

УДК 336.025

Барабаш Т. Г., Кузькін Є. Ю., Шишко О. В.

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено важливість формування сучасної системи місцевого самоврядування як одного із головних завдань, необхідних для виходу з трансформаційної кризи українського суспільства, набуття територіальними громадами фінансової незалежності, а також якіснішого та ефективнішого проведення ними соціальної та економічної політики. Зростання в країні загалом залежить від того, наскільки правильно й ефективно буде проведена децентралізація. З'ясовано, що вирішення питань децентралізації влади та фінансової децентралізації нероздільні, тому воно має проводитись паралельно. У протилежному разі ґрунтовно нічого не зміниться. Порівняно з централізацією децентралізація має значні переваги. Однак варто зважати і на можливі негативні ефекти під час проведення децентралізації, такі як: незацікавленість субнаціональних утворень у підтримці стабільності всієї країни; потреба в значних фінансових ресурсах на адміністративні витрати, на вирівнювання фіскальних дисбалансів. Такі результати можуть набувати загрозливих масштабів до настання стабілізації системи. Розкрито проблемні аспекти, особливості та організаційно-правові передумови створення належної матеріально-фінансової бази територіальних громад у період реформування місцевого самоврядування, досліджено відповідну законодавчу базу з фінансових питань, зарубіжний досвід організації самоврядування і теоретичні доробки науковців, присвячені актуальним проблемам впровадження реформи з децентралізації. Виокремлено нагальні проблеми забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, що потребують законодавчого врегулювання.

Ключові слова: децентралізація, територіальні громади, місцеві бюджети, місцеве самоврядування, повноваження.

Табл. 1, Літ. 16.

Барабаш Т. Г., Кузькін Е. Ю., Шишко А. В.

ВЛИЯНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье определена важность формирования современной системы местного самоуправления как одной из главных задач, необходимых для выхода из трансформационного кризиса украинского общества, приобретения территориальными общинами финансовой независимости, а также более качественного и эффективного проведения ими социальной и экономической политики. Экономический рост в стране в целом зависит от того, насколько правильно и эффективно будет проведена децентрализация. Решение вопросов децентрализации власти и финансовой децентрализации нераздельно, поэтому оно должно проходить параллельно. В противном случае основательно ничего не изменится. По сравнению с централизацией децентрализация имеет значительные преимущества. Однако стоит принимать во внимание возможные негативные эффекты во время проведения децентрализации, такие как: незаинтересованность субнациональных образо-

© Барабаш Т. Г., Кузькин Е. Ю., Шишко А. В., 2015

ваний в піддержанні стабільності всієї країни; потреба в значимих фінансових ресурсах на административні витрати, на вирівнювання фінансових дисбалансів. Такі результати можуть отримувати загрозливі масштаби до настання стабілізації системи. Розкриті проблемні аспекти, особливості та організаційно-правові передумови створення належної матеріально-фінансової бази територіальних громад в період реформування місцевого самоврядування, досліджено відповідну законодавчу базу по фінансовим питанням, зарубіжний досвід організації самоврядування та теоретичні напрацювання вчених, присвячені актуальним проблемам впровадження реформи по децентралізації. Виділені нагальні проблеми забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, що потребують законодавчого регулювання.

Ключевые слова: децентрализация, территориальные общины, местные бюджеты, местное самоуправление, полномочия.

Tatyana Barabash, Ievhen Kuzkin, Oleksandr Shyshko

THE IMPACT OF DECENTRALIZATION REFORMS ESTABLISHMENT ON LOCAL FINANCES AND FOREIGN EXPERIENCE OF SELF-GOVERNMENT ORGANIZATION

Formation of modern local self-government system is one of the main tasks necessary for overcoming the transformation crisis of Ukrainian society, acquiring financial independence by local communities, and more qualitative and effective conduction of economic and social policy by them. Growth in the whole country depends on how well and effectively decentralization will be carried out. It is found that solving addressing of problems of the power decentralization and financial decentralization issues is not separated, so they should be conducted proceeded simultaneously. Otherwise nothing will change fundamentally. In the process of decentralization community actually becomes host on its territory. In addition, decentralization has significant advantages comparing with the centralization. However, it is necessary to remember about potential negative effects, that can be observed during conduction of decentralization, such is: lack of interest of subnational entities to maintain stability of the entire country; the need for financial resources to cover administrative costs, to align fiscal imbalances. Because These effects could can take threatening proportions until the system stabilizes. In the article the problem aspects, features, organizational and legal preconditions for the formation of appropriate material and financial base of local communities during the local self-government reform are revealed mentioned; the legal base of financial issues of local self-government reform in Ukraine, foreign experience of self-government organization and theoretical portfolio of scientists devoted to actual problems of implementation of decentralization reforms are investigated. Urgent problems of local communities financial capacity provision, which require legislative regulation are determined.

