

**Дмитро Нехайчук**

докторант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

## ПРОБЛЕМАТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті наводиться сутнісна характеристика фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розглянуто проблемні питання фінансового вирівнювання з метою усунення диспропорцій у соціально-економічному розвитку. Наводиться досвід європейських країн щодо застосування інструментів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, таких як формула фінансового вирівнювання, трансферти та муніципальні запозичення. Формулюються висновки щодо необхідності подальшого впровадження фіскальної децентралізації, головною метою якої повинно стати наблизення управління до людей, що, в свою чергу, вимагає зміцнення фінансів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** фінансове забезпечення, місцеве самоврядування, фінансові ресурси, фінансова децентралізація, місцеві фінанси.

**Dmytro Nekhaychuk**

## PROBLEMATICS OF THE ORGANIZATION OF SYSTEM OF FINANCIAL MAINTENANCE OF LOCAL SELF-MANAGEMENT

This article provides an essential characteristic of the financial support of local government, problem questions of financial equalization in order to eliminate disparities in socio-economic development. Experience of European countries by the use of tools of local government financial support, such as financial equalization formula, transfers and municipal borrowing. The author formulate conclusions about the need for further implementation of fiscal decentralization, the purpose of which should be the approach to people management that, in turn, requires the strengthening of local government finance.

**Keywords:** financial security, local government, financial resources, fiscal decentralization, local finances.

**Дмитрий Нехайчук**

## ПРОБЛЕМАТИКА ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье приводится сущностная характеристика фінансового обеспечения местного самоуправления, рассмотрены проблемные вопросы фінансового выравнивания с целью устранения диспропорций в социально-экономическом развитии. Приводится опыт европейских стран по применению инструментов системы фінансового обеспечения местного самоуправления, таких как формула фінансового выравнивания, трансферты и муниципальные заимствования. Формулируются выводы о необходимости дальнейшего внедрения фискальной децентрализации, целью которой должно стать приближение управления к людям, что, в свою очередь, требует укрепления финансов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** финансовое обеспечение, местное самоуправление, финансовые ресурсы, финансовая децентрализация, местные финансы.

В умовах нестабільності важлива роль у функціонуванні та розвитку територіальних громад відводиться органам місцевого самоврядування. Важливою передумовою реалізації власних та делегованих повноважень зазначених органів влади є адекватний потребам обсяг фінансових ресурсів.

Місцеве самоврядування гарантується законодавством практично усіх західноєвропейських демократичних країн, що зафіксовано у Європейській Хартії місцевого самоврядування, а також у конституціях цих країн. Місцевому самоврядуванню в цих країнах надані відносно широкі права та компетенції.

Місцеве самоврядування розглядається у західних демократіях як один з важливих принципів, який забезпечує зв'язок громадян з державою, можливість їх участі у державному управлінні. Для кожного окремого громадянина держава являє собою абстрактний інститут, існування якого вони відчувають лише при сплаті податків та контактах з поліцією. Завдяки зацікавленості кожного окремого громадянина в участі у вирішенні питань місцевого рівня між ним і державою встановлюється тісний зв'язок через громаду. Ця діяльність прово-

диться з урахуванням місцевої специфіки та відповідно до місцевих потреб, які краще за все відомі місцевим жителям, а не чиновникам інстанцій вищого рівня.

На сучасному етапі державотворення виникає чимало проблем під час функціонування місцевих фінансів, найвагоміша серед яких – недостатність коштів для виконання власних та делегованих державою повноважень. Тому значущість формування і використання фінансових ресурсів на місцевому рівні стрімко зростає.

Проблематиці розробки теоретичних і практичних засад формування та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні в Україні присвячені праці таких відомих вчених, як В. Федосова, В. Опаріна, О. Василика, В. Андрущенко, О. Романенко, багатьох інших науковців. Окремим питанням зазначеної проблематики присвячені праці закордонних вчених таких як Н. Г. Гвазавої, В. А. Ільяшенко, К. М. Роменської.

Метою статті є дослідження проблематики організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Гарантії місцевого самоврядування передбачають певний рівень персонального, організаційного та планового суверенітету місцевої громади. Право на самоврядування означає:

- по-перше, самостійність у прийнятті правових норм – положень, уставів та постанов, актів місцевого права, обов'язкових для виконання всіма, кого вони стосуються;
- по-друге, самостійність у вирішенні кадрових питань – у формуванні штатів органів управління, – це означає, що не держава направляє персонал на роботу до органів місцевого самоврядування, а сама місцева громада ухвалює рішення про те, хто буде виконувати адміністративні функції;
- по-третє, самостійність у питаннях управління, тобто можливість вносити ухвалу та виконувати рішення;
- по-четверте, самостійність у фінансових питаннях – право вводити та стягувати податки, необхідні для здійснення повноважень;
- по-п'яте, самостійність у питаннях планування, складанні перспективних планів будівництва та проведенні підготовчих робіт для містобудівництва;
- по-шосте, самостійність у складанні плану використання площ на всій території громади.

Органи місцевого самоврядування являють собою унікальний суспільний інститут, який втілює в собі механізми ефективної самоорганізації.

Основною функцією органів місцевого самоврядування є надання суспільних послуг. Сучасна модель надання таких послуг громадянам базується на поєднанні різних форм господарської організації, що є визначальним фактором її ефективності та динамічного розвитку. Держава надає лише такий обсяг та набір суспільних послуг, спроможний підтримувати суспільство, оплачуючи їх за рахунок податків. Тому державний сектор змушений орієнтуватися на середні, стандартні потреби і не може своєчасно і оперативним реагувати на швидкозмінний та ускладнений споживчий попит. Особливістю діяльності центрального уряду є вироблення таких суспільних благ, виробництво яких стало неможливим у приватному секторі. Саме органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства беруть на себе функцію заповнення численних прогалів у структурі незадоволеного попиту на суспільні послуги. Шляхом поєднання зусиль центрального уряду, органів місцевого самоврядування та приватного сектора, як свідчить зарубіжний досвід, може бути створений ефективний фінансовий механізм надання суспільних послуг на основі співробітництва і кооперації. Дієві органи місцевого самоврядування врівноважують і допомагають подолати суперечності державного і приватного секторів [1].

