

УДК 336.1

Т. В. Березянко,  
к. е. н., доцент, кафедра менеджменту,  
Національний університет харчових технологій, м. Київ  
Л. Ф. Литвинець,  
ст. викладач, кафедра менеджменту, Національний університет харчових технологій, м. Київ

# МОЖЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В РАМКАХ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЮ (КРАЩА ПРАКТИКА ЄС: ФЕДЕРАТИВНА РЕСПУБЛІКА ГЕРМАНІЯ)

T. Berezianko,  
Candidate ekonomichnyh Sciences, Associate Professor, PhD, National University of Food Tekhnology  
L. Litvinets,  
senior Lecturer, National University of Food Tekhnology

FINANCIAL MANAGEMENT OPPORTUNITIES WITHIN FEDERATIVE STRUCTURE  
(THE BEST PRACTICE OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY)

**У статті розглянуто систему фінансових стосунків у Німеччині, питання регулювання фінансової та бюджетоформуючої діяльності та межі фінансової самостійності держави, регіону та муніципального господарства. Увагу приділено усім щаблям збирання та розподілу податків, бюджетному регулюванню, а також вертикальному, горизонтальному та первинному рівням фінансового регулювання у країні. Розгляд практики багаторівневого управління, яка стала основою системи регулювання в ЄС, дає уяву щодо напрямів можливої адаптації національної системи в умовах курсу на євроінтеграцію.**

**The article reads the system of financial relations in Germany, budgeting activity and financial independence limits for a country, region and municipal state. Special attention paid to all levels of collection and allocation of tax as well as to budget regulation activity and vertical, horizontal and primary levels of financial regulation in the country. The article dwells on the practice of multi-layer management that is used as a main tool for the system regulation adopted in EU. It gives an idea as to ways of possible adaptation of the national system in terms of euro integration direction.**

**Ключові слова:** фінансове регулювання, Німеччина, бюджет, податки, федеративна фінансова система.

**Key words:** financial regulation, Germany, the budget, taxes, federal financial system.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Особливості сучасного періоду реформації економічного простору в Україні полягають у нагальній потребі пошуку ефективних шляхів виходу з економічної та політичної кризи. В умовах загострення міжрегіональної конкуренції за ресурси, донорську допомогу бюджету та інвестиції посилюються тенденції розмежування та відокремлення в усіх сферах суспільного життя. Означені обставини вимагають від державного управління зосередження уваги на подоланні сепаратизму та поділення ринкового простору. В той же час неможливо ігнорувати процеси економічної самоідентифікації та права місцевих громад обрати відмінні засоби розвитку. Можливості збереження національного економічного простору спроможна надати федералізація політичних та економічних стосунків.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням фінансового та бюджетного регулювання присвячена значна кількість наукових публікацій. Особливу зацікавленість викликають роботи Ковалевської А.В. та Петрової Р.В. [1], Онікієнко С.В. [2], Ковбасюка Ю.В. [3], Радіонова Ю.Д. [4] та інш.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. З огляду на характер розгляду питань регулювання фінансової та бюджетоформуючої діяльності, державного управління фінансами, міського самоврядування та підкріплюючих їх законотворчих процесів можна стверджувати, що специфіку фінансових федеральних стосунків не було докладно розглянуто.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Питання децентралізації та подолання диспропорцій розвитку регіонів в Україні зберегли свою актуальність. Нерозвиненість інструментів та нехтування нагальними потребами реформації управління на державному рівні періодично висувають на передній план дискусії щодо переходу до федеральної системи устрою в фінансовому регулюванні. Ігнорування інтересів регіональної політики протягом 20-річного періоду призвели до формування стійких розбіжностей між загальнонаціональними та місцевими інтересами, що згодом може трансформуватися у конкуренцію між регіонами. Європа перейшла до активізації регіональної політики наприкінці 70-х років після низки криз, саме тому аналіз набутого досвіду має бути досліджений.

## ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Оскільки зовнішні та внутрішні чинники активізували на даному етапі ринкового розвитку країни вектор євроінтеграції, у основу нашого дослідження було покладено кращу європейську практику федерального устрою фінансової системи держави. На поточний час у розвинутому ринковому середовищі найбільш ефективними визнано п'ять типів фінансових стосунків, які вважаються основними моделями федерального рівня управління регіональним розвитком.

