

Список використаних джерел:

1. Проблеми управління інноваційним розвитком підприємств у транзитивній економіці: Монографія / За заг. ред. С.М. Ілляшенка. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 582 с.
2. Музиченко А.С. Інвестиційна діяльність в Україні : [навч. посібник для студ. вищих навч. закл.] / Музиченко А.С. – К. : Кондор, 2005. – 406 с.
3. Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бэйли Дж.В. Инвестиции. – М. : Инфра-М, 2001. – 1028 с.
4. Гитман Л.Дж., Джонк М.Д. Основы инвестирования. – М. : Дело, 1997. – 1008 с.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// president.gov.ua](http://president.gov.ua).
6. Гуменюк Д.О. Участь держави у формуванні інноваційно-інвестиційного потенціалу // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 51–59.
7. Борщ Л.М., Герасимова С.В. Інвестування: теорія і практика: Навч. посіб. 2-е вид., переробл. і допов. – К. : Знання, 2007. – 685 с.

БОЛОТОВА Г. Д.,
науковий співробітник
(Інститут економіко-правових досліджень
Національної академії наук України)

УДК 336.22 (4)

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ РЕГІОНІВ У ПОДАТКОВІЙ СФЕРІ
НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН ЄС**

У статті досліджено досвід країн ЄС, зокрема Великобританії, Франції, Італії, Португалії, Іспанії щодо реформування регіонального і місцевого самоврядування, підвищення значення місцевих податків, який доцільно проаналізувати та врахувати у процесі впровадження принципів регіоналізму в бюджетно-податкову систему України. Розглянуто приклади реформ місцевого самоврядування, окремі елементи яких можуть бути використані у вітчизняній практиці.

Ключові слова: *регіоналізація, регіон, органи місцевого самоврядування, оподаткування, місцевий бюджет, країни ЄС.*

В статье исследован опыт стран ЕС, в частности Великобритании, Франции, Италии, Португалии, Испании по реформированию регионального и местного самоуправления, повышению роли местных налогов, который целесообразно проанализировать и учесть в процессе внедрения принципов регионализма в бюджетно-налоговую систему Украины. Рассмотрены примеры реформ местного самоуправления, отдельные элементы которых могут быть использованы в отечественной практике.

Ключевые слова: *регионализация, регион, органы местного самоуправления, налогообложение, местный бюджет, страны ЕС.*

The article investigates an experience of EU countries, especially United Kingdom, France, Italy, Portugal, Spain, in reforming of regional and local governments, the role of local taxes, that is necessary to analyze and take into account in process of implementing the principles of regionalism in fiscal system of Ukraine. The examples of local government reforms, some elements of which can be used in national practice, are shown.

Key words: *regionalization, region, local government, taxation, local budget, EU countries.*



Вступ. Одним із актуальних питань сьогодення є реформування національної податкової системи України у напрямку її регіоналізації. Завданнями реформування бюджетного та податкового законодавства є створення умов для формування регіонами власної необхідної і достатньої системи оподаткування. Враховуючи, що ці процеси відбуваються в руслі інтеграції України до ЄС, актуальним є вивчення і врахування європейського досвіду перебудови взаємовідносин в системі «держава – регіон – місто», в тому числі реформування міжбюджетних та податкових відносин на тлі загальних процесів регіоналізації у різних країнах Європи.

Питанням зарубіжного досвіду місцевого самоврядування присвячені роботи багатьох науковців у галузі державного управління, економіки, права, зокрема: Т.Г. Бондарук, В.П. Ворони, В.С. Дмитровської, В.В. Журавель, О.В. Шевченко та багатьох ін. [1; 2; 3; 4; 5]. Зауважимо, що питання бюджетної децентралізації та підвищення самостійності місцевих органів влади обговорюються у суспільстві уже більше 15 років. Нещодавно Верховна Рада України прийняла Закон України «Про основи державної регіональної політики» [6]. Як зазначалось, при прийнятті цей документ «має на меті забезпечити розвиток регіональних стратегій шляхом фінансування, у тому числі й за рахунок коштів Європейського Союзу. Він передбачає механізми реалізації регіональних стратегій у кожному регіоні України» [7]. Враховуючи, що процес регіоналізації в Україні набуває обертів, вивчення досвіду європейських країн, де цей процес зайняв не одне десятиліття і продовжується й дотепер, зумовлює актуальність подальшого всебічного вивчення цих питань.

