

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.15421/392136>

Мізіна І. В.,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри європейського та міжнародного права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FINANCIAL DECENTRALIZATION: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

У статті визначено сутність та особливості дефініцій «місцеві фінанси», «фінансова децентралізація». З'ясовано, що основним правовим актом, який встановлює порядок формування бюджетів муніципальних утворень для країн-членів Ради Європи, є Європейська хартія місцевого самоврядування. Підписавши й ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна зобов'язалася виконувати положення цього нормативно-правового акта, а отже, повинна здійснювати розподіл своїх грошових ресурсів із урахуванням принципів, які регламентовані Хартією. Визначено, що світові тенденції фінансової децентралізації здебільшого пов'язані з можливістю створення конкурентного середовища між територіальними одиницями. Констатовано, що за принципом фінансової автономії місцевих бюджетів виділяють трирівневу систему держав – з високим, середнім та низьким рівнем фінансової децентралізації. Проаналізовано особливості моделей фінансового забезпечення місцевого самоврядування: скандинавську, латинську та ганноверську. Визначено, що основним індикатором бюджетної децентралізації вважають співвідношення між місцевими і загальнодержавними видатками, що свідчить про фінансову здатність органів місцевого самоврядування якісно виконувати свої завдання і функції. Основна частина власних доходів місцевих бюджетів формується за рахунок різних податків. Досліджено особливості способів поділу податків у Німеччині, Франції, Японії, Данії.

Теоретично обґрунтовано, що інтеграція України в європейську економіку вимагає підвищення фінансової ефективності як на державному, так і на місцевому рівнях, що можливо за умови підвищення фінансової незалежності територіальних громад. З огляду на досвід інших країн, делегування повноважень місцевим органам влади сприяє їх фінансовій незалежності, підвищує ефективність державних функцій, а також сприяє підвищенню якості надання суспільних послуг. Однією з умов незалежності та належного функціонування місцевих органів влади є фінансова децентралізація, оскільки вона розширює можливості місцевої влади щодо розвитку своєї території, якісно підвищує рівень надання державних послуг за рахунок збалансування місцевих видатків із пріоритетними потребами місцевої громади.

Ключові слова: *фінансова децентралізація, нормативно-правове регулювання, податки, видатки, доходи, органи місцевого самоврядування, фінансова незалежність.*

The article defines the essence and features of the definitions "local finance", "financial decentralization". It is stated that financial decentralization is divided into budget and fiscal. It was found that the main legal act establishing the procedure for forming the budgets of municipalities for member states of the Council of Europe is the European Charter of Local Self-Government. By signing and ratifying the European Charter of Local Self-Government, Ukraine has undertaken to comply with the provisions of this legal act, and therefore must allocate its financial resources in accordance with the principles regulated by the Charter. It is determined that the global trends of financial decentralization are mostly related to the possibility of creating a competitive environment between territorial units. It is stated that according to the principle of financial autonomy of local budgets there is a three-tier system of states - with high, medium and low levels of financial decentralization. Peculiarities of local government financial support models are analyzed: Scandinavian, Latin and Hanoverian. It is determined that the main indicator of budget decentralization is considered to be the ratio between local and national expenditures, which indicates the financial capacity of local governments to perform their tasks and functions. The main part of own revenues of local budgets is formed at the expense of various taxes. Peculiarities of tax division methods in Germany, France, Japan, and Denmark have been studied.

It is theoretically substantiated that Ukraine's integration into the European economy requires an increase in financial efficiency at both the state and local levels, which is possible provided that the financial independence of territorial communities is increased. Given the experience of other countries, the delegation of powers to local authorities promotes their financial independence, increases the efficiency of public functions, and improves the quality of public services. One of the conditions for the independence and proper functioning of local authorities is financial decentralization, as it expands the capacity of local authorities to develop their territory, qualitatively increases the level of public services by balancing local expenditures with the priority needs of the local community.