Сучасна стратегія України має формуватися з урахуванням курсу на інтеграцію до ЄС. Саме тому вважаємо доцільним осучаснення поточної уяви економічної науки та практики щодо федеративної конструкції управління фінансами та можливостей державного регулювання ними.

Оскільки Німеччину поділено на 16 округів, що є формально автономними і мають за Конституцією власний бюджет, у фінансовому господарстві також спостерігається різноманіття валют платежу, які мають обіг поряд із євро. Наприклад, мають обіг: "хімгауер" у Баварії, "берлінер" у м. Берлін, "роланд" у Бремені, "урштрошталлер" у Східній Саксонії, "кіршблоте" у землі Гессен. Проте існування паралельних валют не перешкоджає головному засобу платежу — "євро" — усі валюти приймаються земельними та федеральними банками.

Система фінансового та податкового регулювання у Німеччині є достатньо складною: процес збирання податків відбувається на трьох рівнях — федеральному, регіональному (земельному) та муніципальному (громада). Частка "спільних" податків складає 70% сукупної маси надходжень. Головним інструментом розподілу є "Механізм фінансового вирівнювання". Закон про фінансове вирівнювання втратить чинність у 2019 р. Головним моментом цього нормативного документу встановлено, що 64% податкових надходжень має бути забезпечено на рівні господарства землі. Через Спільне фінансове вирівнювання (KFA) місцеві громади отримують близько 20% податкових надходжень земель. У Німеччині використовується механізм зближення умов життя між різними територіями: Державне фінансове вирівнювання (LFA). Після досягнення певного рівня бюджетного вирівнювання землі самостійно будуть відповідати за обсяги надходження до власних бюджетів. Проте і після 2020 р. деякі елементи вирівнювання планується зберегти: надання допомоги у разі потерпання регіону від фінансової кризи.

1. Бюджетне регулювання. У Федеративній Республіці Німеччина здійснення державних завдань у рамках основного закону покладено на територіальні утворення: Федерацію, землі, громади. Обсяг надходжень залежить від кола завдань та фінансових обов'язків. Співвідношення між потребами та фінансовими можливостями визначається за допомогою бюджетного регулювання, яке має вертикальний характер та здійснюється прозоро. Бюджетне регулю-

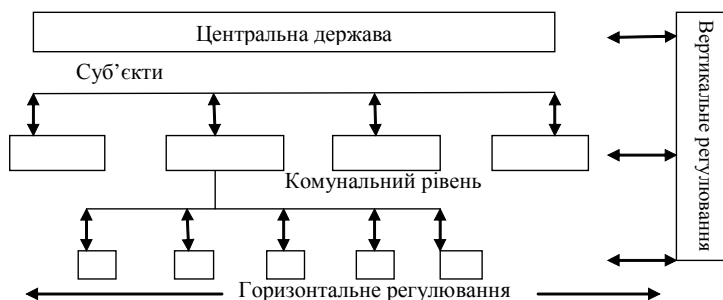


Рис. 1. Система бюджетного регулювання у Німеччині

Джерело: [5].

вання між суб'єктами одного рівня є вторинним та має назву горизонтального (рис. 1).

Розподіл завдань здійснюється на принципах субсидіарності: за таких умов федеральний рівень залучається лише за умови, що місцевий не спроможний вирішити питання. У зв'язку з цим громадяни здебільшого контактують із низовим рівнем управління. Для федерального рівня залишаються завдання, які обов'язково мають бути виконані центральним урядом: міжнародні справи, центральні реєстраційні та розвідувальні органи, кримінальна поліція та захист конституції, оборона, прикордонна служба, управління повітряним сполученням, водними та наземними шляхами федерального призначення.

Незважаючи на те, що більшість функцій зосереджено у рамках федерального управління до компетенції земель належить:

- організація власної державної сфери, у т.ч. визначення сфери застосування земельних законів та державної відповідальності;
- муніципальний сектор, у тому числі територіальні та функціональні зміни структури;
- поліцейські питання та організація дотримання порядку;
- культурна сфера, особливо шкільна та університетська освіта (інститути німецької культури за кордоном утримуються за рахунок федерального бюджету);
- планування власних завдань діяльності та розвитку.