Key words: decentralization, local communities, local budgets, local self-government, powers.

JEL classification: H72, H73, H74.

Формування сучасної системи місцевого самоврядування є надважливим завданням у контексті подолання загроз трансформаційної кризи українським суспільством та для оптимізації соціальної й економічної політики територіальними громадами.

Згідно з рейтингом актуальності напрямів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, складеним за підсумками експертного опитування [1], урегулюванню питань міжбюджетних

відносин та розмежуванню повноважень державної регіональної влади й органів місцевого самоврядування відводиться перше місце.

Фінансові аспекти реформування системи місцевого самоврядування досліджені в працях вітчизняних і зарубіжних вчених: В. Зайчикової, О. Шишка, В. Опаріна, В. Андрущенко, І. Волохової, І. Лютого, Л. Демиденко, Т. Верheyена, А. Буряченка, І. Луніної, Х. Циммерманна та ін. Деякі науковці дослідили історичний та сучасний досвід розвинутих країн щодо фіскальної децентралізації, особливості застосування окремих її інструментів та впливу на соціально-економічний розвиток, критерії визначення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування.

Разом із тим останніми роками вжито чимало заходів із розвитку та модернізації системи місцевого самоврядування, відбулися зміни в нормативно-правовому забезпеченні, необхідному для формування нового адміністративно-територіального устрою, а проблема модернізації сучасної системи місцевого самоврядування в Україні набуває іншого концептуального змісту.

У сфері реформування бюджетної системи змінено підходи до складання бюджетів і бюджетного вирівнювання. Це стосується зокрема: підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів за рахунок розширення їхньої дохідної бази; децентралізації видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткого розподілу компетенцій за принципом субсидіарності; запровадження нових видів трансфертів (базової дотації, освітньої субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів, медичної субвенції; субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсної дотації); встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податком на прибуток та податком на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя; змін у розмежуванні зарахування коштів екологічного податку. Як результат, уже в січні 2015 р. місцеві бюджети отримали додатково 26 млрд грн [2]. Однак, попри мотивування розвитку громад завдяки новим підходам, вони закладають значні диспропорції між економічно більш спроможними і слабшими громадами. Тому зволікати з проведенням реформи територіального устрою на цьому етапі неприпустимо, оскільки саме держава повинна скорочувати такі диспропорції [3].

Ураховуючи ті обставини, що на сьогодні в Україні більшість територіальних громад через надмірну подрібненість та вкрай слабку матеріально-фінансову базу не в змозі виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування, а система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства на сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави, розв'язання потребують такі нагальні проблеми:

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– підвищення якості та доступності публічних послуг.

Отже, сучасні тенденції розвитку і модернізації системи місцевого самоврядування, не відображені в друкованих виданнях, потребують додаткових досліджень.

Метою статті є розкриття проблемних аспектів, особливостей та організаційно-правових передумов формування належної матеріально-фінансової бази територіальних громад у період реформування місцевого самоврядування.

Для досягнення цієї мети визначено такі завдання: дослідити законодавчу базу з фінансових питань реформи місцевого самоврядування в Україні, зарубіжний досвід організації самоврядування та теоретичні доробки науковців, присвячені вказаній темі.

У нормативно-правовому забезпеченні місцевого самоврядування в Україні останніми роками відбулося чимало значних змін. Вирішальну роль у позитивних зрушеннях відіграло ухвалення Бюджетного і Податкового кодексів, Законів України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [4], “Про співробітництво територіальних громад” [5], “Про асоціації органів місцевого самоврядування” [6], інших нормативних актів, які регламентують, зокрема, організаційні питання об’єднання територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [7], постанови уряду “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” [8]. Однак сучасний стан забезпечення та реалізації самодостатності територіальних громад в Україні потребує пошуку нових дієвих механізмів, які забезпечать підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування, враховуючи виклики сьогодення.

Передбачається, що прийняття відповідних змін до Конституції, підготовлених Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування, забезпечить правове підґрунтя для схвалення законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи: нової редакції закону про місцеве самоврядування, закону про місцеві державні представництва, змін до Бюджетного кодексу, змін до окремих законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади й органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Необхідність таких змін зумовлена тим, що саме Конституція є фундаментом системи влади, без них провести реформу неможливо.