Постановка завдання. Метою даної статті є вивчення досвіду регіоналізації та реформування органів місцевого самоврядування (і, зокрема, місцевого оподаткування, як джерела наповнення місцевих бюджетів) у законодавстві окремих країн ЄС.

Результати дослідження. Перш за все, зауважимо, що процес регіоналізації в Європі слід розглядати у двох взаємопов'язаних аспектах. У першому випадку регіоналізація виступала, як процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від національного на регіональний рівень, появи та розвитку нових інституціональних форм, що відповідають новій ролі регіонів у процесі прийняття рішень на наднаціональному рівні. Наочним прикладом процесу регіоналізації став Європейський Союз. Поступовий розвиток процесу регіоналізації у ЄС призвів до розробки концепції «Європи регіонів», що відображало зростання значення регіонів, і мало за мету визначити їх місце в ЄС. Були створені такі організації, як Асамблея європейських регіонів, а також Комітет регіонів. У другому випадку – це процеси регіоналізації та/або децентралізації, що відбувалися на національних рівнях країн Європи. Як зазначається в літературі, більшість урядів європейських країн проводили реформи у системі державного управління, і зокрема у таких його ланках, як регіони і місцеве самоуправління, з метою надання їм самостійності у вирішенні широкого кола питань усередині країни [8, 43].

Зауважимо, що розвиток органів місцевого самоуправління у Західній Європі пройшов декілька етапів. Кожний етап потягнув за собою ті чи інші реформи. Але найбільш суттєвими у системі місцевого самоуправління стали реформи 60 – 80 років ХХ ст. Якщо охарактеризувати їх у загальному вигляді, то, з одного боку, вони мали структурний характер (структурні реформи), тобто стосувалися організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. До них належать територіальні реформи місцевих одиниць, а також запровадження регіонального рівня управління. З іншого боку, реформи були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними рівнями управління (функціональні реформи). Іншими словами, йшлося про ступінь свободи, яку органи місцевого самоврядування мають в унітарній державі (щодо країн – унітарних держав) або ж у суб'єктів федерації (щодо країн, що є федеративними державами). Функціональні реформи вели до перерозподілу прав, обов'язків, компетенцій та відповідальності суб'єктів правовідносин. Вони супроводжувалися перерозподілом фінансових ресурсів, що держава спрямовувала на потреби місцевого управління з центрального бюджету і місцевих надходжень. Таким чином, поступово відбувалося посилення самостійності місцевих ор-



ганів влади у регулюванні різних аспектів соціально-економічного розвитку і підвищення значення місцевих податків у загальній податковій політиці країн Заходу.

Вищезазначені реформи відбувалися у більшості країн ЄС. Так, у Великобританії такі реформи проводилися у 70 – 80 роках, у Франції – у 60 – 70 роках, а найбільш кардинальні – у 1982 році, у Німеччині – у 1980 році тощо. Розглянемо особливості регіоналізації на прикладі деяких країн.

Великобританія. До 1998 року Великобританія була унітарною державою, і всі основні питання вирішувалися у Лондоні парламентом і урядом. У наступні десятиліття поступово розвивалася регіональна автономія Північної Ірландії, Шотландії, самого міста Лондон у складі Англії, а також збільшилися повноваження графств та муніципалітетів. У нинішній час англійський уряд вважає, що принципи, на яких базується регіональна політика Великої Британії, повинні стати прикладом для реформ регіоналізації всього Євросоюзу. Так, в результаті реформ разом із мерами міст, графські та муніципальні ради набули значних прав у сфері податкової політики, регулювання підприємництва тощо. Децентралізація управління збільшилася ще в рази в умовах, коли регіональна влада стала все активніше залучатися в політику ЄС.

