

УДК 338.244+336.1

М. І. Деркач

*Дніпропетровський національний університет імені О. Гончара***ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ  
ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

У статті проаналізовано сучасні моделі децентралізації фіскальних функцій держави, що базуються на еволюційно-територіальних особливостях бюджетних систем країн світу, а також на обсязі та змісті повноважень місцевих органів влади. Запропоновано класифікацію моделей фіскальної децентралізації.

*Ключові слова:* фіскальна децентралізація, моделі децентралізації державного управління.

В статье проанализированы современные модели децентрализации фискальных функций государства, которые базируются на эволюционно-теоретических особенностях бюджетных систем стран мира, а также на объеме и содержании полномочий местных органов власти. Предложена классификация моделей фискальной децентрализации.

*Ключевые слова:* фискальная децентрализация, модели децентрализации государственного управления.

**The modern models of fiscal decentralization based on evolutionary and territorial particularities of budget systems as well as on volume and context of local authorities functions are analyzed in the article. The classification of fiscal decentralization models is developed.**

*Key words:* fiscal decentralization, models of state governing decentralization.

Фіскальна децентралізація державного регулювання є однією з сучасних тенденцій розвитку національних фінансових систем, що набуває все більшої актуальності в різних країнах світу. Європейська Хартія місцевого самоврядування закріплює, що органи місцевого самоврядування мають право на власні фінансові кошти, якими вони можуть вільно розпоряджатися, які мусять відповідати їх компетенції та частина яких повинна забезпечуватися податковими надходженнями. Базуючись на даному документі, держави організують свої фіскальні системи з урахуванням типу державного устрою і національних особливостей функціонування місцевих органів влади. Аналізуючи досвід побудови різних моделей фіскальної децентралізації країни, що тільки стали на цей шлях, у тому числі й Україна, можуть ефективніше проводити даний процес і будувати оптимальні моделі децентралізації влади на своїх територіях.

Аналізу існуючих моделей бюджетного федералізму і фінансової автономії присвятили свої роботи Д. Веспер, Т. Говарт, Г. Лембрух, Б. Сайдель, О. Богачева, Г. Марченко, О. Мачульська, А. Мішин та інші. Незважаючи на суттєвий доробок як іноземних, так і вітчизняних фахівців у цій сфері ще й досі не проведена комплексна класифікація усіх моделей фіскальної децентралізації, що враховувала б національні особливості даного процесу у різних країнах.

Метою даного дослідження є аналіз теоретичних аспектів формування сучасних моделей фіскальної децентралізації та проведення класифікації існуючих моделей за рядом ознак.

Розглядаючи теоретичні підходи до формування моделей фіскальної децентралізації, слід зазначити, що світова наука і практика вже мають суттєві напрацювання у даному питанні. Так, Г.В. Марченко та О.В. Мачульська [1] виділяють три типи організації бюджетної системи для держав з федеративним устроєм: централізована, децентралізована і комбінована. При централізованому типі розмежування повноважень між рівнями влади за витратами, як правило, не супрово-

джується наділенням їх достатніми власними джерелами доходів, а самостійність функціонування нижчих рівнів бюджетів зведена до мінімуму. Децентралізовані типи організації бюджетної системи будуються на визнанні високого ступеня самостійності регіональних і місцевих бюджетів. Для комбінованої моделі бюджетного федералізму характерні такі риси, як використання механізму горизонтального і вертикального бюджетного вирівнювання; підвищена відповідальність федерального центру за створення умов для соціально-економічного розвитку регіонів, що обмежує самостійність регіональної влади і обумовлює необхідність контролю з боку федеральних органів влади; значна роль бюджетних трансфертів з бюджетів вищого рівня бюджетам нижчого рівня для регулювання й бюджетного вирівнювання регіонів [1].

На сьогодні також виділяють два основні типи моделей фіскальної децентралізації – конкурентну (або децентралізовану) та кооперативну. Характерним є те, що найяскравішим прикладом конкурентної моделі є американська, а кооперативної – німецька моделі, тому їх іноді так і називають. Конкурентна модель передбачає, що макроекономічна стабілізація і перерозподіл національного доходу відносяться до сфери діяльності центрального уряду, а функція розподілу ресурсів ділиться між рівнями влади. Крім того, вона передбачає надання повноважень оподаткування різним рівням влади відповідно до вказаного розподілу функцій і визнає високий ступінь фінансової незалежності та самостійності регіональної влади. Для кооперативної моделі характерні порівняно ширша участь регіональної влади у перерозподілі національного доходу і макроекономічної стабілізації, підвищення ролі регіональної влади у системі розподілу податкових доходів, у тому числі й національних, активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання, підвищена відповідальність центру за стан регіональних державних фінансів [2, с. 30].