Основні зміни передбачають:

- 1) запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

- 2) делегування функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- 3) розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- 4) чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема через їх участь у загальнодержавних податках;
- 5) ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Отже, відбувається перехід від складного постсоціалістичного типу організації влади до нової європейської моделі, яка ґрунтується на розподілі повноважень, достатніх ресурсах і відповідальності перед населенням за ефективність роботи та перед державою – за законність діяльності. За розрахунками експертів, така реформа надасть можливість органам місцевого самоврядування максимально наблизити свої послуги до територіальної громади.

Крім того, пропонується визначення поняття “громади” як базової адміністративно-територіальної одиниці, утвореної в порядку, встановленому законом, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилегли до них території.

Від належного й ефективного проведення децентралізації залежить зростання в країні в цілому. Децентралізація влади і фінансова децентралізація мають відбуватися паралельно. Принцип фінансової самостійності є головним при формуванні місцевого самоврядування. Стосовно поняття децентралізації є два види концептуальних підходів:

- 1) децентралізація згори (відповідне рішення обговорюється на вищому рівні державного управління, а потім імплементується нижчими рівнями);
- 2) децентралізація знизу (приклад – Швейцарія: від рівня громад – до рівня держави).

У Німеччині поширена змішана форма: спочатку відбулося об’єднання німецьких земель, проте місцеве самоврядування сформувалося “згори донизу”.

Кожна країна створює власну, унікальну бюджетну систему, хоча можна виокремити групи країн зі схожим бюджетним устроєм та бюджетною політикою [9]. Отже, окремій країні необхідний свій сценарій становлення децентралізації управління із визначенням оптимальної організаційної структури, яка забезпечить достатні надходження від сплати податків на місцях і зазнає змін під впливом власних спроможностей, а також комунікаційних технологій, що сприятимуть пошуку найкращих організаційних можливостей. Відповідний аналіз проведено по Німеччині.

На думку деяких вчених [10] та практиків [11], концепцію політичної децентралізації повинні розробляти економісти, а не юристи. Саме вони зможуть належним чином виявити переваги децентралізації в здійсненні розподілу праці та матеріальних ресурсів з урахуванням потреб громад та з огляду на індивідуальні пріоритети громадян. Це основний аспект у децентралізації. В економічній площині цього процесу ключовою є ефективність економії “на

масштабах”, яка, звісно, має свої межі (наприклад, великий тракторний завод, який був необхідний для потреб Союзу, згодом виявився непотрібним).

Перевагою децентралізації є розвиток мережі периферійних зв’язків. Це характерно для успішних економічних країн, які з часом прийшли до побудови таких зв’язків. Однак варто зважати і на можливі негативні чинники у ході децентралізації, наприклад: незацікавленість субнаціональних утворень в підтриманні стабільності всієї країни; потребу в значних фінансових ресурсах на адміністративні витрати, на вирівнювання фіскальних дисбалансів, які спочатку, до стабілізації системи, можуть набувати загрозливих масштабів.

Субсидіарність – найвищий принцип політичної децентралізації (розв’язанням проблем займається той, хто до них причетний безпосередньо: сусіди, громада, районний рівень і вище). Здійснення організаційної структури за цими нормами забезпечує переваги децентралізації, в тому числі економічні. Реалізація такого принципу допоможе досягти локальної місцевої автономії.

Існують певні сфери, які однозначно належать до компетенції місцевої ланки (вода, каналізація, дитячі садки тощо). Інші галузі, навпаки, стосуються державного рівня (наприклад, зовнішня та внутрішня безпека). Але іноді непросто визначити належність конкретного завдання до певного рівня (наприклад: середні школи, вищі навчальні заклади, центри зайнятості). Прикладом, в умовах Німеччини за такої ситуації є прийнятною можливістю покладання на нижчий рівень обов’язку виконувати вказане завдання з дотриманням окреслених вищим рівнем (вищими рівнями) рамок.

У разі нестачі коштів на виконання певного завдання доводиться відмовлятися від нього (типовий приклад – організація реалізації завдань з обмеженими ресурсами). Головне, аби при цьому діяв принцип субсидіарності й видатки були якомога нижчими. Адже загальновідомо, що населенню не принципово, хто надає послугу, але важливі її якість і вартість.