Key words: *financial decentralization, normative-legal regulation, taxes, expenses, incomes, local self-government bodies, financial independence.*

Постановка проблеми. Сучасний етап становлення держави в Україні характеризується інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі управління, оскільки необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між національними інтересами та інтересами регіонів. Серед реформ, проведених в Україні за останні роки в різних сферах економічних та соціальних відносин, особливе місце відводиться реформі місцевого самоврядування та територіальної організації влади на основі децентралізації. Головною метою децентралізації є реальний відхід від централізованої моделі управління в державі, яка продовжувала існувати в Україні в роки незалежності, забезпечення дієздатності місцевого самоврядування та побудова ефективної територіальної організації влади в країні [1, с. 18].

Враховуючи те, що принцип децентралізації успішно впроваджений у практику Європейського Союзу, для України, у якій процес реформування державних інституцій ще не завершений, надзвичайно важливо вивчити позитивний досвід децентралізації та створити ефективну модель територіального устрою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним та практичним аспектам формування і використання місцевих бюджетів, розвитку фінансової децентралізації присвячено праці таких вітчизняних учених, як Т.Г. Бондарук, О.А. Вінницька, А.С. Глущенко, Р.Є. Демчак, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, В.С. Колтун, І.О. Луніна, А.В. Лучко, В.В. Толкованов та інші. Безумовно, вказані та інші вчені здійснили вагомий внесок у розвиток правової науки, але у зв'язку з останніми змінами у вітчизняному законодавстві та викликами, які постали перед українським суспільством, питання щодо вивчення та імплементації позитивного міжнародного досвіду фінансової децентралізації залишаються вкрай актуальними.

Метою статті є визначення сутності та особливостей дефініції «фінансова децентралізація», аналіз основних нормативно-правових актів, які регламентують цей напрям, моделей фінансового забезпечення місцевого самоврядування, позитивного досвіду фінансової децентралізації з перспективою його імплементації у вітчизняне законодавство.

Метою статті є визначення сутності та особливостей дефініції «фінансова децентралізація», аналіз основних нормативно-правових актів, які регламентують цей напрям, моделей фінансового забезпечення місцевого самоврядування, позитивного досвіду фінансової децентралізації з перспективою його імплементації у вітчизняне законодавство.

Результати дослідження. Децентралізація фінансової системи нині є одним із ключових чинників раціональності розподілу та використання бюджетних фондів, а також високої ефективності надання суспільних благ та послуг. Міжнародний досвід свідчить, що децентралізація державного управління та створення ефективної системи місцевого самоврядування є необхідною передумовою для забезпечення добробуту народу. Важливість місцевого самоврядування в політичній системі будь-якого суспільства визначається тим, що це найбільш близька до населення гілка влади. Водночас ефективна модель організації міжбюджетних відносин повинна ґрунтуватися на чіткому розмежуванні витратних і прибуткових повноважень, гарантувати, що всі рівні уряду наділені достатніми джерелами доходів або повноваженнями щодо їх знаходження для реалізації покладених на них функцій [2, с. 44].

Варто звернути увагу, що поняття «місцеві фінанси» виникло після остаточного становлення інституту місцевого самоврядування. Місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань – як власних, так і делегованих [3, с. 33]. О.П. Кириленко розглядає цю

дефініцію як систему фінансових відносин, що виникають із приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [4, с. 13]. На думку О.Д. Василика, це об'єктивне явище, яке виражається у потребі існування у місцевих органах відповідних фондів фінансових ресурсів, що були би спроможні забезпечити публічні потреби відповідного регіону [4, с. 13]. Таким чином, це система фінансових і правових відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань і задоволення суспільних потреб на певній території.

Що стосується дефініції «фінансова децентралізація», то під цією категорією варто розуміти процес розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями влади у сфері фінансування з метою забезпечення публічних потреб. Фінансова децентралізація поділяється на бюджетну та фіскальну децентралізація, що разом утворюють передумови фінансової самостійності для місцевих органів [5].

Основним правовим актом, що встановлює порядок формування бюджетів муніципальних утворень для країн-членів Ради Європи, є Європейська хартія місцевого самоврядування, ст. 3 якої передбачено, що органи місцевого самоврядування повинні мати право регулювати діяльність та керувати значною частиною справ в інтересах місцевого населення. Зауважимо, що ст. 9 зазначеного документу регламентовано ключові принципи формування фінансової системи місцевими органами влади [6]. Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є, як правило, місцеві податки, збори, субсидії органам місцевого самоврядування, місцеві позики та інші [7].