З іншого боку, у світі існують держави з різними типами федеративного устрою, для кожного з яких характерна своя модель бюджетного федералізму. Принципових моделей бюджетного федералізму виділяють п'ять: радянська, китайська, американська, канадська і німецька [3]. Радянська модель на сьогодні не функціонує на практиці та має виключно історичний інтерес. Вона характеризувалася єдиним бюджетом, що складався за принципом «матрьошки» - вищі рівні влади затверджували бюджети нижчих рівнів влади, як результат виходив державний бюджет СРСР. Видатки були розписані зверху донизу без можливості змін. Кожному бюджету були приписані доходи, що покривають затверджені видатки. Про бюджетну самостійність регіональної та місцевої влади мови не йшло. Китайська модель фактично є різновидом радянської моделі. Податки збираються регіональною владою, центр визначає за формулами і узгодженням обсяги фінансування місцевої влади. Практикуються завдання з перерахування податкових платежів до центрального бюджету. Якщо місцева влада виконує всі завдання належним чином, то центральна влада не втручається у її справи. Як бачимо, у цих двох моделях стимули до раціонального використання бюджетних коштів практично відсутні. Найбільш розповсюдженими є американська і німецька моделі, а також їхні модифікації.

Конкурентна американська модель будується на відносно великій самостійності окремих штатів і вважається класичною моделлю бюджетного федералізму. У США відсутня система горизонтального часткового розподілу доходів. Більшість федеральних субсидій штатам залежить від обсягів часткового фінансування штатними і місцевими органами влади. Така політика не спрямована на вирівнювання

соціально-економічних умов життєдіяльності регіонів, а сприяє розвитку насамперед багатих штатів. Окремі штати мають право здійснювати власну податкову політику [4, с.78].

Канадська модель бюджетного федералізму схожа з американською моделлю і фактично є її соціально-орієнтованим різновидом. Провінції мають право приймати закони з усіх регіональних і місцевих питань і самостійно визначати власну податкову політику [5, с. 13]. У канадській моделі бюджетного федералізму, на відміну від американської, важливу роль відіграють процеси вирівнювання соціально-економічних умов життєдіяльності населення. Критерієм виділення трансфертів у Канаді слугує ступінь відставання фінансової забезпеченості провінцій від середнього рівня по країні [6].

Для німецької, кооперативної, моделі бюджетного федералізму характерною рисою є зростаюча тенденція до рівномірності розподілу ресурсів між землями. Бюджетна система базується на загальних податках, надходження від яких розподіляються між усіма її рівнями (податок на заробітну плату, прямий податок з доходу громадян, податок з доходів корпорацій, непрямий податок з дивідендів і процентних прибутків, податок на додану вартість). Проте існують і такі податки, які застосовують тільки один рівень влади. Витратні повноваження між усіма рівнями влади у Німеччині розподілені відповідно до принципів класичного бюджетного федералізму [7]. Німецька модель бюджетного федералізму створила високий ступінь однорідності регіональних суспільно корисних послуг для населення. Використання її дозволило у короткі терміни за рахунок масивних трансфертів до земель Східної Німеччини створити сучасну соціальну інфраструктуру, розвинути підприємництво і стабілізувати суспільне життя [8].

Разом з тим, німецький експерт з питань федералізму Герхард Лембрух [9] стверджує, що фінансовий федералізм у ФРН знаходиться в стані серйозної кризи у сфері перерозподілу фінансів, що, в свою чергу, значною мірою порушує федеральний баланс, що склався. Об'єднання Німеччини спричинило цілий ряд проблем для фіскальної федеральної системи. У березні 1993 року багаті землі ФРН підписали Пакт солідарності, в рамках якого передбачалося комплексне вирішення фінансової допомоги новим землям. Починаючи з 1995 року в Німеччині, завдяки підвищенню податку з обороту з 37 до 44%, почала діяти загальнофедеральна схема фінансового вирівнювання. Східним землям продовжувалися виплати фінансових грантів. Окрім того, федеральна влада дала згоду на виділення кредитів на розвиток нових земель.