Яскравим прикладом виникнення негативних явищ унаслідок недотримання принципу субсидіарності в Україні є ситуація, що склалася останнім часом у сфері обліку і технічної інвентаризації нерухомого майна. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування”, повноваження з обліку (відповідно до закону) об’єктів нерухомого майна незалежно від форм власності належать до делегованих прав органів місцевого самоврядування. На сьогодні технічна інвентаризація та облік об’єктів нерухомого майна фактично належать до компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування і здійснюються комунальними підприємствами бюро технічної інвентаризації. Як підприємства комунальної форми власності податок на прибуток підприємств вони сплачують до місцевих бюджетів. Крім того, певні частки прибутку від діяльності бюро технічної інвентаризації, визначені місцевими радами, після сплати податків та обов’язкових платежів також спрямовуються до місцевих бюджетів, що дає можливість збільшити обсяги їх надходжень. Протягом багатьох десятиліть облік та реєстрація об’єктів нерухомого майна здійснювалися органами місцевого самоврядування через створені ними комунальні підприємства. У сфері діяльності цих органів працювали й досі працюють тисячі вправних фахівців, накопичений великий досвід, зберігаються значні обсяги архівної інформації. Проводиться вкрай необхідна ро-

бота в інтересах як територіальних громад загалом, так і кожного із жителів зокрема, особливо за нинішніх умов розвитку ринкових відносин, збільшення різноманітних операцій із нерухомістю, активізації інвестиційної діяльності в житловому будівництві та спорудженні інших об'єктів.

Разом із тим під час внесення змін до чинного законодавства з питань реєстрації, інвентаризації та обліку нерухомого майна протягом 2012–2013 рр. було проігноровано той факт, що облік нерухомості невід'ємний від визначення його технічних параметрів (тобто технічної інвентаризації) і завжди проводився в такій нерозривній єдності. В результаті внесення зазначених змін право здійснювати технічну інвентаризацію нерухомого майна отримали суб'єкти господарювання будь-якої форми власності. Таким чином, органи місцевого самоврядування втратили не лише можливість ведення достовірного обліку нерухомого майна на своїх територіях, а й значну частину надходжень від сплати податків підприємствами – бюро технічної інвентаризації, яку отримали доволі сумнівні приватні комерційні структури.

Внесення повноважень з обліку і технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна до переліку самоврядних надало б можливість територіальним громадам та сформованим ними органам місцевого самоврядування ефективніше реалізовувати свої права щодо самостійного вирішення питань місцевого значення, зокрема стосовно управління місцевим господарством, планування розвитку територій, сприяння проведенню операцій із нерухомістю, інвестиційній діяльності.

Не менш важливе дотримання принципу неподільної відповідальності, тобто кожен рівень отримує лише такі завдання, за виконання яких відповідає самостійно. Актуальним є також принцип невеликого кола користувачів послуги. Наприклад, дитячий садок має визначену зону обслуговування: на певну кількість населення – один дитячий садок. Початкова школа потрібна для широкого загалу учнів, гімназія – для ширшого. У свою чергу, система водозабезпечення залежить від того, звідки здійснюється постачання води. На коло споживачів впливає місце розташування каналізації, куди потрапляють стічні води.

Дотримання цих двох принципів відбувається тоді, коли, приміром, системою водозабезпечення опікується одна громада, а системою стічної каналізації – інша.

Завдання, які легко віднести до певного рівня, в Німеччині розділені на такі, що належать до компетенції центральної ланки (наприклад, пошта, телеграф, залізниця, національна електрична мережа) та чітко децентралізовані (дитячі садки, водозабезпечення, водовідведення тощо). Завдання, належність яких до певного рівня визначити складніше (середня спеціальна освіта, університети, лікарні, транспорт), потребують пошуку відповідного рішення. Наприклад, у м. Гамбург є вища технічна школа, де навчаються понад 50 % студентів з інших федеральних земель. Така ситуація проблемна для Гамбургу, вирішити її можна лише за допомогою фінансового вирівнювання між федеральними землями. Звісно, існують інші варіанти, наприклад, у Швейцарії є два вузи, які належать до загальнонаціонального рівня. Через високі витрати на утримання технічних шкіл (необхідно фінансувати науково-технічні дослідження та ін.) забезпечення коштами відбувається за рахунок держави.

Для цієї невеликої країни (близько 8 млн осіб) двох вузів цілком достатньо. Наведені приклади підтверджують, що завжди можна знайти оптимальні прагматичні рішення за результатами децентралізації для кожного рівня.

У всьому світі діють три принципи фіскальної децентралізації:

- 1) еквівалентності (збори утримуються відповідно до наданих послуг, наприклад, під час військових дій необхідні більші надходження від податків);
- 2) фіскальної еквівалентності (кожен рівень фінансує витрати згідно із користю, яку отримує, це стосується багаторівневої системи);
- 3) пов'язаності (представники рівня, на якому встановлюються завдання, несуть відповідальність і за його фінансування (стосується багаторівневої системи), тобто якщо управлінці прийняли рішення щодо виконання певного завдання, вони повинні забезпечити і виділення коштів на його реалізацію).

