

УДК 338.244.47

Т. О. САВОСТЕНКО, О. Ю. МАТВЕЄВА

**СИСТЕМА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Досліджено досвід Франції щодо побудови децентралізованої моделі державного управління та системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Обґрунтовано необхідність запозичення позитивних надбань французького досвіду державного управління та місцевого самоврядування для впровадження на теренах України.

The French experience of governance decentralized model and the local government financial support building is studied. The need to borrow the positive gains of the French experience in public administration and local government for implementation in the territory of Ukraine is grounded.

Ключові слова: децентралізація управління, органи місцевого самоврядування, місце-ві бюджети, види податків, адміністративно-територіальний устрій, міжтериторіальні об'єднання.

У контексті прагнення Уряду України до реалізації реформ із децентралізації державного управління надзвичайно важливим видається дослідження досвіду Франції, якій за короткий термін вдалося досягти в цій сфері позитивних результатів. Необхідність розбудови в Україні самодостатнього та дієвого інституту місцевого самоврядування обумовлює актуальність теми даного дослідження.

Дослідження фінансового забезпечення місцевого самоврядування у провідних країнах світу проводилися багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими. Зокрема, вивчення французького досвіду приділили свою увагу Н. Волик, О. Євтушенко, А. Малярчук, Д. Олійник, В. Яцота, а також М. Азнар, Е. Апллбаум, Ж. Бьоф, Г. Вачнадзе, Дж. Гарелло, Б. Генан, Г. Гілберт, Ж. Демеві, М. Карлін, А. Коле, О. Конотопцев, Р. Ладюрі, Н. Левра, Ж. Поже, В. Прайс, Ф. Вайланкур Л. Ж. Поже, Г. Поляк, Н. Урман, Б. Хілл, Л. Штейн.

Метою статті є дослідження законодавчих, економічних та адміністративно-територіальних засад фінансового забезпечення місцевого самоврядування у Франції, що викликано необхідністю використання позитивного досвіду для розбудови самодостатнього інституту місцевого самоврядування в Україні та уникнення можливих негативних наслідків цього процесу.

Обраний Урядом України курс на побудову децентралізованих відносин між рівнями управління передбачає дослідження досвіду провідних країн світу в галузі місцевого самоврядування. Франція є однією з країн, що досягли в цій сфері найбільш позитивних результатів за короткий проміжок часу. Відправні умови

побудови децентралізованих відносин між рівнями управління у Франції та Україні є подібними. Обидві держави є унітарними зі схожою формою правління. Площа Франції складає 543,9 тис. км², площа України – 609,7 тис. км², при цьому адміністративно-територіальний устрій країн є схожим: Франція складається з 22 регіонів, Україна – з 25 регіонів. Населення Франції складає 63 млн осіб, населення України – 46 млн осіб. Побудова децентралізованих відносин у Франції починалася на основі довготривалого досвіду централізованого державного управління, що також є подібним до України.

Для Франції законодавча база, спрямована на децентралізацію, налічує більше двадцяти років. Відмовившись від традиції надмірної централізації, повне реформування французької адміністративної системи в 1982 р. поклало кінець “якобінській централізованій державі”. Децентралізація призвела до розподілу повноважень між центральною державною владою та органами місцевого самоврядування, які здобули автономію та повну відповідальність за свої дії. Реформа перерозподілила й закріпила функції між адміністративними рівнями. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи, зокрема на місцевому рівні, через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти підтримці місцевих проектів економічного розвитку.

Законом “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” № 82–813 від 02.03.1982 р. було чітко визначено економічну компетенцію органів місцевого самоврядування. Найістотніші зміни відбулися саме на місцевому рівні, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам. Практично така еволюція розпочалася ще до 1981 р., закони ж про децентралізацію тільки легітимізували і зміцнили вже розпочатий поступ. Певною мірою, здійснення децентралізації було викликане прагненням до місцевого розвитку, яке виникло ще в 1970-х рр., а було продовжено й розширено під час динамічної децентралізації 1982 р. Реформа здебільшого стосувалася сільських комун, де новий спосіб територіального самоуправління, орієнтований на потреби місцевого розвитку, мав тенденцію до розповсюдження [5].

Процес децентралізації владних повноважень у Франції налічує сьогодні 27 років. Як показує практика, цей час використано в цілому ефективно, а результатом стало створення самодостатнього інституту місцевого самоврядування із розгалуженою системою відповідальності і повноважень між рівнями управління. Цей процес став природним етапом розвитку країни, а не штучно введеною реформою нового уряду. У контексті прагнення України до побудови децентралізованих відносин між рівнями управління такий шлях природної еволюції, а не політично обумовлених змін видається найбільш придатним. Адже виключно ті зміни у способі управління, що обумовлені соціальною потребою, а не політичною, сприятимуть реальним позитивним зрушенням.