Окремої уваги вартий приклад нетрадиційного бюджетного федералізму Бельгії. 93% бюджетних витрат у регіонах Бельгії фінансується федеральним урядом і тільки 7% збирається і витрачається в рамках законодавчо визначеної компетенції регіонів і комун. Хоча регіони мають свої податки і відсоткові ставки на регулюючих податках і право їх збирати, тим не менш регіони фінансуються через бюджетні кредити, субсидії із загальнонаціонального бюджету. Регіональні програми повністю детерміновані фінансовими коштами, що спрямовуються з державного бюджету. Отже, юридична автономія на протигагу має повну фінансову залежність від держави. До 1999 року у Бельгії завершився процес розподілу усієї фінансової системи на три частини. Три основні регіони вже сьогодні мають свої міністерства, школи, університети, системи дошкільної освіти, бібліотеки, що працюють на принципово новій комунікаційній і лінгвістичній основі. Разом з тим, зріс бюрократичний апарат майже вдвічі. Тобто, у Бельгії працює механізм фінансового

вирівнювання. Успіх пов'язаний із тим, що в країні з давніми демократичними традиціями не виникає проблем збору як прибуткового, так й інших видів податків.

Асиметрію територіальної фінансової системи варто досліджувати на прикладі Іспанії, Конституцією 1976 року якої введена відкрита і гнучка система фінансування автономних територій. Існують два рівні фінансування. Перший – особливий вид фінансування передбачений відносно Баскської провінції і територіальної автономії Наварра. Їм дозволено збирати податки і переводити частину, що належить державі, за підтримку територій. Відносно інших одинадцяти територій застосовується звичайна система фінансових взаємовідносин: держава збирає більшість податків, залишаючи територіям тільки частину, відповідно до ступеня участі, автономної у формуванні сукупного доходу і залежно від кількості населення території, наявності природних ресурсів тощо. Окрім того, автономні території можуть збирати інші податки за дорученням держави або встановлювати свої власні податки, що не входять до структури державного оподаткування. Дозволяється в окремих випадках встановлювати податкову ставку за державними видами податків. Конституція країни гарантує фінансову самостійність і самоуправління фінансовими ресурсами автономій. Держава практикує спрямування окремим територіям субвенцій на такі статті, як освіта, охорона здоров'я, економічний розвиток.

Окрему увагу доцільно приділити країнам – новим членам ЄС, колишнім соціалістичним державам. Вимоги децентралізації влади і фінансової відповідальності та передачі їх органам субнаціонального рівня з'явилися в країнах Центральної та Східної Європи досить давно.

Так, в Угорщині у 1970-1980 роках проводилися експерименти з децентралізації влади, об'єднання місцевих органів влади і запровадження регіональних підходів до надання суспільних послуг [10]. Хоча ці експерименти на їхніх початкових етапах не мали особливого успіху, проте згодом, на початку 90-х років, нагромаджений досвід дав змогу успішно завершити процес децентралізації влади під час перехідного періоду в Угорщині.

Аналогічні процеси спостерігалися в Польщі – ще програма комуністичної партії «Солідарність» передбачала реформи щодо реструктуризації центральної влади в країні з одночасним наданням більшої фінансової самостійності місцевим органам. Зокрема передбачалось надання місцевим радам прямих повноважень і звільнення їх від ієрархічної структури державної адміністрації, надання муніципальним органам статусу юридичної особи і відповідних прав власності, обмеження державного управління і втручання в місцеві справи, надання місцевій владі повноважень на створення міжмуніципальних асоціацій, створення стабільних, контрольованих органами місцевої влади систем фінансування та бюджетів [10].

У деяких центральноевропейських країнах мала місце переуступка державних видатків. Так, у Чехії управління лікарнями було передано регіональній владі, повноваження щодо освіти, охорони здоров'я, шляхів були передані субнаціональній владі у Польщі, а в Угорщині – відносно освіти [11, с. 16].

Вважається, що сильне місцеве самоврядування також підняло економіку Словаччини [12], яка нині є повноправною представницею європейської спільноти, за темпами економічного розвитку вже обігнала значно більші й потенційно потужніші держави і успішно пододала рудименти зацентралізованого минулого. Реформа державного управління почалася з того, що ще за часів централізованої Словаччини неурядові організації здійснили ряд досліджень, результати яких згодом були використані при розробці концепції децентралізації. Реальний процес децентралізації розпочався лише після стабілізації нової держави як на централь-

ному, так і на місцевому рівнях. Підставою для здійснення реформи системи державного управління стала концепція, схвалена урядом Словаччини у 2000 році. Концепція базується на трьох складових комплексної модернізації державного управління. Перша – це децентралізація, яка включає передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Йдеться також про впровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовку системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті. Другою складовою є територіальна реформа. В результаті її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування, завдяки якому розв'язуються проблеми організації або об'єднання невеликих селищ. Наступний етап – адміністративна реформа, тобто реорганізація державного управління. Це результат процесу децентралізації, який передбачає вдосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування і визначає відповідні механізми, що ґрунтуються на принципах законодавства та настановах державного управління ЄС.