Таким чином, виходячи із огляду розподілу завдань констатуємо, що на місцевому рівні сконцентровано вплив у освіти, науки, юрисдикції та поліції.

Головним принципом розподілу видатків вважається принцип фінансових обов'язків. У головних документах з розподілу та регулювання фінансів Німеччини наголошено на необхідності зв'язку між завданнями та видатками [3,6,7], що дозволяє здійснювати економне виконання бюджету та парламентський контроль. Проте існують деякі виключення, які отримали назву факти змішаного фінансування. Означений інструмент застосовується у випадках:

- здійснення управління за дорученням Федерації, коли Федерація несе цільові видатки, а землі — адміністративні, наприклад: будівництво та експлуатація федеральних автомагістралей;
- закони про грошові виплати Федерації, за яким здійснюються спільні виплати компенсацій та допомога на оплату житла;

— допомога Федерації у випадку здійснення особливо важливих інвестицій земель та муніципалітетів. Конституційні передумови створюють можливості впливу на автономне фінансове господарство земель у частині формування напрямів зростання. Тому фінансова допомога розглядається лише як виключення. Між тим, питання розміщення, обсягах, питаннях оснащення та наступного використання залишаються у компетенції земель. Спільне фінансуван-

**Таблиця 1. Розподіл загальних податків Німеччини, %**

	Федерація	землі	громади
Прибутковий податок	42,5	42,5	15
Корпоративний податок	50	50	-
Податок з обороту	56	44	-

ня здійснюється у формі інвестиційної угоди з усіма наслідками. У цьому надання інвестиційної допомоги землям підлягає квотуванню, а отримана допомога передається безпосередньо місцевій громаді.

Фінансова допомога здійснюється у наступних сферах: поліпшення транспортних умов громади; санація міст та містобудування; соціальне житлове будівництво; модернізація та енергозбереження у квартирах; розширення ТЕС та централізованого енергопостачання.

У рамках виконання спільних завдань у відповідності до узгоджених програм розвитку у Німеччині здійснюється спільне фінансування видатків, що поліпшують життя усього суспільства. До означеного напрямку віднесено: розширення існуючих та будівництво нових університетів та університетських клінічних лікарень; розвиток та вдосконалення регіональної економічної структури; вдосконалення сільгоспструктури та берегоукріплювальні роботи.

У зв'язку із тим, що федеральний парламент у процесі затвердження бюджетних планів земель суттєво вплинути на їх обсяг та перелік (черговість) поставлених задач, на етапі узгодження використовується процедура щільної співпраці між комісією Федерації та земель. У результаті дебати та політичні змагання не виносяться у сесійну залу. При цьому використання суттєвої частини фінансової допомоги Федерації до земельних бюджетів заздалегідь точно визначено і не знаходиться у розпорядженні земель та громад. Окремо визначено, що витрати на утримання персоналу та експлуатацію об'єкту, на який було отримано федеральну допомогу, фінансується виключно за рахунок місцевого бюджету.

2. Принципові положення розподілу податків. За рахунок збирання податків у Німеччині забезпечується покриття 89% федеральних, 65,9% — земельних та 34,3% муніципальних видатків. Таким чином, у відносинах між Федерацією та землями першочергове значення має визначення має законодавчі повноваження по встановленню податків, їх обсяг та рівень акумуляції. Це разом із межами адміністративних повноважень є предметом регулювання фінансової конституції. Головним питанням у такому разі є визначення, кому належать податки та від яких баз оподаткування. В рамках системи регулювання право на збирання окремого виду податку може бути надане окремим територіальним утворенням. Для забезпечення безконфліктного розподілу накопичуваних сум застосовується практика створення податкового фонду, де територіальним громадам надається право пайової участі у надходженнях від одного або декількох податків.

У Німеччині використовують роз'єднану та об'єднану системи формування та використання податків. На додаток до них застосовується механізм асигнувань, коли один територіальний рівень надає іншому кошти для реалізації узгодженого проекту. У більшості випадків означена форма бюджетного регулювання використовується у процесі інвестування землями у муніципальні бюджети. Проте партнерська система фінансової діяльності в рамках федеративного устрою збалансовано враховує не тільки розподіл прав на стягнення податків, а і ризики між територіальними утвореннями.

