення посади віце-прем'єр-міністра з питань децентралізації, до повноважень якого буде входити вплив на рішення інших міністерств щодо децентралізації
<i>Проблема: необхідність трирівневого МС, існування субрегіонального рівня (повіти/райони)</i>		
У 1994 р - реформування повітів із збільшенням повноважень гмін та переходом на 2-рівневу структуру МС, але у 1999 поворот до 3-рівневої, бо громади вимагали створення більшої кількості повітів, мотивуючи близькістю влади до людей	Потужна інформаційна кампанія проти районів як «зайвої» структури в системі самоврядування дала свій результат. В Україні чимало управлінців у громадах переконані в непотрібності повітів (районів), не переймаючись проблемою українського варіанту реформи: ефективністю використання коштів громад і доступністю послуг громадянам	Вивчення та використання польського досвіду реформування місцевого самоврядування з огляду на тотожність адміністративного устрою, ідентичності менталітету та притаманних цінностей
<i>Проблема: вплив політичних партій на МС</i>		
Багато членів рад стали впевненими, що їхня кар'єра залежить не від виборців, а від партійних лідерів. Депутати почали вірити, що за «зачиненими дверима» можуть досягти більшого, ніж впровадження програми та розбудова довіри громад	Зростання залежності органів місцевого самоврядування від політичних партій призвело до ще більшої неповаги до виборців. Навіщо депутатам намагатися завоювати підтримку виборців, якщо їх обрання залежить не стільки від виборців, скільки від партії?	Розробити дорожню карту реформи, зрозумілу всім учасникам процесу; Прибрати партійну складову з базового рівня, тобто з рівня громад
<i>Проблема: масштаб громади</i>		
Основним завданням гміни (громади) є організація місцевих мешканців, і вона має здійснюватися в такий спосіб, аби забезпечити їхню участь в управлінні, тобто пряму демократію	Невеликі громади не можуть вирішувати багато питань економічного та соціального характеру та змушені передавати власні повноваження більшим адміністративним одиницям. Водночас в невеликих громадах швидше видно результати діяльності органів МС, оскільки владу там значно легше контролювати	Владі потрібно шукати баланс із огляду на досвід уже створених громад. І коригувати їхню величину
<i>Проблема: розподіл повноважень між рівнями самоврядування, а також, між самоврядуванням та державною владою</i>		
Гміна має вирішувати питання, з якими не може впоратися окрема особа. Отже, повіт діє як допоміжний орган відносно гміни, а воєводство — відносно повіту	Потребують нормативних змін і моніторингу питання взаємодії органів державної влади та МС, синхронізації розвитку територіальних рівнів економіки в умовах децентралізації. Виконавчу владу на обласному і районному рівнях здійснюють місцеві держадміністрації, що обмежує незалежність рад та змішує функції держави і МС	Прийняття законопроекту 4298, який структурує повноваження та роботу місцевих державних адміністрацій (МДА). Метою законопроекту є основ для функціонування МДА префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про МДА у відповідність із сучасними викликами та останніми реформами

Проведене аналітичне порівняння бюджетної забезпеченості громад в Польщі та Україні, на рівні гміна/громада, місто-повят/місто, повят/район та

воєводство/область по тим одиницям АТУ України та Польщі, які мають тотожні площу та населення. Результати дослідження наведено у табл. 2, 3.

Бюджетна забезпеченість по рівнях АТУ в Польщі [27]

Одиниця АТУ	Населення, осіб	Площа, км ²	Доходи бюджету, євро	Доходи бюджету на 1 особу, євро
Гміна Sońsk (Соньськ)	7970	154	3157540	396,18
Місто-повят Szczucin (Щуцин)	4166	6,85	6431985	1543,92
Повят Opolski (Опольський)	63360	810	40 066 931	632,37
Воєводство lubuskie (Любуське)	1010177	13 988	150433153	148,92

Бюджетна забезпеченість по рівнях АТУ в Україні [28]

Одиниця АТУ	Населення, осіб	Площа, км ²	Доходи бюджету, євро	Доходи бюджету на 1 особу, євро
Громада Баштєчківська сільська (Уманський р-н, Черкаська обл.)	4147	185	1019842	245,92
Місто Рудки (Львівська обл.)	5418	4	2029098	374,51
Район Апостолівський (Діпропетровська обл.)	57 673	1380	4815508	83,50
Область Рівненська	1141784	20047	59804334	52,38

