

**В.І. Барецький**

**ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ  
У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Становлення незалежності України, активізація процесів державотворення та утвердження демократичних засад суспільства відзначені європейським вектором її стратегічних пріоритетів.

Будучи членом Ради Європи, Україна 11.09.1997 р. ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування – важливу угоду Ради Європи, фундаментальний документ, що регулює розподіл адміністративних та виконавчих повноважень в межах країни, а також містить основні структурні та юридичні вимоги до запровадження нових владних інститутів на місцевому рівні.

Європейська хартія місцевого самоврядування є чинною щодо всіх місцевих, районних та регіональних (обласних) влад країни, що зумовлює необхідність реформування системи місцевого самоврядування і державних послуг. Головною метою на шляху формування ефективної системи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях є "... утвердження механізмів забезпечення результативності управлінських рішень, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності різних рівнів влади й місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг"<sup>1</sup>.

Ідеологічні засади змісту діяльності місцевих органів влади як процесу надання суспільних послуг, на відміну від звичного адміністрування територій, нерозривно пов'язані з розбудовою ринкової економіки в Україні. Згідно з теоретичною концепцією, державні послуги – це такі види суспільних послуг, джерелом забезпечення яких є кошти органів державної влади. Надання суспільних благ забезпечується тільки функціонуванням держави.

Оптимальність надання суспільних послуг місцевими органами влади ґрунтується на принципі наближення споживачів до вироблення суспільних послуг на основі територіального поділу країни. Отже, дохідна частина місцевих бюджетів поряд з дохідною частиною державного бюджету є інструментом регулювання економічної і соціальної сфер, а розв'язання проблеми фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування має стати потужним фактором підвищення соціального захисту населення.

Стратегічна мета побудови соціально-орієнтованої економіки в Україні передбачає спільні зусилля держави і органів місцевого самоврядування у справі зміцнення і розвитку економіки регіонів. Ключовою умовою реалізації цієї мети є подолання проблем формування фінансової бази адміністративно-територіальних утворень, адекватної розширенню завдань та функцій місцевого самоврядування, що становить сутність науково-практичного завдання, розглянутого у статті.

Проблема фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування перебуває у центрі уваги вітчизняної і зарубіжної науки.

Наукові пошуки шляхів оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах поглиблення фіскальної децентралізації висвітлені в працях Р. Баля, Р. Бьорда, О. Нооргарда, У. Оутса, Р. Прюдхотта, В. Танзі, Ч. Маклере. Значний внесок у розвиток теорії місцевих фінансів зроблено С. Бейлі, Д. Кінгом. На особливу увагу заслуговують дослідження досвіду європейських країн, включаючи транзитивні економіки, здійснені Р. Ефелем, Дж. Мейнором, Р. Нордом, Т. Хорватом, Г. Петері, М. Уотсоном, Р. Фелдманом та ін.

Проблематика фіскальної децентралізації досліджується російськими вченими: А.В. Абуховим, Н.В. Альвінською, В.І. Лескіним, А.В. Шведовим, А.О. Улюкаєвим. Окремі аспекти формування місцевих фінансів розроблені Л. Дробозіною, В. Родіоною та ін.

Становленню і розвитку місцевих фінансів присвячено праці вітчизняних вчених С.А. Буковинського, О.Д. Василика, О.Д. Данилова, О.П. Кириленка, В.І. Кравченка, В.Д. Лагутіна, І.О. Луніної, В.М. Опаріна, К.В. Павлюк, І.В. Розпутенка, С.В. Слухая, О.О. Сунцової, І. Сала, В.М. Федосова, С.І. Юрія та ін.

Однак у вітчизняній економічній літературі бракує досліджень, які мають “триєдиний” характер, тобто поєднують комплексний аналіз теорії, практики реформування місцевих фінансів в Україні й за рубежом і перебігу адміністративної реформи як передумови формування ефективної системи місцевих фінансів.

За цих обставин першочергового значення набуває чітке визначення компетенції центральної влади і місцевого самоврядування щодо проблем державотворення і надання державних послуг. Для більшості європейських країн характерним є такий розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням у сфері надання суспільних послуг, коли на місцеві органи покладається відповідальність за соціальні послуги, а центральна влада зосереджується на послугах економічного характеру, забезпеченні безпеки і оборони та ін. На думку А. Буряченка та М. Палія, ключовим питанням у цьому контексті залишається визначення принципу розподілу доходів між гілками влади, визначення можливих варіантів здійснення державних витрат і реформування системи доходів для їхнього фінансування, формування системи забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевої влади<sup>2</sup>.