І.Ш. Давидова [6] поділяє існуючі моделі на дві основні групи за критерієм концентрації доходів, що знаходяться у власності федерального центру. До першої групи належать моделі з високою концентрацією доходів, що знаходяться у власності федерального центру, наприклад як у Бразилії та Німеччині. Друга група моделей характеризується невисокою часткою доходів, що знаходяться у власності федерального центру, у порівнянні з доходами, що надходять до власності регіонів і місцевих утворень (США, Канада, Китай).

Англійські фахівці Г. Хьюз та С. Сміт [13], досліджуючи бюджетні системи країни Організації Економічного Співробітництва та Розвитку, згрупували їх у чотири групи за схожістю підходів до регулювання міжбюджетних відносин, особливостями філософії бюджетного федералізму, співвідношенням ролей центральної і субнаціональної влади. До першої групи були включені три федеративні – Австралія, Канада, США і дві унітарні – Великобританія і Японія держави. Ця група характеризується відносно великою самостійністю регіональної і місцевої влади, що спиралися на широкі податкові повноваження. Друга група включає країни з особливо великою часткою участі нецентральної влади у фінансуванні соціальних видатків, а саме: Данію, Норвегію, Швецію, Фінляндію. До третьої групи входять федеративні країни Західної Європи: Австрія, Німеччина, Швейцарія, що мають суттєвий ступінь автономності бюджетів різного рівня у поєднанні з розвинутою системою їх співробітництва. Країни четвертої групи характеризуються значною фінансовою залежністю регіонів від центрального бюджету (Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія).

Відповідно до підходу розподілу допомоги місцевій владі також виділяють три моделі фіскальної децентралізації консервативну, квазі-реформаторську, радикальну. Консервативна модель передбачає затвердження обсягів допомоги місцевій владі на основі показників попередніх років з урахуванням поточних змін і посиленням концентрації трансфертів у регіонах, які особливо потребують такої допомоги. Квазі-реформаторський варіант базується на розрахунку індексу бюджетних витрат на душу населення (показник питомих витрат). Радикальна модель передбачає фіксацію середніх нормативів розподілу по непрямим податках між центром і регіонами, визначення загальної суми бюджетних надходжень від них, розподіл регіональної частини між регіонами так, щоб на 1 людину припадав рівний обсяг відрахувань з урахуванням індексу бюджетних витрат. Після цього між регіонами розподіляється загальна сума цих податків, перший показник ділиться на другий. Для регіонів, де одержане значення менше 100%, затвер-

джується норматив відрахувань від даного пулу федеральних податків до бюджетів регіонів. Для решти регіонів додатково визначається їхня частка фінансування пропорційно перевищенню, що лишилося [14].

Міжнародна практика напрацювала численні моделі фіскальної децентралізації, що базуються на еволюційно-територіальних особливостях бюджетних систем країн світу, а також на обсязі та змісті повноважень місцевих органів влади. Серед них слід виділити традиційні і нетрадиційні моделі, а також окремо – інтеграційну модель. Разом з тим, у процесі порівняльного аналізу доцільно брати до уваги й інші типи моделей фіскальної децентралізації за такими ознаками, як підходи до регулювання міжбюджетних відносин, ступінь концентрації доходів у центральній владі, спосіб організації бюджетної системи, підходи до розподілу допомоги місцевій владі. Отже, доцільною є наступна класифікація її моделей (табл. 1).

**Таблиця 1. Класифікація моделей фіскальної децентралізації**

<b>Ознака</b>	<b>Типи моделей фіскального федералізму</b>
Обсяг і зміст повноважень місцевої влади	Конкурентна (США, Канада); кооперативна (Німеччина)
Еволюційно-територіальні особливості бюджетної системи	Традиційні моделі (американська, канадська, німецька, радянська, китайська); нетрадиційні (юридична автономія з фінансовою залежністю (Бельгія), асиметрична (Іспанія)); інтеграційна модель (структурні фонди ЄС)
Підхід до регулювання міжбюджетних відносин	З високим ступенем самостійності місцевої влади (Австралія, Канада, США, Велика Британія, Японія); з високою часткою участі місцевої влади у фінансуванні соціальних видатків (Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія); з суттєвим ступенем автономності бюджетів різного рівня у поєднанні з розвинутою системою їх співробітництва (Австрія, Німеччина, Швейцарія); із значною фінансовою залежністю регіонів від центрального бюджету (Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія)
Ступінь централізації доходів	Із високим ступенем (Німеччина, Бразилія); із невисоким ступенем (США, Канада, Китай)
Спосіб організації бюджетної системи	Централізована; децентралізована; комбінована
Підхід до розподілу допомоги місцевій владі	Консервативна; квазі – реформаторська; радикальна

Запропонована класифікація враховує існуючі підходи, систематизує і розширює їх, що створює додаткові можливості до розробки оптимальної моделі фіскальної децентралізації державного управління в Україні.