Зауважимо, що у Великобританії (на відміну від інших країн) діє лише один місцевий податок – майновий, але він забезпечує левову частку у доходах місцевих бюджетів. Податок стягується з власників та орендарів усіх видів майна виробничого та невиробничого призначення. Його ставка визначається з урахуванням потреб міста у фінансових ресурсах (вираховується шляхом поділу суми потрібних коштів на поточний рік на вартість майна) і диференціюється у залежності від міста. За рахунок цього податку забезпечується близько третини усіх надходжень у місцевий бюджет. Бюджет формують також неподаткові надходження (близько 25%), зокрема: дохід від надання в оренду та продаж землі, місцевих масивів, дохід від експлуатації водоймищ тощо. Ще частину доходів складають певні частки основних загальнодержавних податків, зокрема, прибутковий податок із громадян, податок з корпорацій, ПДВ, акцизи, податок на нерухомість тощо. Таким чином, «децентралізація» бюджетів у значній мірі базується на автономних, внутрішніх джерелах фінансування [9].

Португалія. Португалія – це унітарна держава, що на початку також не мала досвіду регіональних традицій. Більшість елементів її регіональної політики носило централізований характер і передбачало помірковану децентралізацію країни. Перший план регіонального розвитку був започаткований у 1986–1990 роках. У той час слабкий розвиток економіки і недостатність фінансових коштів у країні заважали ефективному проведенню регіональної політики. Умовою її реалізації було переведення коштів центру в регіони, що потребували фінансової підтримки, а обмеженість бюджетних коштів потребувала розробки критеріїв для вибору цих районів. У цих умовах в Португалії пішли шляхом фінансового стимулювання окремих регіонів та підприємств, розміщення нових промислових потужностей у периферійних районах, з формуванням інфраструктури та впливом на регіональні ринки праці для зростання зайнятості. Формою надання коштів місцевим органам самоврядування стали трансфери з центру, а також горизонтальний перерозподіл податків між регіонами. Кожне територіальне утворення отримувало трансфери з утворених спеціальних фондів (Загальний муніципальний фонд тощо), котрий розраховувався наступним чином: 45% виділялося пропорційно чисельності населення, 15% ділилося порівну між територіями, 15% – пропорційно площі, 10% – пропорційно протяжності доріг тощо.

В результаті реформи податкової системи у 2003 р. у Португалії був прийнятий Кодекс місцевих податків, згідно з яким основними місцевими податками стали такі податки: на нерухомість, на засоби пересування, за користування суспільними землями, на туристичну діяльність, рекламу тощо. Муніципалітети також беруть участь у збиранні державних податків, від яких отримують відрахування у місцевий бюджет. На місцеві податки припадає близько 20% усіх муніципальних коштів. Але, як зазначалося вище, основним джерелом формування коштів місцевих бюджетів залишаються трансфери з державного бюджету.



Після вступу до ЄС при проведенні регіоналізації Португалія отримала допомогу структурних фондів ЄС. Однак виявилось, що не менше значення для успіху мало використання схем регіональних ініціатив. При цьому зауважимо, що більшість виробничих потужностей були зосереджені лише у двох промислових районах країни. Інвестиції місцевої влади відіграли важливу роль, і в соціальному, і в економічному плані виявилися більш продуктивними, ніж трансфери з державного бюджету. На сучасному етапі місцеві утворення отримують лише 9–19% усіх доходів держави, що є низьким показником у ЄС [10].

Італія. За Конституцією Італії 1970 р. регіони є окремим рівнем державного управління в унітарній державі. Кожний регіон має вибрану населенням регіональну асамблею, виконавчу владу (уряд), президента. Регіональні уряди виконують функції в галузі туризму, культури, екології, регіонального транспорту тощо. Центральний уряд володіє правом накласти вето на будь-яке рішення регіональної асамблеї і розпустити її. У 1991 році т. зв. «регіональний фронт» у декларації «До нового статусу регіону» вимагав розширити повноваження регіонів і їх фінансову автономію. У 1992–1993 роках регіони виступили з «Хартією регіонів Італії», результатом чого став розпуск міністерств, що втручалися в компетенцію регіонів (зокрема, міністерств сільського господарства та туризму).