Статтею 9 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено принципові концептуальні положення щодо формування і розвитку місцевих фінансів<sup>3</sup>:

- органи місцевого та регіонального самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом;

- принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, на встановлення розміру яких вони мають затверджені законом повноваження;
- передача повноважень місцевим та регіональним органам влади повинна супроводжуватися передачею їм фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень.

У різних європейських країнах та на різних етапах трансформації було застосовано різні моделі і програми адміністративних реформ, які становили підґрунтя реструктуризації галузі фінансів.

Для України, яка стала на шлях ринкових перетворень пізніше за своїх європейських сусідів, критичний аналіз та використання зарубіжного досвіду самоврядування територій та особливостей організації місцевих фінансових систем визнані необхідними на найвищому рівні. Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні передбачені організація та проведення фундаментальних досліджень у галузі зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування; вивчення, аналіз, узагальнення і впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду розвитку місцевого самоврядування<sup>4</sup>.

Внаслідок реформ у європейських країнах було модернізовано політичні механізми, економічні системи, інститути і способи управління. Наприклад, у Польщі перебіг реформи місцевого самоврядування призупинився приблизно у середині 1990-х рр., і тільки після зміни повноважень місцевої влади у 1999 р. в країні відбулися суттєві політичні й адміністративні перетворення. У Чехії внаслідок здійснення радикальних перетворень інститутів і механізмів місцевої демократії усі функції самоврядування перейшли до муніципалітетів. Але водночас упродовж десятиліття тривали суперечки щодо запровадження уряду проміжного рівня. У Литві результатом реформи місцевого самоврядування у 1995 р. стала заміна дворівневої системи місцевого самоврядування на однорівневу.

У розвитку систем місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи (ЦВЕ) можна виокремити певні етапи. Так, на першому етапі увагу було зосереджено на розробці законопроектів про місцеве самоврядування та вільні місцеві вибори. На другому етапі відбулося законодавче закріплення повноважень місцевої влади, визначено обов'язки державної адміністрації за кожним її рівнем, принципи зміни відносин власності, створено правову основу праці державних службовців і працівників бюджетної сфери<sup>5</sup>.

Подальше реформування систем місцевого самоврядування у країнах ЦВЕ характеризується такими напрямками.

- Поглиблення децентралізації структури місцевого самоврядування на основі адміністративної реформи (у Словачії), системи прийняття рішень (у Словенії) та зміни відносин між центральним урядом і новими муніципальними адміністраціями.
- Підвищення ефективності системи державних послуг на місцевому рівні, удосконалення методів управління, розробка і запровадження нової адміністративної етики (в Естонії та Латвії). Реалізація цього зав-

дання передбачала підвищення кваліфікації державних службовців сфери місцевого самоврядування і муніципальних організацій з надання державних послуг.

- Забезпечення прозорості діяльності органів муніципальної влади, активізація участі громадськості у процесі державного управління (у Литві й Словачії).

- Реформування фінансової системи місцевого самоврядування. У цьому напрямку першорядними завданнями є: реалізація реформи міжбюджетних відносин і особливо системи трансфертів; збільшення власних доходів місцевих бюджетів; підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Останніми роками в Україні здійснено конкретні дії, спрямовані на зміцнення місцевого самоврядування. Це – згаданий вище Указ Президента України<sup>6</sup> “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”, прийняття Верховною Радою Бюджетного кодексу України, метою якого є запровадження, окрім іншого, більш збалансованих, прозорих і неупереджених відносин між державою, регіональними та місцевими органами влади при розподілі суспільних ресурсів; Закону України “Про місцеве самоврядування”.

За Бюджетним кодексом України, місцевими бюджетами визнаються: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст та їх об'єднань)<sup>7</sup>. З аналізу практики формування місцевих бюджетів випливає, що існують два підходи, засновані на різних принципах. Перший – на принципі бюджетної еквівалентності, тобто фіскальної рівності. Другий – на принципі національної солідарності, або вирівнюванні фінансових можливостей. За першим принципом, фінансування місцевих бюджетів визначається податковим навантаженням, яке несуть жителі регіону. Умовою надання більшої кількості суспільних благ і підвищення добробуту жителів за рахунок місцевих бюджетів є достатній обсяг податкових надходжень у регіоні.