Результати проведеного дослідження дозволяють зробити наступні висновки:

– на усіх рівнях АТУ доходи бюджету на одного мешканця у Польщі значно (в рази) перевищують аналогічні показники в Україні;

– співвідношення абсолютної величини доходу бюджету на одного мешканця по рівнях АТУ в Україні та Польщі збігаються – найбільшими є доходи у містах-районного значення (містах-повятах), друге місце – у громад, третє за рівнем доходів займають райони (субрегіональний рівень);

– для України наступними кроками у децентралізаційних перетвореннях повинно стати розширення функціоналу місцевого самоврядування щодо переходу до самоокупного стану, що дозволяє забезпечити виконання національних соціальних стандартів та, у перспективі, вихід на рівень сталого розвитку із критеріальними показниками – рівнем бюджету на одного мешканця громади та доведенням цих показників до рівнів європейських соціальних стандартів (рис. 6).

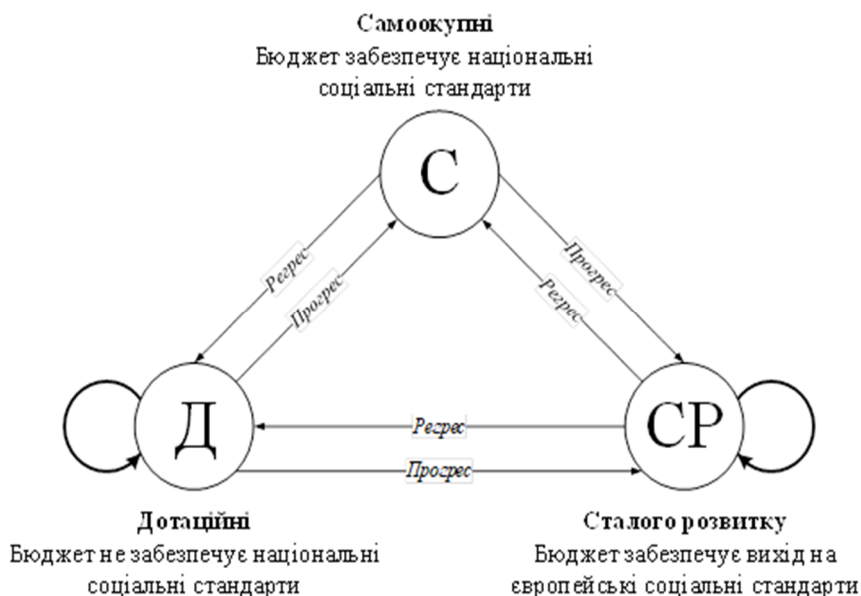


Рис. 6. Моделі динаміки розвитку просторових утворень на прикладі територіальних громад

Джерело: складено авторами.

При цьому критеріями досягнення можуть бути показники бюджету громади на душу населення та орієнтирами – аналогічні показники для територіальних рівнів адміністративної децентралізації у Польщі.

Актуальний стан економічного розвитку вимагає новий етап децентралізації, характерними ознаками якого повинні бути:

- нові фіскальні механізми адміністрування місцевих податків,

- надання місцевому самоврядуванню додаткових повноважень, які дозволять йому покращувати фінансове становище громад до самоокупного рівня та, у перспективі, до сталого розвитку (доведення їх до європейських соціальних стандартів),

- регуляторні новації для джерел розвитку місцевого, субрегіонального та регіонального рівня,

- заходи низки адміністративна-бюджетна-енергетична децентралізація,

- регуляторне стимулюванні сталого розвитку просторових утворень усіх рівнів тощо.

Окрім того, принцип «Build Back Better» (BBB) – відбудувати краще, чим було, – має стати одним із керівних принципів відновлення країни.

Аргументом безперечної важливості для України у повоєнній розбудові країни

Ще одним аргументом для кореляції та врахування досвіду Польщі є фіскальні інновації та спеціальні податкові режими. Так, введення податку на виведений капітал (Естонський СІТ) та навіть, його модернізація для потреб малого бізнесу з 01.01.2023, демонструють позитивний ефект. В той же час, Україна, яка п'ять років тому почала обговорювати запровадження податку на виведення капіталу, багато в чому під тиском МВФ через нерішучість політиків так і не змогла просунути його запровадження далі за політичні обіцянки та внесення законопроектів до парламенту. без мети реалізації. Час та можливість втрачені, а наш сусід Польща впевнено рухається вперед [29].