Не дивлячись на це, у Італії застосовується централізована модель фінансування місцевих органів влади. Перелік місцевих податків (понад 30) встановлюється урядом, однак їх питома вага у доходах бюджету доволі низька (не перевищує 9%). Основними муніципальними податками є: податок на нерухомість, на економічну діяльність, на автотранспорт. Економічний податок диференціюється у залежності від виду діяльності, метражу площі, що займається суб'єктом підприємництва, від енергоспоживання, місця розташування. Ще меншу роль виконують неподаткові надходження. Недостатність коштів на муніципальному рівні компенсується за рахунок дотацій з центрального бюджету [9].

Іспанія. Іспанія має статус т. зв. «унітарної регіональної держави», де регіоналізм завжди був присутній у політичній і культурній формі. Сучасні регіональні реформи були започатковані у Конституції Іспанії 1978 р., а у 1983 році Конституційний суд країни офіційно назвав Іспанію «країною автономій». Іспанія не була федеративною країною, але ввійшла до кола найбільш децентралізованих держав світу, у тому числі в плані розподілу витратної частини бюджету.

У тому ж 1983 році в Іспанії був прийнятий спеціальний закон № 30/1983 «Про порядок поступки державних податків автономним областям». Цей нормативний акт передбачував цесію цілого ряду державних податків автономним утворенням, перерозподіл фінансової компетенції центральних та регіональних органів влади, делегування податкових повноважень, порядок стягнення податків, що передавалися, а також питання податкового контролю та запобігання податковим правопорушенням. Вищезазначений закон став специфічним прикладом того, як можна вирішити проблеми податкового федералізму, не порушуючи при цьому податкової системи держави. Регіональні податки в Іспанії поділяються на дві групи. До першої належать власні податки, до другої – податки, які були федеральними, але передані територіям для укріплення їх фінансового стану. Найважливішими муніципальними податками Іспанії є податок на нерухомість, на економічну діяльність, на автотранспорт [3].

Франція. Після змін законодавства у 1972 році у Франції створили систему виборних регіональних рад (їх налічується 26). З 1992 року вони володіють значними повноваженнями в таких сферах, як освіта, екологія, програми економічного регіонального розвитку. Однак їх фінансові ресурси поступаються ресурсам органів місцевого самоврядування. Загалом вони являють собою адміністративний рівень управління, але без гарантованого Конституцією статусу. Хоча у завдання регіону входить стимулювання регіонального розвитку, вони не можуть порушувати права департаментів і комун, і здійснювати над ними контроль.

Що стосується реформи місцевого самоврядування, то вона була проведена у 1982 році. Так, законом «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» від 2 березня 1982 р. був урегульований розподіл повноважень, фінансових ресурсів між органами державної та місцевої влади [8, 48]. Була підвищена самостійність влади на місцях, а усі лан-



ки фінансової системи стали автономними. У результаті децентралізації управління питома вага місцевих бюджетів досягла 60% від загального обсягу бюджетних коштів держави. При формуванні місцевих бюджетів відповідні органи самостійно визначають ставки податків, на які розповсюджується їх компетенція, але у рамках встановленого актом Національного зібрання (парламенту Франції) максимального рівня. Фінансова основа діяльності муніципальних органів влади формується за рахунок податків, міжбюджетних трансферів, доходів від муніципальної власності, надання муніципальних послуг та використання запозичених коштів тощо.