3. Вертикальне фінансове регулювання. У відповідності до Основного закону законодавча ініціатива переважно належить до компетенції учасників федеративного об'єднання. Проте у питанні податкового та фінансового регулювання діє прямо протилежний механізм: Федерації належить

виключне законодавче право щодо встановлення розміру та об'єкта митних стягнень, а також регулювання фінансових монополій. Зазначимо, що на сьогодні існує лише один вид монополії — на спиртові напої (з 1983 р. монополія на сірники втратила свою актуальність).

Федеративним податковим нормам надається переважного статусу якщо:

— питання не може бути ефективно врегульоване лише законодавством окремих земель;

— норми регулювання земельного масштабу можуть нанести збиток іншим учасникам федерації або державі у цілому;

— збереження правового або економічного спільного простору (у тому числі життєвого рівня у державі) потребує регулювання на федеральному рівні.

Таким чином, у реальному житті лише податок на придбання земельної ділянки та податок продаж напоїв на розлив регулюються в рамках земельного законодавства. Між тим, до компетенції земель належить встановлення місцевих податків: на споживчі товари (крім податку на пиво), податок на витрати, встановлення податкового уставу землі, встановлення податку на власників собак, податок на напої, податок на другу квартиру. При цьому встановлення податків, які потребують розподілу між декількома зацікавленими сторонами має бути схвалено у Бундестазі.

Землям належать наступні види податків: на майно, на спадок, збір із власників транспортних засобів, на нотаріат, на здійснення фінансових операцій.

Громадам належать надходження від реальних податків: від місцевих податків на витрати та споживчі товари.

Таким чином, у межах спільної системи податок з обороту (ПДВ) має форму змінного елементу.

4. Горизонтальне фінансове регулювання. В положеннях Основного закону визначено, які податкові надходження належать територіальним утворенням на правах власних доходів. Розподіл податкових надходжень між землями здійснюється на базі двох принципів: місцем формування та чисельністю населення. Означене у першу чергу стосується справляння земельного та корпоративного податку. За рахунок цієї норми вирівнюється розподіл податку з корпорацій, які мають численні виробництва, відділення та офіси у різних регіонах країни.

Цей принцип задіяний і у випадку врахування внутрішньої міграції зайнятого населення, коли місце реєстрації або мешкання не співпадає із місцем роботи найманого працівника. Для Німеччини, як і для України, характерна відмінність між обсягами податкових надходжень, що обумовлене структурними розбіжностями у розвитку матеріальної бази національного господарства. Такий підхід покликаний вирішити питання вирівнювання рівня життя між регіонами країни. З метою визначення, яка земля має робити відрахування, а яка отримувати дотацію зіставляються дві величини: показник податкового рівня, що віддзеркалює індивідуальний податковий рівень, а також показник вирівнювання, що демонструє середній податковий рівень. Додаткові асигнування землям визнають на двох етапах таким чином аби їх податковий рівень було доведено до 95% значення середнього показника. Крім того, додатково до горизонтального фінансового регулювання між землями Федерація здійснює додаткові асигнування у розмірі 2% надходжень від податку з обороту.

5. Муніципальне (первинне) фінансове регулювання. У відповідності до Основного закону громади мають право, що закріплено у земельному законодавстві, на отримання частки від сукупного обсягу податків землі. Крім того, у земельному законодавстві встановлено розмір та спосіб відрахувань визначеної частки загальних надходжень землі на користь муніципалітетів та їх об'єднань. У Німеччині існують дві форми участі у розподілі податків: обов'язкова та



Рис. 2. Система муніципального фінансового регулювання

факультативна (факультативна податкова спілка). Але державні асигнування залишаються головним джерелом доходів громад. Головним інструментом регулювання розподілу сукупних коштів у рамках фінансової маси коштів земель є система квотування. Склад маси надходжень щорічно визначається законами земель про фінансове регулювання.