Податок на виведений капітал – є механізмом диверсифікації розвитку регіонів, в тому числі, з великою кількістю релокованих підприємств. Стимуляційна роль такого режиму пільгового оподаткування для посткризової економіки України є очевидною: створюються стимули для ділової й інвестиційної активності, прогнозований "режим збитків" може тривати близько 2-3 років, створюються сприятливі умови для визначення фінансового результату підприємства, яким немає потреби занижувати фінансовий результат для цілей оподаткування, спрощення фіскального контролю сприятиме пошуківленню й розвитку бізнес-середовища; спрощення ведення бізнесу стане позитивним сигналом для іноземних інвесторів і зростання ВВП. На основі чого доведено основні переваги Естонського СІТ для України: деофшоризація; стимулювання суб'єктів господарювання залишати прибуток на розширення та оновлення виробництва; уникнення агресивних схем податкового планування, коли підприємство спеціально роблять збитковим, аби не платити податок на прибуток; зменшення корупційної складової через більшу простоту й прозорість адміністрування нового податку, як наслідок, залучення інвестицій [30-31].

Висновки. Отже, шляхом аналітичних та розрахункових методів дослідження, доведено необхідність посилення ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад для підвищення соціальних стандартів. Так, на місцевому рівні необхідним вважається: вдосконалення механізмів адміністрування місцевих податків, шляхом залучення органів місцевого самоврядування до цього процесу, надання місцевому самоврядуванню фактичної фінансової автономії, збільшення наповнення бюджетів громад місцевими

податками за рахунок дооподаткування землі та нерухомості, підвищення показника наповненості бюджетів громад місцевими податками до європейського рівня (з 25% до 40% відповідно). Діагностика сучасного стану проведеної децентралізації дозволила констатувати найбільшу кількість проблем на субрегіональному рівні. Враховуючи неодмінну необхідність існування районів в актуальному територіальному поділі країни, доведено нагальну необхідність застосування дієвих заходів подолання територіальних диспаритетів.

З іншого боку, варто розширювати зовнішнє фінансування. Саме про гранти та кредити від міжнародних партнерів центральна влада говорить як основне джерело покриття дефіциту державного бюджету. У цьому напрямку варто працювати і на місцевому рівні. Громади мають практику співпраці із закордонними громадами під час війни – 51% громад звернулися та отримали гуманітарну допомогу від них. Горизонтальні зв'язки на місцевому рівні важливі – їх варто перетворювати також у плідну співпрацю і між громадами, і з вищими рівнями іноземних урядів та організацій. Для цього потрібне кооперування та сприяння з боку української обласної та центральної влади, а також, система комплексних заходів з допомоги для членів місцевого самоуправління.

Список використаних джерел

1. KSE Institute 2022. Київська школа економіки. Офіційний сайт. URL: <https://kse.ua/ua/russia-will-pay/>.
2. Ukraine Recovery Conference. URL: <https://ua.irc-international.com/>.
3. Болдирев С. В., Цувіна А. А. Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. : Юридичні науки.* 2019. Т. 30(69). № 6. С. 35-39. DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2019.6/07>.
4. Жаліло Я. А. Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки. *Вісник соціально-економічних досліджень.* 2019. № 1 (69). С. 69-82. DOI: [https://doi.org/10.33987/vsed.1\(69\).2019.69-82](https://doi.org/10.33987/vsed.1(69).2019.69-82).
5. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2019. № 2. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.2.24>.
6. Раменська С. Є., Хороших В. В., Радченко Г. А. Поєднання децентралізації влади в Україні і маркетингу територій. *Проблеми системного підходу в економіці.* 2020. № 2. С. 74-79. DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2020-2-12>.
7. Савенко І. І., Седікова І. О. Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні. *Економіка харчової промисловості.* 2020. Т. 12, Вип. 1. С. 101-108. DOI: <https://doi.org/10.15673/fie.v12i1.1674>.
8. Модернізація економіки промислових регіонів України в умовах децентралізації управління: монографія / О.І. Амоша, Ю.М. Харазішвілі, В.І. Ляшенко та ін. / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2018. 300 с.