Вирізняють три типи зборів:

- 1) плата/тарифи (за отримані адміністративні послуги) – знижують фіскальну ілюзію, що адміністративні/державні послуги коштують мало або зовсім нічого;
- 2) внески – плата за послугу, якою за потреби можна скористатися. Наприклад, наявність дороги збільшує вартість земельної ділянки, а отже, її можна вигідно продати, навіть якщо і не користуватись авто;
- 3) податки – на доходи фізичних осіб, на прибуток, на землю, акциз тощо.

У Німеччині оптимальним вважається рішення щодо залучення громади до сплати внесків. Збори, тісно “прив’язані” до самої послуги, на практиці сприймаються позитивніше (наприклад, ефективно діє положення про прибирання вулиць відповідно до площі. Деякі об’єкти прибирають один раз на тиждень, інші – раз на місяць, інші – вісім разів на тиждень. Власники об’єктів сплачують за прибирання вулиць відповідно до займаної площі). Завдяки внескам виконується завдання поліпшення інфраструктури. Недоліком є особливість набагато важчого стягнення внесків, ніж податків.

Складається фіскальна ілюзія: якщо певна річ нічого не коштує, то вона нічого не варта (споживання струму, води, тепла є більшим, якщо для населення це не коштує додаткових грошей, а після впровадження тарифів їхнє споживання різко скорочується). Тому плата/тарифи є набагато вигіднішими, ніж податки.

Принцип зборів – вимагати скрізь, де це можливо. При цьому органам місцевого самоврядування необхідно надавати пояснення населенню щодо економічного розпорядження коштами громади.

Чим менше частка дотацій у фінансах місцевого рівня, тим більша автономія. Однак статистичні дані свідчать про нерозвинутість фінансів органів місцевого самоврядування в Україні та їх залежність від міжбюджетних трансфертів з боку центрального уряду. Протягом 2008–2013 рр. у структурі доходів місцевих бюджетів частка міжбюджетних трансфертів загалом по Україні становила від 46,3 до 55,2 %. Як бачимо з таблиці, з 2008 по 2012 р. простежувалася стійка тенденція до збільшення частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів і лише в 2013 р. – спостерігалася незначне зменшення на 2,8 %.

Динаміка частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України, %

Бюджети	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загалом по Україні	46,3	47,2	49,5	52,3	55,2	52,4
Автономна Республіка Крим	46,3	46,7	45,5	48,0	45,0	42,5
Вінницька обл.	61,2	62,0	63,6	64,0	65,4	63,2
Волинська обл.	64,9	68,9	71,6	72,8	73,9	73,9
Дніпропетровська обл.	32,3	33,4	36,4	37,1	42,2	36,6
Донецька обл.	36,7	38,8	39,3	41,9	48,3	39,3
Житомирська обл.	60,8	63,2	64,8	65,5	66,7	66,8
Закарпатська обл.	65,5	70,2	73,0	74,5	75,7	76,6
Запорізька обл.	44,9	44,3	47,0	46,1	48,4	47,3
Івано-Франківська обл.	70,2	65,8	69,7	68,5	71,4	71,9
Київська обл.	40,7	42,7	46,0	48,6	50,8	46,6
Кіровоградська обл.	60,7	61,2	62,6	63,6	63,7	62,0
Луганська обл.	46,3	49,2	50,9	50,7	53,6	50,9
Львівська обл.	56,3	57,9	59,5	60,0	61,5	62,2
Миколаївська обл.	52,4	53,7	56,8	57,9	58,5	59,4
Одеська обл.	42,6	44,6	49,7	51,8	54,8	52,6
Полтавська обл.	45,8	48,4	48,1	44,7	45,3	45,6
Рівненська обл.	63,1	65,2	69,0	68,7	70,4	71,4
Сумська обл.	54,2	56,0	57,9	57,0	58,1	58,5
Тернопільська обл.	70,0	71,2	72,1	73,1	73,6	73,4
Харківська обл.	45,1	45,4	47,0	46,8	49,2	46,7
Херсонська обл.	59,7	63,0	64,3	65,1	66,0	66,7
Хмельницька обл.	62,6	64,7	66,2	66,9	67,7	66,0
Черкаська обл.	56,7	57,6	59,4	60,2	59,3	58,9
Чернівецька обл.	70,5	66,3	69,3	69,7	72,2	71,8
Чернігівська обл.	60,7	61,5	63,3	63,7	65,0	63,3
м. Київ	19,9	10,1	8,9	25,2	41,4	21,9
м. Севастополь	40,3	35,5	37,5	40,3	39,9	34,3

С к л а д е н о за даними звітів Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741.

