

сімейне право; міжнародне приватне право». Харків. 2016. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Pogrebnyak/d_Pogrebnyak.pdf.

5. Шемшученко Г.Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Інститут законодавства Верхової Ради України. Київ, 2005. 20 с.

6. Бублик Є.В. Макроекономічні та інституційні передумови відновлення іпотечного ринку України. *Економіка і прогнозування*. 2014. № 3. С. 41–56.

7. Голик М.В., Сопко В.В. Правові колізії у законодавчому забезпеченні кредитної діяльності. *Економічні науки. Серія «Облік і фінанси»*. 2011. Вип. 8 (29). Ч. 1. С. 88–94.

КИСЛА К. О.,

студентка IV курсу

(Навчально-науковий інститут права
Університету державної
фіскальної служби України)

ФОМЕНКО Ю. О.,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри фінансового права

(Університет державної
фіскальної служби України)

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.38>

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Із підписанням і ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування, яка реалізує концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основи, країни-учасниці зобов'язалися виконувати положення щодо здійснення розподілу своїх грошових ресурсів між бюджетами державного та місцевого рівнів із урахуванням принципів, регламентованих Хартією. З огляду на це нині в Україні відбувається децентралізація, тобто передача повноважень і фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і Плану заходів щодо її реалізації. Саме тому актуальним є розгляд теоретичних і практичних питань фінансової децентралізації в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн. У статті визначається сутність поняття «місцеві фінанси» на основі наукових підходів щодо розуміння цього поняття в юридичній літературі; досліджуються типи децентралізації, а саме «фінансова децентралізація» та її зміст на прикладі зарубіжного досвіду успішного проведення децентралізаційних реформ. Наводяться основні характеристики, притаманні децентралізації влади в англо-американських і європейських правових сім'ях. Виділяються особливості проведення децентралізації влади у Великій Британії, Сполучених Штатах Америки



та Франції. Обґрунтовується, що досвід децентралізаційних реформ кожної із країн є унікальним і відображає специфіку розвитку окремої країни, у зв'язку з чим недоцільним є впровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. Звертається увага на досягнення децентралізаційної реформи за останні роки та наводяться відповідні приклади. Досліджуються проблемні аспекти фінансової децентралізації та надаються пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, місцеві фінанси, децентралізація, фінансова децентралізація, субвенція, дотація.*

Kysla K. O., Fomenko Yu. O. The effect of decentralization on the formation of local finance: national and foreign experience

With the signing and ratification of the European Charter of Local Self-Government, which expresses the concept of local self-government, the principles of its functioning, legal and financial basis, the participating countries have undertaken to implement the provisions on the allocation of their monetary resources between state and local budgets, taking into account the principles that govern the principles Charter. In view of this, decentralization is taking place in Ukraine at the present time, ie the transfer of powers and finances from state authorities to local self-government bodies on the basis of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government and the Action Plan for its implementation. That is why it is relevant to consider in the article theoretical and practical issues of financial decentralization of power in Ukraine, taking into account the experience of foreign countries. The essence of the concept of "local finance" is determined and various scientific approaches to understanding this concept are analyzed. Types of decentralization are explored, in particular, scientific views on the interpretation of the concept of "financial decentralization" are presented. The content of financial decentralization is revealed on the example of foreign experience of successful implementation of decentralization reforms. The main characteristics of decentralization of power in the Anglo-American and European countries are given. The features of decentralization of power in Great Britain, the USA and France are distinguished. It is argued that the experience of decentralization reforms in each country is unique and reflects the specifics of the development of a particular country, which is why it is inappropriate to implement foreign experience without taking into account the specific economic and political development of a particular country. Attention is drawn to the achievement of decentralization reform in recent years and examples are given. The problematic aspects of financial decentralization are explored and proposals are made to address them.