Слід зазначити, що до 1982 р. адміністративна система Франції була досить фрагментарною – кількість комун складала 36 тис. – та централізованою щодо функцій державного управління. У результаті реорганізації адміністративна система Франції стала більш складною внаслідок визнання трьох рівнів територіального управління (комуні, департаменту, регіону). До 1982 р. тільки комуні і департаменти

мали статус децентралізованих рівнів управління, не виходячи з-під опіки центральної влади. Регіони, які було вперше засновано в 1960 р. з метою реалізації регіонального економічного планування, стали рівнями державного управління. У 1972 р. реформа в напрямку децентралізації виходила з нової концепції розмежування компетенції між державними і місцевими органами влади. Її метою було надання децентралізованим рівням управління високого ступеня автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад. Адміністративна опіка зникла, її було замінено на “апостеріорний правовий контроль”. Децентралізацією було розширено сферу діяльності адміністративних одиниць за рахунок надання їм низки конкретних повноважень і передання ресурсів, необхідних для виконання своїх обов’язків. Тобто, умови для місцевого самоврядування було створено, в той час, як до запровадження законів про децентралізацію це поняття видавалося нереальним [5].

Найбільшою мірою процес децентралізації влади у Франції торкнувся системи фінансового забезпечення в частині передачі повноважень органам місцевого самоврядування щодо формування доходів та здійснення видатків місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети Франції представлені 36 571 бюджетами комун, 100 бюджетами департаментів та 26 бюджетами регіонів. Проте урядом ніколи не розглядалася можливість укрупнення чи будь-якого реформування адміністративної та бюджетної систем. Функціонування комун з десятьма мешканцями на їх територіях є нормальним явищем. Д. Олійник відзначає, що спроможність таких дрібних громад виконувати покладені на них повноваження є досить високою. Згідно із чинним законодавством, громада бере на себе лише ті функції, виконання яких вона здатна забезпечити. Складні питання територіальні громади можуть делегувати міжкомунальним об’єднанням, передаючи їм відповідні кошти своїх бюджетів [6, с. 50].

Схожа ситуація з кількістю адміністративно-територіальних одиниць склалася і в Україні: 2 тис. населених пунктів (75 % сільських і селищних рад України) з численністю населення менше, ніж 400 мешканців, не можуть виконувати бюджетні повноваження через фактичну відсутність бюджетної інфраструктури [11]. За таких умов більшість українських науковців схиляються до необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи, яка забезпечить укрупнення територіальних громад. Французькі колеги, навпаки, ймовірність укрупнення громад не розглядають. Проте результативність господарської та управлінської діяльності французьких комун є значно вищою за результативність господарської та управлінської діяльності українських сільських і селищних рад. Загальний річний обсяг видатків місцевих бюджетів Франції становить близько 165 млрд євро [6, с. 50]. Загальний річний обсяг видатків місцевих бюджетів України за аналогічний період становив лише 5,8 млрд грн, що в 340 разів менше за показник у Франції. Різниця також і структура податкових надходжень. У Франції місцеві податки та збори становлять 67 % податкових надходжень до зведеного бюджету [3].

Місцеві податки займають значне місце в податковій системі Франції, місцева влада є важливим суб’єктом економічного життя. До місцевих податків відносять

такі: туристський збір, податок на сім'ю (податок на житло, земельний податок на будівлі і споруди), податок на землю, податок на професію, податок на прибирання території, податок на використання комунікацій, податок на продаж будівель. Із системи місцевих податків виділяють чотири основних: земельний податок на забудовані ділянки; земельний податок на незабудовані ділянки; податок на житло; професійний податок.

Крім чотирьох основних, органи місцевого самоврядування можуть вводити і інші місцеві податки: податок на прибирання територій; мито на утримання Сільськогосподарської та Торговельно-промислової палат; мито на утримання палати ремесел; місцеві збори на освоєння копалень; збори на установку електроосвітлення; мито на автотранспортні засоби; податок на перевищення припустимого ліміту щільності забудови; податок на озеленення.

У загальних доходах комун на долю місцевих податків припадає 45 %, державних дотацій – 28, інших власних доходів – 12, займів – 15 % [9, с. 82–87].

Кожен рівень адміністративного управління має свою сферу відповідальності із повноваженнями на здійснення видатків (рис.).

Особливістю французької системи державного управління є наявність вищої ланки системи місцевого самоврядування – регіональної.

Як зазначає Л. Ж. Поже, незважаючи на те, що територіальний устрій Франції складається з п'яти рівнів – національного, регіонального, рівня департаментів, міжмуниципального та муніципального, два з них (рівень департаментів та муніципальний) є застарілими [7, с. 190].