Така ситуація призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування у пошуку нових джерел доходів, що спонукає їх пасивно очікувати допомоги з держбюджету. Як наслідок, загострюються соціальні й політичні суперечності в суспільстві.

У цьому контексті делікатним є питання щодо невдоволення “багатих” тим, що в них забирають частку надходжень, а “бідні” не завжди прагнуть до кращих результатів праці, оскільки отримують фінансову допомогу. Відтак існує ймовірність певної відмінності місцевих бюджетів, яка також притаманна усім федеральним землям Німеччини.

В окремих громадах потреби суттєво різняться. Наприклад, у Швейцарії простежується більше навантаження на ті місцеві бюджети, з яких здійснюється фінансування природоохоронних заходів та інших витрат, пов’язаних

із відтворенням та підтриманням гірських каньйонів у належному стані (дороге будівництво доріг у цих умовах). Інші комуни (громади), навпаки, багатші порівняно з розташованими в гірській місцевості, оскільки мають можливість отримати значно більше надходжень від податків або зазнають менших витрат. Ураховуючи таку різницю у фінансовій спроможності, застосовується фінансове вирівнювання, яке повинне базуватися на чітких критеріях.

Механізм фінансового вирівнювання – динамічний і дієвий інструмент для забезпечення окремих програм вирівнювання фінансової спроможності. Інструментами фінансового вирівнювання в Німеччині є два критерії: фінансова спроможність та особливі потреби, які визначає держава.

Окрім проблем щодо чисельності громади та обсягу наявних коштів, із фінансовим вирівнюванням пов'язано важливе політичне питання – визначення особливих потреб громад, що, у свою чергу, передбачає політичні переговори.

У Німеччині особливі потреби мають федеральні землі, на території яких знаходяться узбережжя, які необхідно захищати під час штормів. Відтак громади отримують додаткові кошти на відповідні заходи. До вирівнювання залучається та частка надходжень, яка характеризує відмінності (як правило, це надходження від податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток). Потім здійснюють приблизні підрахунки потреб, особливих потреб, витрат на утримання одного місця в школі, дитсадку тощо, виокремлюючи пріоритетні галузі та сфери (наприклад, медицина має вищий пріоритет, ніж гуманітарні науки).

Після таких підрахунків визначається масштаб вирівнювання: чи передбачається досягти однакового рівня, чи допускаються незначні відмінності.

Остання значна дискусія стосовно фіскальної децентралізації в Німеччині відбулася в 2002 р., під час якої:

- 1) оцінювали фінансову спроможність. Виявилось, що громадяни одних земель – великих промислових центрів – можуть генерувати більше податкових надходжень, ніж інші. Тому було застосовано критерій фінансової спроможності громади;
- 2) до розгляду особливих потреб громади (наприклад, захист узбережжя) деякі представники земель заявили, що їхня промисловість занепала, у зв'язку із чим вони вимагають компенсації. Інші представники, вказавши, що на їхніх землях розташовано багато казарм, потребували додаткових коштів на їх утримання. Таким чином, окремий місцевий рівень установив свої вимоги (16 представників по одному з кожної федеральної землі). Проте стало зрозуміло, що неможливо отримати все і сподіватись на незначні втрати. При цьому дехто не захотів зазнати збитків. Наприкінці дискусії міністр фінансів прийняв рішення надати додаткові кошти для фінансування відповідних програм. Такий результат задовольнив усіх.

Наскільки великою буде різниця в забезпеченні якості послуг територіальних громад, вирішують політики. Важливе значення в цьому контексті має підтримка населенням громадських ініціатив на місцевому рівні.

У Конституції Німеччини прописані рівнозначні умови проживання. Як наслідок – відповідна різниця невелика. Однак, як зазначалося, “багаті” не

хочуть допомагати “бідним”, хоча в країні не забувають про наявність особливих потреб. У несприятливі 1990-ті роки, позначені проблемами, пов’язаними з об’єднанням Німеччини, – доволі високим рівнем безробіття (понад 4,5 млн осіб) через ліквідацію нерентабельних підприємств, шахт; кризою в будівельній сфері з початку 1996 р. – “багаті” громади усвідомили необхідність якомога швидшого досягнення єдності.

Хоча Конституцією Німеччини закріплено виключення політичної боротьби під час фінансового вирівнювання, яке визначається чіткими критеріями, однак насправді ситуація інакша. І попри те, що механізм фінансового вирівнювання чинний до 2019 р., федеральні землі вже зараз починають заявляти про свої вимоги й потреби.