Key words: *local self-government, local finances, decentralization, financial decentralization, subvention, subsidy.*

Вступ. Із прийняттям Конституції України у 1996 р. ст. 7 було закріплено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. державою було гарантовано право територіальним громадам добровільно об'єднуватися для самостійного вирішення питань, які виникають на конкретній території залежно від її потреб і особливостей [2]. Отже, на основі цих нормативно-правових актів можна стверджувати, що Україна має дворівневу систему розподілу влади, яка, хоч і регламентована чинним законодавством, проте налічує численні проблеми щодо безпосереднього розподілу повноважень між рівнями.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності поняття «місцеві фінанси» та дослідження типів децентралізації, зокрема поняття «фінансова децентралізація» та її змісту на прикладі зарубіжного досвіду.



Результати дослідження. Нині гостро стоїть питання справедливого розподілу фінансів між державним і місцевими бюджетами, що як наслідок має незабезпеченість місцевих бюджетів в Україні фінансовими ресурсами, а також їх неспроможність надати мінімальний рівень державних послуг. Саме тому доцільно розглянути ефективні шляхи вирішення вищенаведених проблем, зокрема механізм децентралізації, який довгий час застосовується за кордоном і почав впроваджуватися в Україні. Також доцільно проаналізувати вплив цього механізму на формування місцевих фінансів із урахуванням зарубіжного досвіду.

Фінансові аспекти діяльності системи місцевого самоврядування досліджені у працях вітчизняних і зарубіжних вчених В. Андрущенко, С. Буковинського, А. Буряченка, О. Василика, Т. Верхейена, І. Волохової, Л. Демиденко, В. Дем'янишина, В. Зайчикова, В. Кравченко, В. Кудряшова, М. Кульчицького, І. Луніна, І. Лютого, Ц. Огонь, В. Опаріна, К. Павлока, Ю. Пасічника, І. Ускова, Х. Циммерманна, О. Шишка та ін.

Поняття місцевих фінансів виникло після остаточного становлення інституту місцевого самоврядування. Розглядаючи процеси розвитку цього інституту в Україні, з огляду на історичні аспекти, можна стверджувати, що місцеві фінанси у нас почали виокремлювати значно пізніше, ніж у країнах Європи, а саме лише після земської реформи 1864 р. Після цього фінансуванню місцевих громад надали більшого значення й активно почали обґрунтовувати суть і роль місцевих фінансів.

Так, під поняттям «місцеві фінанси» О. Василик розглядає об'єктивне явище, яке виражається у потребі існування у місцевих органах відповідних фондів фінансових ресурсів, що були би спроможні забезпечити публічні потреби відповідного регіону [3, с. 13].

У свою чергу, В. Кравченко вважає, що 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 [4, с. 33].

О. 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 [3, с. 13].

Тож, підсумовуючи вищенаведені підходи до розуміння поняття «місцеві фінанси», варто зазначити, що це система фінансово-правових відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань і забезпечення публічних потреб певної місцевості.

Розглядаючи питання формування місцевими органами влади фінансової системи, необхідно зазначити, на яких принципах вона взагалі діє. Європейська хартія місцевого самоврядування у ст. 9 закріпила такі засади:

– Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися у межах своїх повноважень.

– Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом.

– Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

– Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

– Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.



– З органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитися консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів.

– У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

– Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону [5].

Необхідно зазначити, що, підписавши й ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна зобов'язалася виконувати положення цього нормативно-правового акта, а отже, має здійснювати розподіл своїх грошових ресурсів із урахуванням принципів, які регламентовані Хартією. З огляду на це в Україні відбувається децентралізація, тобто передача повноважень і фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування.

Науковцями виділяється декілька видів децентралізації, що мають свої індивідуальні особливості, проте можуть впроваджуватися як окремо, так і у поєднанні. В. Зайчикова виділяє три види децентралізації, а саме: економічну, адміністративну, політичну [6, с. 58]. С. Волохова зауважує, що в науці виокремлюють такі форми децентралізації: політичну або демократичну, адміністративну чи бюрократичну, економічну або фінансову та територіально-просторову [7, с. 282]. Дещо схожу думку має Н. Камінська, яка, проаналізувавши досвід реалізації децентралізації влади в зарубіжних країнах, говорить про політичну, просторову, ринкову й адміністративну децентралізацію [8, с. 37].