Підписавши й ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна зобов'язалася виконувати положення цього нормативно-правового акта, а отже, повинна здійснювати розподіл своїх грошових ресурсів з урахуванням принципів, які регламентовані Хартією. Водночас пріоритетом конституційної реформи в Україні є зміни до Конституції,

які сприятимуть децентралізації на найвищому рівні.

Світові тенденції фінансової децентралізації здебільшого пов'язані з можливістю створення конкурентного середовища між територіальними одиницями. Міжнародна практика показує, що можна виділити трирівневу систему держав за принципом фінансової автономії місцевих бюджетів. Зокрема, до країн із високим рівнем фінансової децентралізації можна віднести Данію, Фінляндію, Швецію, Канаду; середній рівень простежується у Польщі, Великій Британії, Франції, Чехії; низький притаманний Угорщині, Болгарії та Греції [8].

Слід зазначити, що характер формування «ресурсної бази» місцевих бюджетів у країнах світу відрізняється насамперед гостротою тиску з боку державної влади. На думку В.В. Толкованова, це залежить від таких факторів: масштабу і тривалості економічного спаду в кожній окремій країні; національної політичної відповіді, адже уряди більшості країн компенсували органам місцевого самоврядування зменшення надходжень для мінімізації шкоди зайнятості, будівництва та загального попиту, інші були змушені зменшити трансферти на місцеве урядування в межах власних пакетів економії; вразливості бази місцевих надходжень до економічних негараздів; податків на нерухомість, що загалом виявилися найстабільнішими, тоді як частки податків на прибуток підприємств чи на додану вартість очікувано були найбільш непостійними [9, с. 173].

Виділяють три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування: скандинавську модель (місцеві податки становлять 10–20% ВВП і 20–50% усіх податків – Швеція, Данія, Фінляндія); латинську модель (місцеві податки становлять 4–6% ВВП і близько 20% усіх податків – Італія, Франція, Іспанія); ганноверську модель (місцеві податки становлять 1–2% ВВП і близько 4–5% усіх податків – Німеччина, Велика Британія, Нідерланди, Польща) [10].

Основним індикатором бюджетної децентралізації часто вважають співвідношення між місцевими і загальнодержавними видатками. Він свідчить про фінансову здатність органів місцевого самоврядування якісно виконувати свої завдання і функції. Так, наприклад, у Данії,

Іспанії, Швеції понад 50% всіх витрат – місцеві [10]. Основна частина власних доходів місцевих бюджетів формується за рахунок різних податків. Поділ податкових доходів між бюджетами здійснюється в більшості країн двома способами: певні види податків закріплюються між бюджетними рівнями; окремі види податків (або один податок) розподіляються між бюджетними рівнями в певних пропорціях шляхом розщеплення ставок податків (регулюючі податки). При цьому національні бюджетні системи мають відмінності за співвідношенням і особливостями способів поділу податків. Зокрема, у Німеччині громади збирають «прямі» податки на професійну діяльність, землю, розваги тощо. Більше 17% регулятивних податків німецьких територіальних громад зосереджені в місцевих бюджетах. Головним є податок на прибуток [11]. При цьому національні бюджетні системи мають відмінності за співвідношенням і особливостями способів поділу податків.

У Франції розподіл податкових надходжень відбувається прямо протилежно – прибутковий податок повністю надходить до державного бюджету. Аналогічно формується й основна частина доходів федерального бюджету: розмір податку на доходи фізичних осіб та податків і внесків за соціальне страхування перевищує 80% всіх доходів. Франція демонструє найбільш централізовану модель бюджетних відносин із місцевими органами влади (разом із Нідерландами та Бельгією) серед країн Європейського Союзу. Система прямих місцевих податків у Франції, які формують доходну частину місцевих бюджетів (житлові, професійні, земельні, транспортні податки, збори за прибирання вулиць тощо), на початку 1990-х років забезпечувала лише 35–40% витрат. Варто зазначити, що у результаті децентралізації державного управління частина прямих податків у бюджетах місцевого самоврядування вже у 2000 році збільшилася до 60–65%. Тим не менше Франція залишається нині серед країн, де домінує централізована модель міжбюджетних відносин [12].