Зауважимо, що у Франції за органами місцевого самоврядування закріплено ряд податків, що безпосередньо впливають на економічну та підприємницьку діяльність на території комуни: земельний податок на забудовані ділянки, земельний податок на незабудовані ділянки, територіальний економічний податок, що стягується з підприємств, місцевий збір на освоєння копалень тощо. Це дозволяє органам місцевого самоврядування впливати на розвиток малого та середнього бізнесу на своїй території (і, як наслідок, на середньо- та довгостроковий розвиток території), регулюючи її інвестиційну привабливість. До числа інших місцевих податків належать: податок (збір) на прибирання території, податок на житло, збір на утримання сільськогосподарської палати, збір на утримання торгово-промислової палати, збір на утримання палати ремесел, збір на встановлення електроосвітлення, збір за використання обладнання, збір за продаж будов, збір з автотранспортних засобів, податок за перевищення дозволеного ліміту щільності забудови, податок на перевищення ліміту зайнятості території, збір на озеленення.

У Франції розвинута багатостороння допомога малому та середньому бізнесу з боку муніципальної влади. Більшість інструментів взаємодії з бізнесом, яким володіють комуни, носять заохочувальний характер. Вони пов'язані зі створенням особливого режиму діяльності, встановленням пільгових ставок та прямим інвестуванням. Іноді муніципальна влада може здійснювати посередницько-комунікаційні функції, допомагаючи бізнесу взаємодіяти з фінансово-кредитними організаціями. Також комуни та їх об'єднання можуть надавати пряму або опосередковану допомогу підприємствам у рамках угод, що укладені з регіоном, або власної програми, узгодженої з регіоном [11].

Висновок. Таким чином, слід констатувати наявність досить великого за обсягом і різноманітного за змістом зарубіжного досвіду у питанні, що досліджується. Як бачимо, єдиної моделі регіонального розвитку в країнах Європи не існує. Практика регіоналізації значно диференційована у залежності від особливостей розвитку національних економік, державного устрою окремої країни тощо. Між тим, досвід зарубіжних країн дає змогу оцінити переваги та недоліки того чи іншого підходу до сутності регіонального розвитку і реформування податкової системи.

Загалом досвід зарубіжних країн свідчить про те, що розширення повноважень місцевих органів управління і набуття ними самостійності у фінансовій сфері в значній мірі дозволяє вирішувати економічні проблеми регіонального та місцевого рівнів, зменшувати дефіцит центрального бюджету. Він, безумовно, потребує більш ґрунтовної оцінки і поглибленого вивчення з метою побудови в Україні гнучкої системи оподаткування на рівні органів місцевого самоврядування. Але, перш ніж вносити конкретні зміни та доповнення до податкового законодавства України, повинні бути обговорені єдині принципи, методологічні підходи оподаткування, як напрямку регіоналізації економіки, які будуть враховувати особливості функціонування економіки України.

Список використаних джерел:

1. Бондарук Т.Г. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні / Т.Г. Бондарук // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 56–66.
2. Ворона В.П. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України /



- В.П. Ворона // Державне будівництво (Електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ). – 2008. – № 2.
3. Дмитровська В.С. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування / В.С. Дмитровська. [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581_.pdf.
4. Журавель В.В. Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону / В.В. Журавель // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2008. – № 802. Сер.: Економіка.
5. Шевченко О.В. Фінансова децентралізація країн Східної Європи: досвід для України / О.В. Шевченко // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – 2003. – Вип. 28. – С. 43–49.
6. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 470.
7. Рада прийняла Закон про децентралізацію: про основи регіональної політики. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.dialog.ua/news/40348-1423151099>.
8. Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе / В.А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
9. Мурзаков А.П. Формирование и расходование средств бюджетов городов регионального значения: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 «Финансы; денежное обращение и кредит» / А.П. Мурзаков. – Саратов, 2002. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.dslib.net>.
10. Трофимова О.Е. Региональная политика Португалии / О.Е. Трофимова. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.finanal.ru/002/региональная-политика-португалии?page=0,0>.
11. Реформа местного самоуправления: насколько радикальной она может быть?: аналитический доклад. Институт приоритетных региональных проектов. – М., 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://politanalitika.ru>.