Варто відзначити, що, незважаючи на велику кількість поглядів науковців на форми децентралізації, основною метою цього механізму залишається саме процес, пов'язаний із розмежуванням функцій і повноважень між центральним і локальними рівнями влади у рамках забезпечення публічних потреб, а також розмежування фінансових ресурсів в обсязі, достатньому для покриття витрат на виконання покладених завдань і функцій відповідних органів.

Так, розглядаючи фінансову децентралізацію, під цією категорією варто розуміти процес розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями влади у сфері фінансування з метою забезпечення публічних потреб. Це поняття вміщує в собі такі підвиди, як бюджетна та фіскальна децентралізація, що разом утворюють передумови фінансової самостійності для місцевих органів.

Світові тенденції фінансової децентралізації здебільшого пов'язані з можливістю запровадження конкурентного середовища між територіальними одиницями. Європейська практика свідчить про те, що можна виокремити трирівневу систему держав за критерієм фінансової автономії місцевих бюджетів. Зокрема, до держав із високим рівнем фінансової децентралізації можна віднести Данію, Фінляндію, Швецію, Канаду; середній рівень простежується в Польщі, Великій Британії, Франції, Чехії; низький притаманний Угорщині, Болгарії та Греції [9].

Розглянемо декілька країн за критерієм фінансової децентралізації. Наприклад, у Великій Британії графства й округи, віднесені до ланки місцевого самоврядування, не повністю автономні у фінансовій сфері, хоча усі їхні доходи та видатки не входять до складу державного бюджету. Якщо розглядати у відсотковому співвідношенні, то формування місцевих бюджетів відбувається за рахунок: субвенцій і дотацій – 70%; відрахувань до місцевих бюджетів у вигляді плати за землю та податку на нерухомість – 15%; інших доходів – 15%. Так, загалом місцеві фінанси Британії, з одного боку, є високорозвиненими, наділеними багатьма повноваженнями, проте з іншого – вони дуже залежні від асигнувань із боку держави [10, с. 159].

У свою чергу, у США місцеве самоврядування не відокремлене від державної влади та підпорядковується органам державної влади штатів. Основними доходами місцевих органів є податки та неподаткові платежі, які кожен встановлює самостійно, та все одно важливу роль відіграють цільові федеральні субсидії. Необхідно зазначити, що, хоча органи місцевої влади не мають самодостатньої фінансової бази, все одно завдяки системі перерозподілу коштів між рівнями влади вони можуть самостійно забезпечувати свої потреби [11].



У Франції ж фінансування місцевої влади відбувається таким чином: 55% забезпечується державою і 45% самостійно місцевими органами влади. Крім того, цікавим аспектом фінансової децентралізації місцевого самоврядування Франції є пріоритетний розподіл державної допомоги. Так, основна увага приділяється розвитку комунікацій – 44%, підтриманню найменш розвинених територій – 22%, освіти та науці – 18% та економічному розвитку й зайнятості – 16%. Загалом можна сказати, з огляду на відсоткове співвідношення, що у цій країні місцеве самоврядування у фінансовій сфері є дещо самостійнішим, ніж у Британії та США, проте це не так, бо самоврядування Франції значно підпорядковане державній владі та майже позбавлене фінансової самостійності через жорсткий контроль витратків [12].

Повертаючись до питання проведення децентралізації фінансової системи в Україні, зауважимо, що сам процес розпочався із прийняття Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та Плану заходів щодо її реалізації. Наступним кроком стало прийняття Верховною Радою України Законів «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Так, відповідно до положень вищевказаних нормативно-правових актів фінансова децентралізація є збільшенням ресурсної та фінансової бази органів місцевого самоврядування. Яскравим прикладом введення механізму децентралізації в дію в Україні є зарахування до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад 60% податку на доходи фізичних осіб, а також надходження виключно до місцевих бюджетів таких податків як: єдиний, на прибуток підприємств і податку на майно.