Основну частину доходів місцевих бюджетів становлять частки від загальнонаціональних податків. Звичайно, з боку держави прийнятніше виділяти кошти у вигляді дотацій чи субвенцій, однак це не завжди ефективно. Наприклад, у 1970-х роках у Німеччині дедалі актуальнішою ставала наявність басейнів. У зв’язку з цим на рівні держави було прийнято програму сприяння розвитку плавання. Всі субсидії, які виділяли громаді, доволі тривалий час спрямовувалися на будівництво басейнів. Унаслідок цього в кожному, навіть найменшому, селі був басейн, який приблизно через 15 років потребував ремонту. Але реальних коштів на такі роботи у громади не було. Натепер більшість цих басейнів закрито.

Це становище іноді образно називають проблемою “золотої вуздечки” – з одного боку, в органів місцевого самоврядування є певні питання (наприклад, водозабезпечення, вивезення сміття), а з другого – пропозицією від держави їм “нав’язують” нове завдання – будівництво басейну. За таких обставин приймається рішення про будівництво, яке обійдеться, за рахунок допомоги з державного бюджету, на 50 % дешевше. Внаслідок цього поточні проблеми, наприклад, будівництво лікарні чи дитсадка, відходять на другий план.

“Золота вуздечка” – метод, який часто застосовують під час реалізації політичних програм. Він ефективний для усунення проблем у короткостроковій перспективі. Однак нерідко за цим підходом стоїть політичне лобі, тому його реалізація, відповідно, затягується на довгий період. У США і Німеччині політики використовують “золоту вуздечку” для особливо, як вони вважають, важливих сфер. Але в кінцевому підсумку, під тиском громади, частину цих цілеспрямованих коштів вдається використати на потреби, визначені саме громадою.

Поряд із такими напрямками, як встановлення ідеальної кількості самоврядних одиниць, розподілення функцій між центром і органами місцевого самоврядування, розподіл власності між рівнямирядування; чітке виокремлення повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування, на думку Т. Верхейена [12, с. 213–214], основним напрямом муніципальних реформ у постсоціалістичних країнах є досягнення рівноваги між фінансовою незалежністю місцевих органів влади і потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями.

У разі затвердження змін до норм фінансового вирівнювання відповідно змінюється ситуація на місцях, зокрема постають нові завдання. Для громади важлива наявність коштів, які вона може витратити на свої потреби.

Горизонтальне фінансове вирівнювання у Німеччині здійснюється на рівні федеральних земель і місцевих громад, а вертикальне (незначна частка) – між центральною і нижчими ланками, при цьому бюджети різного рівня, з розвинутою системою їх взаємодії, достатньо автономні. В Італії та Франції ситуація протилежна – наявна залежність від центрального бюджету, рівень автономності місцевих бюджетів – низький. В Україні деякі законодавчі норми, що стосуються фінансового вирівнювання, потребують суттєвого доопрацювання. Для приведення у відповідність з європейськими стандартами та реалізації певних законів потрібні кваліфіковані фахівці. Крім того, постає проблема одночасного проведення територіальної реформи. Відтак для успішної децентралізації в Україні та побудови системи міжбюджетних відносин, яка дасть змогу підвищити ефективність функціонування бюджетної системи та наблизити суспільні послуги до їх безпосередніх одержувачів, необхідно буде докласти значно більших зусиль.

У контексті адміністративно-територіальної реформи доцільно в результаті її проведення досягти фінансової еквівалентності – надходження до місцевих бюджетів повинні бути пропорційні завданням, які покладатимуться на громаду. Зазначимо, що в Україні на сьогодні є проблеми з відповідністю даних земельного кадастру фактичним даним [13]. Щоб сформувати інформацію про “багаті” та “бідні” громади, записи в кадастровій карті мають бути точними.

Ключовий аспект адміністративної реформи – злиття громад, пов’язане переважно з тим, що малі адміністративні одиниці неспроможні самі фінансувати навіть мінімально необхідну інфраструктуру.

На прохання уряду України Рада Європи підготувала рекомендації щодо шляхів проведення адмінреформи, головне завдання якої – перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

У рекомендаціях, зокрема, зроблено акцент на необхідності вжиття термінових заходів для досягнення високого рівня муніципального об’єднання. При цьому співробітництво (відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень) може доповнювати об’єднання (якщо його рівень все ще вважатиметься недостатнім) або замінювати його (якщо об’єднання за певних причин зазнає невдачі). Об’єднання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування на договірних засадах у рамках співробітництва також дає можливість забезпечувати вищий рівень послуг, мінімізувати організаційні витрати та є одним із механізмів фінансування державної регіональної політики в Україні [14].