9. Вишневецький О. С. Проблеми стратегічного управління соціально-економічним розвитком України з урахуванням процесів децентралізації. *Вісник економічної науки України*. 2016. № 1. С. 14–22.

10. Хандій О. О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні. *Економіка та право*. Сер.: *Економіка*. 2016. № 2. С. 137–145.

11. Драчук Ю. З. Засади державної регіональної політики в умовах децентралізації управління. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка*. Сер.: *Економічні науки*. 2016. Вип. 11. С. 407–413.

12. Андрущенко В. Л. Міжбюджетні відносини в Україні і міжнародний досвід. *Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії (економіка, право)*. 2013. Вип. 2. С. 5–10.

13. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: монографія / за ред. І. О. Луїної. Київ: НАН України; Ін-т економіки та прогнозування, 2010. 320 с.

14. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Київ: Знання; КОО, 1999. 487 с.

15. Теорія фінансів: підручник / заг. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ: ЦУЛ, 2010. 576 с.

16. Regulski J. Reformowanie państwa: moje doświadczenia. Szczecin: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, 2007. 180 s.

17. Благун І. Г. Бюджетне фінансування соціальних видатків в умовах макрофінансової нестабільності національної економіки. *Розвиток економіки України: трансформації та інновації*: монографія: у 2 т. / І. Г. Благун, В. І. Кіт, І. С. Козій; за заг. ред. О. Л. Гальцової. Запоріжжя: Гельветика, 2017. Т. 1. С. 100–115.

18. Бодров В. Г., Сафронова О. М., Балдич Н. І. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. Київ: Академвидав, 2010. 520 с.

19. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Центр навч. літ., 2008. 320 с.

20. Чугунов І. Я., Брижан К. В. Бюджетна політика в умовах трансформації економіки. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. 32 (1). С. 241–251.

21. What are Fiscal Rules? Fiscal Rules Dataset. *International Monetary Fund*. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.

22. IMF Fiscal Rules Dataset: IMF WP 22/11. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.

23. Гасанов С. С. Фіскальні правила і фіскальна відповідальність: контекст економічної безпеки. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 7–23.

24. World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/country/ukraine?locale=uk>.

25. Borodina Oksana. Benchmarking of modernization of the economy of the world: experience for Ukraine. *VUZF REVIEW*. 2021. № (2). P. 50–61. DOI: <https://doi.org/10.38188/2534-9228.21.2.07>.

26. Міністерство фондів розвитку та регіональної політики Польщі. URL: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony>.

27. Національна служба статистики Польщі. URL: <https://stat.gov.pl/>.

28. Державна служба статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>.

29. Бородина О. А., Ляшенко В. І. Лішук О. В. Податок на виведений капітал як спеціальний режим сти-

мулювання реінвестицій в індустріальних парках повоєнної України. *Економічний вісник Донбасу*. 2022. №3(69). С. 108–123.

30. Borodina, O.; Burdonos, L.; Stetsenko, V.; Kovtun, O. Sustainable Development Management Factors in The Regional Economy of Ukraine. *Economics. Ecology. Socium*. 2022. № 6. P. 14–26.

31. Бородина О. А., Бородін В. А., Білогуб Г. А. Світовий досвід державотворення для реалізації проєктів повоєнного відновлення України. *International Journal of Knowledge Transfer Management Studies: International Scientific E-Journal*. 2022. № 2. URL: https://iidskt.org.ua/wp-content/uploads/2022_2_2.pdf.

References

1. KSE Institute 2022. Retrieved from <https://kse.ua/ua/russia-will-pay/>.

2. Ukraine Recovery Conference. Retrieved from <https://ua.urc-international.com/>.

3. Boldyriev, S. V., Tsuvina, A. A. (2019). Detsentralizatsiia derzhavnoi vlady yak odna z umov pobudovy efektyvnoi systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Decentralization of State Authorities as one of the Conditions for Building Effective System of Territorial Organization of Power in Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho*. Ser.: *Yurydychni nauky*, Vol. 30(69), no. 6, pp. 35–39. DOI: <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2019.6/07> [in Ukrainian].