Призначення цільових асигнувань полягає у компенсуванні землям та громадам витрат, пов'язаних із виконанням державних завдань, а також стимулювати громади до здійснення інвестицій у суспільний розвиток. Особливі фінансові асигнування компенсують громадам спеціальне фінансове навантаження від виконання завдань земель або Федерації (наприклад, компенсаційні виплати на оплату житла, витрат пов'язаних із розташуванням військових частин на землях громади). Наприклад, розподіл асигнування містам та громадам землі Північний Рейн-Вестфалія здійснюється у такому співвідношенні: ключові асигнування — 69,5%; реконструкція міста — 2,5%; будівництво шкіл — 2,4%; громадський транспорт — 5,3%; будівництво доріг — 4,2%; дошкільні заклади — 9,5%; допомога біженцям — 6,7%.

## ВИСНОВКИ

Розгляд системи федерального фінансового регулювання у Німеччині дає досвід дії багаторівневого управління. Означене дозволило перенести систему стосунків господарського порядку за межі країни і вплинути за допомогою позитивної практики на формування мультиплікаційного управління в мережах Євроспільноти. Напрацьовані навички, технології комунікації та ситуативних об'єднань з метою реалізації інтересів широко використовуються в переговорній практиці за межами країни. Особливо ця перевага відчутна в процесі створення коаліцій у боротьбі за розподіл квот. Практика багаторівневого управління особливо сприяє на етапі гармонізації законодавства та впровадження європейських політик. Тобто федеральну конструкцію фінансової функції було використано Німеччиною у якості засобу формування європейського інтеграційного ядра.

## ПОДАЛЬШІ НАПРЯМИ РОБОТИ

На наш погляд, потребує дослідження система федерального управління на адміністративному рівні аби з'ясувати, якими засобами непрямого регулювання державне управління домагається зближення інтересів учасників з метою забезпечення ефективних спільних напрямків розвитку.

### Література:

1. Ковалевська А.В., Петрова Р.В. Трансформація управління економічною системою України на засадах активізації децентралізації // Інвестиції: практика та досвід. — 2010. — № 22. — С. 30—33.

2. Онікієнко С.В. Реформування концепції фінансового регулювання в ЄС // Інвестиції: практика та досвід. — 2012. — № 20. — С. 31—35.

3. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт.-упоряд.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. — К.: НАДУ, 2010. — 76 с.

4. Радіонов Ю.Д. Проблеми бюджету та їх вплив на регулювання економічного росту // Економіка і держава. — 2013. — № 10. — С. 23—28.

5. Мюллер Р., Райтер Х.Г. Государственное финансовое хозяйство в Германии / Р. Мюллер, Х.Г. Райтер. — Брюль, Высшая федеральная школа государственного управления, 2006. — 151 с.

6. Європейські системи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government>

7. The Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: [Electronic resource] / The Treaty of Lisbon. — Electron.doc. — Access to doc.: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ASOM%3AEN%3AHTML>, free. — Screen title.-Eng.lang. — Art.9D

### References:

1. Kovalievs'ka, A.V. and Petrova, R.V. (2010), "Transformatsiia upravlinnia ekonomichnoiu systemoiu Ukrainy na zasakh aktyvizatsii detsentralizatsii" Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 22, pp. 30—33.

2. Onikiienko, S.V. (2012), "Refomuvannia kontseptsii finansovoho rehuliuвання v YeS" Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 20, pp. 31—35.

3. Kovbasiuk, Yu. V. Zahorodniuk, S. V. and Krajnik, P. I. (2010), "Systema derzhavnoho upravlinnia Federatyvnoi Respubliki Nimechchyna: dosvid dlia Ukrainy" [The system of government of the Federal Republic of Germany: the experience for Ukraine], NADU, Kiev, Ukraine.

4. Radionov, Yu.D. (2013) "Problemy biudzhetu ta ikh vplyv na rehuliuвання ekonomichnoho rostu", Ekonomika i derzhava, vol. 10, pp. 23—28.

5. Miuller, R. and Rajter, Kh.H. (2006), "Hosudarstvennoe finansovoe khazajstvo v Hermanyy" [The Government Financial Improvement in Germany], R.V.Decker's Verlag, Heidelberg, Germany.

6. "Yevropejs'ki systemy mistsevoho samovriadiuvannia" (2014), available at: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government> (Accessed 28 March 2014).

7. "The Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community" (2006), available at: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ASOM%3AEN%3AHTML> (Accessed 28 March 2014).

Стаття надійшла до редакції 04.04.2014 р.