Прикладом децентралізованої федеральної держави є Канада, яка приділяє велику увагу усуненню відмінностей між провінціями (останні мають широкі повноваження

у сфері витратів та, на відміну від інших країн, їм надано суттєві повноваження у сфері збору податків. Крім того, центральні відрахування виступають на користь провінцій з низьким рівнем доходів, у результаті всі провінції мають однаковий рівень бюджетних ресурсів). Децентралізація в цій ситуації допомагає адаптувати соціальну політику до місцевих потреб, надаючи урядам провінцій доходи, достатні для підтримки єдиних стандартів державних послуг на однакових рівнях оподаткування [7].

Місцеві податки відіграють значну роль і у Японії, оскільки забезпечують майже 35% всіх податкових надходжень в країні і становлять понад 70% доходної частини місцевих бюджетів (прямі податки). Основні типи та граничні ставки місцевих податків юридично закріплені. До місцевих податків належать: дохідний податок, діловий податок, майно фізичних осіб, продаж, транспорт, акцизи на послуги (розміщення в закладах готельного господарства, купання в термальних джерелах тощо). Частка податкових надходжень до місцевих бюджетів різного рівня суттєво відрізняється (найбільші у великих містах і промислових муніципалітетах). Так, наприклад, у бюджеті Токіо частка місцевих податків значно перевищує середньоукраїнську і сягає 85% [13].

Однією з найбільш децентралізованих країн світу, згідно із даними рейтингу 182 держав світу, складеного Світовим банком Розвитку та Реконструкції [14, с. 30–31], є Данія (протягом п'ятнадцяти років індекс у середньому становив 99,04%). Засади фіскальної децентралізації у датському законодавстві закладено ще у XIX столітті. У «Данії муніципалітети мають право встановлювати муніципальний прибутковий податок, який становить приблизно 85% від їх податкових надходжень. Що ж до податку на вартість землі, то муніципалітети можуть вибрати податкову ставку від 1,6% до 3,4%. Крім того, муніципалітетам надаються трансферти від датського уряду (гранти та компенсації для певних витрат)» [15, с. 54]. На регіональному рівні фіскальна децентралізація перебуває на значно нижчому, ніж у муніципалітетів, рівні. Діяльність регіонів і всі

регіональні заходи повністю фінансуються центральним урядом через так звані «блокові субсидії (форма прямого державного фінансування освітньої діяльності, яка передбачає виділення бюджетних коштів із зазначенням рамок, або «блоку», їх використання. Вони призначаються для відшкодування певних видів витрат: зокрема, субсидії на дослідницьку діяльність університетів, на придбання навчального обладнання та його експлуатацію тощо)» [16, с. 32]. Національний уряд збирає місцеві податки і виділяє кошти на субнаціональні витрати щомісяця. Загалом 67% датських державних витрат припадає на субнаціональний рівень [17, с. 41]. Регіональні та муніципальні органи влади Данії встановлюють свої власні ставки оподаткування та визначають суб'єктів, що підлягають податковому заморожуванню. Незважаючи на те, що місцеві органи влади мають широкі повноваження, їхня діяльність постійно перебуває під контролем відповідних органів центральної влади. Таким чином, крім успішної фіскальної децентралізації, Данія досягла значних результатів у розподілі повноважень між органами влади та в адміністративно-територіальному поділі країни.