Крім того, велике значення для формування необхідних фінансових ресурсів у рамках місцевих бюджетів відіграють надані державою в умовах децентралізації трансферти у виді дотацій і субвенцій. Так, відповідно до додатка 3 Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» у 2019 р. було передбачено такі види трансфертів місцевим бюджетам, як:

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію й оновлення матеріально-технічної бази закладів професійно-технічної освіти у розмірі 50 млн грн;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – 1,3 млрд грн;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 504 млн грн;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів – 150 млн грн;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти, – 1,5 млрд грн [13].

Вважаємо за доцільне розглянути освітню сферу. Відповідно до положень постанови КМУ від 14 січня 2015 р. № 6 «Про деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» і відповідно до Закону «Про державний бюджет України на 2019 рік» місцеві бюджети отримали субвенцію у розмірі 69,6 млрд грн, що на 13% більше за обсяг коштів, отриманих від освітньої субвенції 2018 р. [14].

Проте, незважаючи на суттєві досягнення механізму децентралізації в Україні, все одно залишаються окремі проблемні аспекти щодо фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування, зокрема: невідповідність між обсягом доходів бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних витратків; домінування поточних витратків місцевих бюджетів над витратками розвитку; не розроблені принципи розподілу субвенцій; недосконалим є порядок розрахунку обсягу трансфертів і їх перерахування.

Так, наприклад, у 2018 р. субвенцію на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах вісім областей взагалі не отримали, а шість отримали у розмірі, який не перебільшував 10% [15].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна зазначити, що Україна, хоч і розпочала процес фінансової децентралізації, все одно має достатньо велику кількість питань,



які потребують якнайшвидшого вирішення для отримання позитивних результатів, зокрема: різницю між доходами і можливістю їх покриття публічних потреб; недосконалу систему розподілу трансфертів і їх перерахування тощо. Саме тому доцільно взяти приклад із розглянутих зарубіжних країн, які успішно впровадили реформу децентралізації та завдяки чіткій структурі поділу повноважень між рівнями влади щодо фінансування змогли забезпечити належний рівень надання публічних послуг населенню. Так, за досвідом Франції, Україна могла б розробити формулу забезпечення тих чи інших регіонів необхідним фінансуванням залежно від пріоритетів, щоб уникнути ситуацій неналежного задоволення публічних потреб. У цьому разі доцільно звернути увагу на проблематику кожного регіону окремо і визначити першочергові потреби й другорядні, завдяки чому розподілити фінансування. Також необхідно звернути увагу на такий критерій, як сфера фінансування і, спираючись на досвід Франції, враховуючи особливості нашої країни, продовжити реформування місцевого фінансування для досягнення стабільності та самодостатності локальних органів влади.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96> (дата звернення: 22.02.2020).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (дата звернення: 22.02.2020).
3. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : підручник. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ. 2014. 448 с.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник. Т-во «Знання» КОО. 1999. 487 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята і проголошена Конгресом Місцевих та Регіональних Влад Європи від 15 жовтня 1985 р. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 22.02.2020).
6. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. НДФІ, 2007. 299 с.
7. Волохова І.С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги. *Прометей*. 2011. № 3 (36). С. 281–285.
8. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства ВРУ*. 2014. № 4. С. 35–40.
9. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ». URL: http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal.
10. Далєвська Т.А. Основні теорії та моделі місцевих фінансів. *Економічний вісник університету*. № 27/1. С. 155–162.
11. Fiscal federalism in Canada, the USA, and Germany. URL: https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/Archive/2004/2004-6Boadway_Watts2004.pdf.
12. The French Experience of Decentralization. URL: <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>.
13. Про Державний бюджет на 2019 рік : Закон України від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> (дата звернення: 22.02.2020).
14. Децентралізація. Освіта. Асоціація міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/shcho-garantuvatyme-osviti-byudzheta-2019-roku-ta-yaki-zminy-u-formulu-rozpodilu-osvitnoyi>.
15. АМУ закликає Уряд запровадити формульний розподіл 20% дорожньої субвенції на дороги комунальної власності. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-zaklykae-uryad-zaprovadyty-formulnyy-rozpodil-20-dorozhnoyi-subvenciyi-na-dorogy>.