Рисунок. Розподіл видаткових повноважень між рівнями місцевої влади Франції [1; 2; 7; 8]

На початку реформ із децентралізації державного управління було здійснено спробу реформування адміністративно-територіальних одиниць. Проте, зважаючи на консерватизм громадян, рівні департаментів і муніципалітетів так і не було ліквідовано. Відхилене населенням примусове злиття муніципалітетів було трансформоване у процес створення міжкомунальних об'єднань, які перебрали на себе практично всі питання державного фінансування на місцевому рівні.

Таким чином, будучи, згідно із Конституцією, єдиною та неділимою республікою, Франція має дробну адміністративно-територіальну структуру. Такі нові форми самоврядування, як міжкомунальні структури, набувають все більшої популярності і в перспективі можуть стати вирішальною причиною модернізації державного устрою. Існують дві форми таких структур: гнучка, або асоціативна (без власного оподаткування), яка фінансується за рахунок комун-членів, і поглиблена або федеральна (із власним оподаткуванням), для якої характерна чітка сфера компетенції і наявність коштів. Кожна із цих форм має свої підвиди, залежно від цілей і складу учасників: наприклад, змішані синдикати дозволяють комунам об'єднувати свої дії із департаментами і регіонами.

Кооперація комун дає можливість, зберігаючи традиційний адміністративний поділ країни, концентрувати засоби, розпорошені між безліччю дрібних територіальних утворень, і, надавши більш чіткої структури місцевим проектам, сприяти розвитку на регіональному рівні. З ініціативою створення такої структури виступає одна або декілька муніципальних рад або префект. При цьому об'єднані комуни повинні утворювати цілісну, без анклавів, територію [1].

Усі територіальні утворення мають обмежену автономію і власний бюджет. Принцип їх самоврядності прописано в Конституції. Територіальні утворення мають статус юридичної особи. Їх незалежність забезпечується виборністю керівних органів; правом ухвалення самостійних, незалежних від центральної влади рішень (у рамках своєї компетенції і за умови дотримання Конституції і законів); наявністю засобів, гарантованих принципом фінансової автономії, а також самостійним підбором і розстановкою кадрів.

Отже, розширення територіальних утворень та меж їхньої автономії є можливим без укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць.

Більш того, створення та юридичне закріплення міжтериторіальних об'єднань базується на спільних соціально-економічних інтересах органів місцевого самоврядування, а отже, є еволюційно обумовленим етапом удосконалення адміністративної структури.

Принцип фінансової автономії, що має особливе значення для ефективної діяльності територіальних утворень, отримав юридичне визначення у Франції у 2004 р. Законодавчо було визначено джерела фінансування повноважень місцевої влади, а також задана межа, нижче за яку ця автономія опускатися не може (відсоток власних засобів у сукупних засобах територіальної освіти не може бути нижчим за рівень, досягнутий у 2003 р.). Найбільша частина коштів (більше 55 % усіх надходжень) зосереджена в комунах; вони ж несуть і переважну частину всіх витрат (56 проти 32,8 % у департаментах і 11,3 % у регіонах). Основну частину цих коштів складають податки і збори; територіальні утворення можуть самостійно брати

позики, але лише для нових інвестицій. Ще одне важливе джерело – державні дотації. Унаслідок децентралізації доля держави у фінансуванні територіальних утворень не лише не зменшилася, але і зросла порівняно з 1982 р. [1].

Доходи від операцій із комунальною власністю в розвинених країнах, зокрема, у Франції, створюють фінансову базу місцевого самоврядування. Також комунальне майно виступає заставою для отримання кредитів і випуску місцевих позик, є об'єктом продажу [9].

В Україні податок на прибуток підприємств комунальної форми власності зараховується до міських бюджетів і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Надходження від нього не перевищують 1-2 % у доходах бюджетів. Тим не менше, не маючи значного фіскального значення, об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які держава може забезпечувати надання послуг соціальної сфери, а органи місцевого самоврядування – впливати на соціально-економічний розвиток території [Там же].

У фінансово-економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування і недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвладної території, підвищенні її інвестиційної привабливості, часто до порушень прав і законних інтересів підприємців.