Другий принцип передбачає перерозподіл фінансових ресурсів з метою підтримання однакового рівня забезпечення регіонів суспільними благами. Ціною реалізації цього принципу є втрата частки особистого добробуту конкретними платниками податків з переміщенням цієї частини через бюджетну систему до всього населення України.

Отже, не можна не погодитися з думкою І. Луніної, що принцип бюджетної еквівалентності не тільки є соціально справедливим, а і створює стимули для ефективного розвитку регіонів<sup>8</sup>. Водночас, як зауважує С. Юрій, фінансова самостійність місцевих органів влади залежить не від фінансових ресурсів регіону, а від тих коштів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, тобто доходів відповідного бюджету<sup>9</sup>.

За результатами проведеного аналізу, склад і структура дохідної частини місцевих бюджетів європейських країн та України мають суттєві відмінності.

На відміну від європейських країн, де місцеві податки і збори є основним джерелом доходів місцевої влади, в Україні вони відіграють незначну

роль і в різні роки з 1993 до 2002 р. перебували у межах 3–10 % сукупного обсягу доходів місцевих бюджетів, тоді як частка регулюючих доходів перевищує 50 %, а частка трансфертів в середньому трохи перевищує 24 %. Ці показники засвідчують практичну відсутність в Україні фінансової автономії місцевого самоврядування і реальних важелів його впливу на соціально-економічний стан адміністративно-територіальних утворень.

Структура фінансування місцевого самоврядування, що склалася, унеможливує виконання ст. 4.2 Європейської хартії місцевого самоврядування, за якою органи місцевого самоврядування повинні мати можливість вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу влади<sup>10</sup>.

Підсумовуючи усе викладене вище, слід зазначити, що українські реалії формування місцевих фінансів надто далекі від оптимальних. Цьому перешкоджають відсутність чіткого законодавчого розмежування функцій і повноважень місцевої і регіональної влади, зволікання з проведенням адміністративно-територіальної реформи. Важливою методологічною проблемою є адаптація системи державної статистики до положень нормативних документів Євросоюзу, зокрема створення умов для застосування уніфікованої статистичної методології ЄС у сфері місцевих фінансів.

Щодо розширення фінансової бази, то необхідним є якнайшвидше ухвалення законодавчих норм щодо статусу місцевої та регіональної власності (з природними ресурсами включно). Стаючи власниками землі і нерухомості, місцеві органи влади отримують можливість підвищити рівень ділової активності підприємницьких структур і збільшити частку податкових надходжень. Стабільне зростання доходів місцевих бюджетів може бути забезпечено також через розвиток операцій здачі землі і нерухомості в оренду, відчуження, резервування тощо. Ухвалення Закону України “Про податок на нерухомість” у чинній редакції також являє собою потенційне джерело суттєвого зміцнення місцевих фінансів у розмірі близько 2,0 млрд грн щорічних надходжень за попередніми розрахунками.

Прискорення виконання цих заходів сприятиме повній імплементації положень і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні і має засвідчити дотримання принципів Ради Європи в галузі демократії та верховенства права на центральному, місцевому та регіональному рівнях.

---

<sup>1</sup> *Послання Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2002 р. “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” // Урядовий кур’єр. – 2002. – 4 червня.*

<sup>2</sup> *Буряченко А.Є., Палій М.П. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2003. – № 9. – С. 14.*

<sup>3</sup> *Європейська Хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 46.*

<sup>4</sup> *Указ Президента України від 30.08.2001 р. “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” // Урядовий кур’єр. – 2001. – 4 вересня.*

<sup>5</sup> *Т. Хорват, Г. Петери. Децентралізація: експерименти и реформи в странах ЦВЕ // Трансформация. Экономический бюллетень о странах с переходной экономикой. – Ноябрь 2000 – январь 2001. – № 6. – С.30–31.*

<sup>6</sup> Закон України “Про Бюджетний кодекс України” від 21.06.2001 р., № 2542 – III.

<sup>7</sup> Закон України “Про Бюджетний кодекс України” від 21.06.2001 р., № 2542 – III, ст.2.

<sup>8</sup> Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – С.187–188.

<sup>9</sup> Юрій С, Бак Н. Актуальні проблеми податкової політики: інфраструктура податку з доходів фізичних осіб в Україні // Журнал Європейської економіки. – 2004. – Т. 3 (№ 1). – С. 20–21.

<sup>10</sup> *Європейська* Хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3.