Через недостатнє розуміння реформи і, відповідно, опір на місцях експерти Ради Європи рекомендують включити до процесу “напівдобровільні та обов’язкові форми” об’єднання громад, або ж “поєднання усіх типів на різних етапах реформи”. Крім того, вони наголошують на важливості міжнародної допомоги та запевняють, що донори будуть готові підтримати складну, недешеву адміністративно-територіальну реформу в Україні [15].

Необхідно чітко встановити, до якої міри об’єднання має бути передумовою децентралізації бюджетів та повноважень. На сьогодні можна констатувати, що в Україні створено законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об’єднання з наданням державної фінансової підтримки об’єднаним громадам – субвенції на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку. Таким чином, об’єднані територіальні громади в перспективі мають більше можливостей претендувати й на міжнародні інвестиції.

На противагу переконанням деяких посадовців, котрі вважають, що етап добровільного об’єднання громад необхідний як процес для надання громадам права оцінювати бюджети, ресурси, можливості, директор Центру експертизи з питань реформи місцевого самоврядування Ради Європи Д. Попеску вважає, що цей етап може бути пролонгованим у часі, але закінчиться неодмінно обов’язковим, примусовим створенням нових адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки в жодній із досліджуваних ним країн світу (не лише європейських) повністю добровільна система не увінчалася успіхом [16].

І хоча, за підрахунками фахівців, такі об’єднання повинні забезпечити підвищення результативності й економності в роботі органів місцевого самоврядування, деякі експерти остерігаються, що добровільне об’єднання в межах перспективних планів за умов, коли не прийнято рішення про адміністративно-територіальний устрій України, може призвести до руйнації системи [3]. Водночас станом на 8 вересня 2015 р. 22 обласні ради (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська, Чернівецька області) вже підтримали прийняття та затвердили перспективні плани формування територій громад областей. Отже, в названих областях процес добровільного об’єднання громад фактично розпочався. Закарпатська і Тернопільська обласні ради наразі зволікають із підтримкою перспективних планів.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що з метою підвищення спроможності територіальних громад, провадження діяльності органів місцевого самоврядування з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування постала нагальна потреба у законодавчому врегулюванні:

- 1) оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності (полягає в делегуванні визначених повноважень найближчим до населення ланкам

владного механізму) та децентралізації, зокрема, переведення повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з обліку (відповідно до закону) об'єктів нерухомого майна, незалежно від форм власності, з категорії делегованих до категорії власних (самоврядних) та доповнення його технічною інвентаризацією зазначених об'єктів як тісно пов'язаним і невід'ємним від обліку технологічним етапом;

- 2) процедур, пов'язаних із майновими та фінансовими питаннями об'єднання територіальних громад;
- 3) питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності.

Від успішності впровадження реформи децентралізації залежить успіх реформ в інших сферах життєдіяльності країни. Тому одним із завдань подальших досліджень у цьому напрямі може стати вивчення результатів впливу впровадження реформи місцевого самоврядування на фінанси житлово-комунального господарства.

Список використаних джерел

1. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
2. Геннадій Зубко відвідав Урядовий контактний центр // Офіційний портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=248017354.
3. *Ткачук А.* Всі погодилися з тим, що термін “район” буде змінено на “повіт” / А. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/05/29/7034268/>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
6. Про асоціації органів місцевого самоврядування : закон України від 16.04.2009 № 1275-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80%80/para%80n8>.
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
9. *Буряченко А. С.* Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А. С. Буряченко // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 19–29.
10. *Циммерманн Х.* Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерманн ; пер. с нем. – М. : Дело и Сервис, 2003. – 352 с.

11. Матеріали семінару Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH “Підтримка реформи управління державними фінансами”.
12. *Verheijen T.* Civil Service Systems in Central and Eastern Europe / T. Verheijen, A. Kotchegura. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, 1999. – 343 p.
13. *Лавриненко И.* Земельный кадастр: работа над ошибками / И. Лавриненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://racurs.ua/282-zemelnyy-kadastr-rabota-nad-oshibkami>.
14. Про засади державної регіональної політики: закон України від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.
15. *Сидоренко С.* Концепція адмінреформи: які поради уряд отримав від Ради Європи? / С. Сидоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/03/5/7031524/>.
16. *Сидоренко С.* Адмінреформа в Україні – добровільна чи примусова? Європейський досвід / С. Сидоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/04/9/7032748/>.