Аналіз основних моделей фіскальної децентралізації, а також їх модифікацій продемонстрував суттєві національні відмінності даного процесу. Не можна однозначно сказати, яка з моделей фінансування місцевої влади є найкращою і найефективнішою. Універсальної моделі ефективної фіскальної децентралізації не розроблено. У світі на сьогодні функціонують п'ять основних моделей бюджетного федералізму (американська, канадська, німецька, радянська, китайська) і всі країни так чи інакше дотримуються позицій однієї з них, використовують їхні сполуки і адаптовані варіанти. Вони різняться внаслідок інституційних відмінностей, національних особливостей соціально-економічних систем тощо, тому країнам у процесі

вибору моделі фіскальної децентралізації та реформуванні міжбюджетних відносин, перед тим як створювати щось принципово нове, доцільно проводити комплексне дослідження багатого іноземного досвіду у цій сфері. Разом з тим, можна виділити ряд загальних тенденцій у процесі розвитку фіскальної децентралізації, зокрема передачу додаткових функцій місцевій владі, розширення її повноважень щодо визначення своїх власних податків і зборів, укрупнення регіонів і муніципалітетів і підвищення конкуренції між ними, потреба реформування практично всіх систем фіскального федералізму, а також тяжіння усіх країн до фіскальної децентралізації середнього рівня.

### Бібліографічні посилання і примітки:

1. Марченко Г.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания / Г.В. Марченко, О.В. Мачульская // Финансы и кредит. – 2000. – № 1. – С. 13.
2. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма / О.Богачева // Вопросы экономики. – 1995. – №8. – С. 30.
3. Модели бюджетного федерализма [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.http://articles.excelion.ru/science/em/44363780.html](http://articles.excelion.ru/science/em/44363780.html)
4. Мишин А.А. Американский федерализм / А.А. Мишин. – М.: Зеркало, 1993. – 111 с.
5. Сайдель Б. Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам / Б. Сайдель, Д. Веспер. – М., 2005.
6. Давыдова И.Ш. Оценка формирования института бюджетного федерализма в России на основе анализа зарубежного опыта [Электронный ресурс] / И.Ш. Давыдова. – Режим доступа: [www.http://www.ieml.ru/economproblem/2007/3/v1.html](http://www.ieml.ru/economproblem/2007/3/v1.html)
7. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа [Электронный ресурс] / М.В. Столяров. – Режим доступа: [www.http://www.stoliarov.ru/index.php?source=monographies/book2/3/6.htm](http://www.stoliarov.ru/index.php?source=monographies/book2/3/6.htm)
8. Павлов И. Германский федерализм: опыт реформирования / И. Павлов // МЭиМО. – 2007. – №10. – С. 57–61.
9. Лембрух Г. Восточногерманская трансформация как стратегия переноса институтов: пересмотр теории и ответ на критику [Электронный ресурс] / Г. Лембрух // Мост – Brücke. – Т. 2. – Режим доступа: [www.http://old.eu.spb.ru/cei/brucke/contents.htm](http://old.eu.spb.ru/cei/brucke/contents.htm)
10. Говарт Т.М. Державні фінанси в різних політичних системах / Т.М. Говарт // Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – С. 114.
11. Тиссен У. Анализ современных моделей бюджетного федерализма на основе социально-экономической эффективности межбюджетных отношений / У. Тиссен. – Доклад для РЕЦЭП. – М: РЕЦЭП, 2005. – 54 с.
12. Децентралізація по-словацькому [Електронний ресурс]. – Урядовий портал – Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – 2005. – 11 листопада. – Режим доступу: [www.http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=23900588](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=23900588)
13. Hughes G. Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance / Hughes G., Smith S. – UK: London, 1991.
14. Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма [Электронный ресурс] / А. Лавров, В. Христенко. – Режим доступа: [www.http://www.minfin.ru/official/index.php?pg4=215&id4=4850](http://www.minfin.ru/official/index.php?pg4=215&id4=4850)

*Надійшла до редколегії 28.04.2010.*