4. Zhalilo, Ya. A. (2019). Detsentralizatsiia vlady yak instytutsiinyi chynnyk systemnoi transformatsii ekonomiky [Decentralization of governance as an institutional factor of systemic transformation of economy]. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen – Socio-economic research bulletin*, 1 (69), pp. 69–82. DOI: [https://doi.org/10.33987/vsed.1\(69\).2019.69-82](https://doi.org/10.33987/vsed.1(69).2019.69-82) [in Ukrainian].

5. Zahurska-Antoniuk, V. F. (2019). Suchasni tendentsii detsentralizatsii derzhavnoi vlady ta yikh realizatsiia v Ukraini [Current tendencies in decentralization of the state authority and their realization in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 2. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.2.24> [in Ukrainian].

6. Ramenska, S. Ye., Khoroshykh, V. V., Radchenko, H. A. (2020). Poiednannia detsentralizatsii vlady v Ukraini i marketynhu terytorii [Decentralization in Ukraine vs Marketing of Areas]. *Problemy systemnoho pidkhodu v ekonomitsi – Problems of the systemic approach in economics*, 2, pp. 74–79. DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2020-2-12> [in Ukrainian].

7. Savenko, I. I., Sedikova, I. O. (2020). Detsentralizatsiia vlady, yak innovatsiinyi vektor vdoskonalennia publichnogo upravlinnia v Ukraini [Decentralization of power as an innovative vector for improving public administration in Ukraine]. *Ekonomika kharchovoi promyslovosti – Economics of the food industry*, Vol. 12, Issue 1, pp. 101–108. DOI: <https://doi.org/10.15673/fe.v12i1.1674> [in Ukrainian].

8. Amosha, O. I., Kharazishvili, Yu. M., Liashenko, V. I. et al. (2018). Modernizatsiia ekonomiky promyslovykh rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii upravlinnia [Modernization of the economy of industrial regions of Ukraine in conditions of decentralization of management]. Kyiv, IIE of NAS of Ukraine. 300 p. [in Ukrainian].