Однак, як показує практика, доходів місцевих органів влади нерідко не вистачає на покриття всіх їхніх витрат. Слушною з цього приводу є думка французького дослідника Е.В. Дюрана: «За деякими винятками місцева автономія у сфері фінансів є ілюзією у сучасному світі» [12]. В Італії, наприклад, за рахунок державного бюджету та коштів спеціальних фондів розвитку покривається близько 85% поточних витрат місцевих органів влади, тоді як в Ізраїлі за рахунок центральних субсидій покривається 70% витрат муніципалітету, а в Румунії – 84% [18].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що у країнах ЄС паралельно діють кілька концепцій, які стосуються розвитку місцевого самоврядування: 1) концепція, яка ототожнює розвиток самоврядування із загальною модернізацією економічної системи тери-

торії; 2) концепція, яка пов'язує розвиток місцевого самоврядування виключно зі зменшенням відмінностей між найбільш відсталіми територіями й іншими територіями, тобто економічне вирівнювання розглядається як стратегічна мета; 3) концепція, яка визначає розвиток місцевого самоврядування як розвиток території як єдиного комплексу за рахунок використання всіх ресурсів, що знаходяться на цій території (людських, фізичних, природних, ландшафтних тощо), та інтеграції між усіма компонентами та на місцевому рівні. Ця концепція використовує можливості території в її найширшому сенсі (територіальна модель).

Інтеграція України в європейську економіку вимагає підвищення фінансової ефективності як на державному, так і на місцевому рівнях, що можливо за умови підвищення фінансової незалежності територіальних громад. З огляду на досвід інших країн, делегування повноважень місцевим органам влади сприяє їх фінансовій незалежності, підвищує ефективність державних функцій, а також сприяє підвищенню якості надання суспільних послуг. Існуюча нині система не може забезпечити фінансову достатність місцевих бюджетів, оскільки місцеві податки і збори, що стягуються на відповідній території, не можуть бути значним джерелом доходу. У результаті виникає необхідність зміцнення доходної бази, поліпшення бюджетного регулювання, щоби впливати на соціально-економічний розвиток та фінансову безпеку. Однією з умов незалежності та належного функціонування місцевих органів влади є фінансова децентралізація, оскільки вона розширює можливості місцевої влади щодо розвитку своєї території, якісно підвищує рівень надання державних послуг за рахунок збалансування місцевих видатків із пріоритетними потребами місцевої громади. Саме фінансова децентралізація має забезпечувати стійкість місцевих бюджетів, прозорість та ефективність використання їх коштів і підвищувати рівень життя як громади, так і населення країни загалом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. *Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив*: матеріали інформаційного семінару. Український Інститут Міжнародної політики, 2015. 21 с.

2. Гнидюк І.В. Децентралізація бюджетної системи: досвід Словаччини та перспектива для України. *Облік і фінанси*. 2015. № 3(69). С. 80–87.
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник. К.: Знання. 1999. 487 с.
4. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підручник. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ. 2014. 448 с.
5. Фоменко Ю.О., Кисла К.О. Вплив децентралізації на формування місцевих фінансів: національний і зарубіжний досвід. *Право і суспільство*. 2020. Ч. 2. № 2. С. 252–257.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята і проголошена Конгресом Місцевих та Регіональних Влад Європи від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
7. Чебаненко О., Ковриженко Д. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні. *Часопис Парламент*. 2008. № 2. С. 26–40.
8. Проект із регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ». URL: http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal.
9. Колтун В.С. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід: монографія. К.: НАДУ, 2015. 360 с.
10. Демчак Р.Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн. *Економічний форум*. 2015. № 3. С. 77–83.
11. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.
12. Дюран Э.В. Местные органы власти во Франции. М.: Интратэк, 1996. 151 с.
13. Политическая система современной Японии: учебник /под ред. Д.В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2013. 384 с.
14. 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. 34 с.
15. Blöndal, Jón R., Michael Ruffner. Budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. V. 4. P. 49–79.
16. Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities. *Fiscal decentralisation or federalism European Union*. November 2014. Partial reproduction is permitted, provided that the source is explicitly mentioned. 222 p.
17. Должиков Г.Ю. Концепция местного самоуправления в Дании. Warszawa: Wydawca: Sp. z o.o. “Diamond trading tour”, 2015. Str. 40–42.
18. Васильєва Н.В., Гринчук Н.М., Дерун Т.М., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об’єднаної територіальної громади: практичний посібник. К., 2017. 108 с.