Важливим показником децентралізації бюджетної системи є частка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів. За їх питомою вагою в доходах місцевих бюджетів можна визначити ступінь залежності від державного бюджету. Найпоширенішим видом міжбюджетних трансфертів у Франції є загальні дотації на фінансування бюджетних видатків, дотації на компенсацію податкових пільг і спеціальні субвенції. Ступінь свободи органів місцевого самоврядування у використанні трансфертів визначається співвідношенням між зв'язаними бюджетними трансфертами, що повинні витратитися на конкретно визначені цілі (субвенції та субсидії), та незв'язаними (дотації). У Франції бюджетні дотації значно переважають над субсидіями, що свідчить про високий ступінь свободи органів місцевого самоврядування. Субсидії поділяються на дві основні групи:

- субсидії на підтримку бази оподаткування (мають загальне призначення та можуть використовуватися як доповнення до місцевих бюджетів);
- спеціальні субсидії та дотації (спрямовуються у сферу дорожньої інфраструктури, житлового будівництва та санітарних служб).

Для Франції є характерним використання механізму дефіцитного фінансування, тобто використання залучених коштів для фінансування капітальних видатків. За рахунок позик фінансується 98 % капітальних витрат місцевих бюджетів [4].

За років президентства Н. Саркозі відбувається завершальний етап децентралізації владних повноважень у Франції. Цей період характеризується прагненням європейців до реформ і перебудов, що пояснюється загальною політикою Європейського Союзу та наслідками світової фінансової кризи. “Світ чекає від нас, що ми прискоримо реформу міжнародної фінансової системи. Світ чекає від нас, що ми разом відбудуємо оновлений капіталізм, більш регламентований, більш етичний і більш солідарний. Це попередня умова

відчутного пожвавлення і зростання економіки, – вважає Н. Саркозі. – Сьогоднішня криза – не криза капіталізму, навпаки, це криза системи, що віддаляється від найбільш фундаментальних цінностей капіталізму” [10].

Зарубіжними дослідниками відмічається відданість лідерів країн ЄС, зокрема Франції, їх економічним доктринам. “В Європі мало аналогів бюджетним дефіцитам Дж. Буша або випадку марнотратства Обама, – відзначає Н. Епплаум, підкреслюючи, що уряди, які витрачають гроші щедро, не здобули популярності. – Успіх європейських правоцентристів у дні поточної кризи доводить, що в їх політичному рецепті щось є: вони проводять консервативну фіскальну політику, на соціальні питання дивляться якщо не з ліберальних, то з центристських позицій, моді на крупні витрати не піддаються і планують бюджет хоча б з відносною розсудливістю” [12].

У контексті прагнення України до побудови децентралізованих відносин між рівнями управління з урахуванням французького досвіду доцільним видається:

– упровадження реформ децентралізації відповідно до існуючих соціально-економічних проблем українського суспільства; реформування існуючої в Україні системи трансфертної допомоги

– створення міжтериторіальних об’єднань замість простого укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що сприятиме розширенню органів місцевого управління при збереженні територіальної цілісності України і без порушення меж областей та районів;

– пошук можливостей інвестування в національний науковий, промислово-виробничий потенціал замість використання зовнішніх позик і резервних фондів.

Теоретичне підґрунтя зазначених проблем є підставою для проведення подальших досліджень.

Література:

1. Бёф Ж. Л. Территориальные образования и децентрализация / Ж. Л. Бёф, М. Маньян // Отечественные записки. – 2006. – № 5. – Режим доступа : <http://dialogs.org.ua>

2. Євтушенко О. Н. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування: досвід Франції / О. Н. Євтушенко // Гілея. – 2009. – № 18. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>

3. Зміна структури доходів місцевих бюджетів: вимоги часу. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>

4. Мальярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А. Мальярчук // Вісник ТНЕУ. – 2005. – № 1. – Режим доступу : <http://www.library.tane.edu.ua>

5. Огляд місцевого самоврядування у Франції. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua>

6. Олійник Д. С. Децентралізація управління місцевими бюджетами по-французьки / Д. С. Олійник // Фінансовий контроль. – 2006. – № 2 (31). – С. 50–53.

7. Поже Ж. Л. Державотворення, децентралізація та регіональний розвиток в Україні / Ж. Л. Поже // Соціально-економічні дослідження в перехідний період.

Регіональна політика в Україні : Сучасні форми та методи реалізації. – 2005. – Вип. 2(52). – С. 190.

8. Поляк Г. Б. Территориальные финансы : [учеб. пособ.] / Г. Б. Поляк. – М. : Вузовский учебник, 2003. – С. 82–87.

9. Формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>

10. Цель G20 – придать импульс экономическому росту / Н. Саркози // InoPressa : press digest, 2009. – Режим доступа : <http://www.inopressa.ru>

11. Яценко Н. Бюджетна забаганка / Н. Яценко // Дзеркало тижня. – 2009. – № 28. – Режим доступу : <http://www.dt.ua>

12. Applebaum A. Where's the Revolution? / A. Applebaum // The Washington Post. – Access mode : <http://www.washingtonpost.com>

Надійшла до редколегії 30.03.2010 р.