9. Vyshnevskiy, O. S. (2016). Problemy stratehichnoho upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom Ukrainy z urakhuvanniam protsesiv detsentralizatsii [Problems of strategic management of socio-economic development of Ukraine taking into account decentralization processes]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 1, pp. 14-22 [in Ukrainian].
10. Khandii, O. O. (2016). Suchasnyi stan ta osoblyvosti detsentralizatsii vlady v Ukraini [Current state and features of decentralization of power in Ukraine]. *Ekonomika ta pravo. Ser.: Ekonomika – Economy and law. Ser.: Economy*, 2, pp. 137-145 [in Ukrainian].
11. Drachuk, Yu. Z. (2016). Zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky v umovakh detsentralizatsii upravlinnia [Basics of state regional policy in conditions of decentralization of management]. *Visnyk Kamianets-Podilskoho natsionalnoho universytetu imeni Ivana Ohienka. Ser.: Ekonomichni nauky – Bulletin of the Kamianets-Podilskiy National University named after Ivan Ohienko. Ser.: Economic sciences*, Issue 11, pp. 407-413 [in Ukrainian].
12. Andrushchenko, V. L. (2013). Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini i mizhnarodnyi dosvid [Interbudgetary relations in Ukraine and international experience]. *Zbirnyk naukovykh prats Iripinskoj finansovo-yurydychnoi akademii (ekonomika, pravo) – Collection of scientific papers of the Irpin financial and legal academy (economics, law)*, Issue 2, pp. 5–10 [in Ukrainian].
13. Lunina, I. O. (Ed.). (2010). Dyversyfikatsiia dokhodiv mistsevykh biudzhetyv [Diversification of local budget revenues]. Kyiv: Institute of Economics and Forecasting of NAS of Ukraine 320 p. [in Ukrainian].
14. Kravchenko, V. I. (1999). Mistsevi finansy Ukrainy [Local Finances of Ukraine]. Kyiv, Znannia, KOO. 487 p. [in Ukrainian].
15. Fedosov, V. M., Yurii, S. I. (Eds.). (2010). Teoriia finansiv [Theory of finance]. Kyiv, CEL. 576 p. [in Ukrainian].
16. Regulski, J. (2007). Reformowanie państwa: moje doświadczenia. Szczecin, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej. 180 p.
17. Blahun, I. H. (2017). Biudzhette finansuvannia sotsialnykh vydatkiv v umovakh makrofinansovoi nestabilnosti natsionalnoi ekonomiky [Budget financing of social expenditures in conditions of macro-financial instability of the national economy]. *Rozvytok ekonomiky Ukrainy: transformatsii ta innovatsii [Development of the economy of Ukraine: transformations and innovations]*. In 2 vol. (Vol. 1, pp. 100–115). Zaporizhzhia, Helvetyka [in Ukrainian].
18. Bodrov, V. H., Safronova, O. M., Baldych, N. I. (2010). Derzhavne rehuliuвання ekonomiky ta ekonomichna polityka [State regulation of the economy and economic policy]. Kyiv, Akademvydav. 520 p. [in Ukrainian].
19. Myrhorodska, L. O. (2008). Finansovi systemy zarubizhnykh krain [Financial systems of foreign countries]. Kyiv, CEL. 320 p. [in Ukrainian].
20. Chuhunov, I. Ya., Bryzhan, K. V. (2017). Biudzhette polityka v umovakh transformatsii ekonomiky [Budget policy in the conditions of economic transformation]. *Ekonomichniy visnyk universytetu – Economic Bulletin of the University*, Issue. 32 (1), pp. 241–251 [in Ukrainian].
21. What are Fiscal Rules? Fiscal Rules Dataset. *International Monetary Fund*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.
22. IMF Fiscal Rules Dataset: IMF WP 22/11. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.
23. Hasanov, S. S. (2018). Fiskalni pravyla i fiskalna vidpovidalnist: kontekst ekonomichnoi bezpeky [Fiscal rules and fiscal responsibility: economic security context]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 3, pp. 7–23 [in Ukrainian].
24. World Bank. Retrieved from <https://data.worldbank.org/country/ukraine?locale=uk>.
25. Borodina Oksana. (2021). Benchmarking of modernization of the economy of the world: experience for Ukraine. *VUZF REVIEW*, (2), pp. 50-61. DOI: <https://doi.org/10.38188/2534-9228.21.2.07>.
26. Ministry of Development Funds and Regional Policy of Poland. Retrieved from <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony>.
27. National Statistical Service of Poland. Retrieved from <https://stat.gov.pl/>.
28. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. (n.d.). *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
29. Borodina, O. A., Liashenko, V. I., Lishchuk, O. V. (2022). Podatok na vyvedenyi kapital yak spetsialnyi rezhym stymuliuвання reinvestytsii v industrialnykh parkakh povoiennoi Ukrainy [Tax on Withdrawn Capital as a Special Regime for Stimulating Reinvestments in Industrial Parks of Post-War Ukraine]. *Ekonomichniy visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas*, 3(69), pp. 108-123. DOI: [https://doi.org/10.129_58/1817-3772-2022-3\(69\)-108-122](https://doi.org/10.129_58/1817-3772-2022-3(69)-108-122) [in Ukrainian].
30. Borodina, O.; Burdonos, L.; Stetsenko, V.; Kovtun, O. (2022). Sustainable Development Management Factors in The Regional Economy of Ukraine. *Economics. Socium*, 6, pp. 14-26. DOI: <https://doi.org/10.31520/2616-7107/2022.6.4-2>.
31. Borodina, O. A., Borodin, V. A., Bilohub, H. A. (2022). Svitovyi dosvid derzhavotvorennia dlia realizatsii proektiv povoiennoho vidnovlennia Ukrainy [Global Experience of State Creation for the Implementation of Post-War Reconstruction Projects in Ukraine]. *International Journal of Knowledge Transfer Management Studies: International Scientific E-Journal*, 2. Retrieved from https://iidskt.org.ua/wp-content/uploads/2022_2_2.pdf. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7404724> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 24.04.2023

Формат цитування:

Бордіна О. А. Ляшенко В. І. Бюджетне забезпечення сталого розвитку просторових утворень в умовах євроінтеграції: досвід Польщі для України. *Вісник економічної науки України*. 2023. № 1 (44). С. 114-123. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2023.1\(44\).114-123](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2023.1(44).114-123)

Bordina, O. A. Liashenko, V. I. (2023). Budgetary Provision of Sustainable Development of Spatial Formations in the Conditions of European Integration: the Experience of Poland for Ukraine. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 1 (44), pp. 114-123. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2023.1\(44\).114-123](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2023.1(44).114-123)