За основу партнерського співробітництва держави і місцевого самоврядування в розвинених країнах береться розподіл їх функцій: держава ініціює або є співініціатором та фінансує програми, їх реалізацією займаються органи місцевого самоврядування. Відносини партнерства протидіють надмірній бюрократизації державних соціальних програм, їх жорсткій стандартизації та знеособленості, надають їм цільової спрямованості та різноманітності форм. Пом'якшується ряд недоліків, властивих діяльності самоврядних структур, зміцнюється їх фінансова база. Суб'єкти відносин – держава та органи місцевого самоврядування – незалежні та відповідальні. Ці відносини є добровільними, вони визначаються спільними інтересами і цілями, в них вступають на взаємовигідній основі.

Розвиток фінансових відносин між державою, місцевим самоврядуванням, приватним сектором та громадянами, як свідчить зарубіжний досвід, робить капітал більш доступним для різних верств населення і перетворює рівність можливостей в реальність, зменшує різницю у доходах і багатстві, сприяє повнішому використанню ресурсів, зміцнює конкуренцію, підвищує стимули до вирішення суспільно-необхідних завдань.

Разом з тим, у країнах з розвинутою ринковою економікою збільшується розмір державних соціальних субсидій, наприклад, за рахунок надання ваучерів на пільгове обслуговування підприємствами місцевого самоврядування. Така система має свої переваги, тому що спеціально призначена для боротьби з бідністю та іншими соціальними проблемами і надає громадянину більш відчутну допомогу «грошима», на які можна купити необхідні послуги.

У якості прикладу можна навести «Соціальну карту кримчанина» як комплексну програму, яка забезпечує принципово новий підхід до вирішення питань соціальної допомоги. Технічною основою проекту є пластикова карта з магнітною смугою, на якій розміщено банківський додаток. Це дозволить перекладати на карту кримські соціальні виплати, матеріальну допомогу, а за бажанням власника картки – пенсії, допомоги і субсидії. Як планується, у 2014 році програма «Соціальна карта кримчанина» вийде на новий етап реалізації. Зокрема, буде створено єдину інформаційно-розрахункову систему і переведено всі види соціальної допомоги на безготівковий розрахунок [2].

Стосовно взаємовідносин місцевих урядів з центральним урядом слід відзначити, що значна частина фінансових ресурсів перерозподіляється в процесі фіскального вирівнювання: «заможні» адміністративно-територіальні одиниці роблять внески до фонду фіскального вирівнювання, а «бідні» території отримують дотації з метою вирівнювання обсягу та якості місцевих послуг у масштабах всієї країни.

Продукція підприємств місцевого самоврядування розповсюджується безкоштовно чи за пільговими цінами або на інших умовах цільових програм, а також на комерційній основі (продаж товарів та послуг). Послуги підприємств місцевого самоврядування в основному зорієнтовані на індивідуальні потреби, більш персоналізовані, ніж послуги офіційних установ, оскільки багато таких підприємств залучають до планування своєї роботи споживачів соціальної допомоги та інших видів послуг.

Наприкінці ХХ ст. відбувся перехід від централізованого до глобалізованого і локалізованого суспільства. Роль центрального уряду за таких умов змінилася. Він перетворився з власне управлінської влади у координатора мультицентрованого урядового середовища. Управлінська культура також змінюється, передусім, спосіб дій: з бюрократичного – на партисипативний; з командного – на контроль за звітністю за результатами; з внутрішньо залежного – на конкурентний та інноваційний; з закритого та повільного – на відкритий і швидкий; з нездатного до ризику – на такий, що допускає свободу невдачі чи успіху в своїх діях [3]. Таким чином, за сучасних умов функції держави трансформуються. Держава стимулює розвиток недержавних організацій та місцевого самоврядування за допомогою пріоритетної фінансової та пільгової податкової політики, спільних програм у сфері надання суспільних послуг громадянам, створення сприятливого середовища для самостійного розвитку шляхом децентралізації управління, передання повноважень на місцевий рівень до суб'єктів підприємницької та громадської діяльності.

Отже, органи місцевого самоврядування є самостійними суб'єктами. Вони діють в особливих умовах організації процесу фінансування виробництва і розподілу певного типу благ, які ними створюються.

Системний підхід до аналізу фінансового забезпечення місцевого самоврядування забезпечується завдяки розгляду специфічних взаємозалежних зв'язків між засобами, які використовуються державою та місцевими урядами для покращання фінансового забезпечення місцевого самоврядування. На кожному з рівнів державного управління розглядаються найбільш впливові інститути та інструменти фінансового забезпечення місцевого самоврядування. На загальнодержавному рівні особливості цих інститутів та інструментів визначаються фіскальною децентралізацією (Fiscal Decentralization) та фіскальним вирівнюванням (Fiscal Equalization), на місцевому – оптимізацією методів залучення та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок максимізації доходів та раціоналізації витрат бюджетів органів місцевого самоврядування.

Суб'єктами, які впливають на зміни, перетворення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, виступають держава, в особі центрального уряду, та органи місцевого самоврядування, а саме – місцеві уряди.

Економічна сутність системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування розглядається з точки зору наукових положень теорії суспільних фінансів (public finance).

В середині ХХ ст. зарубіжними вченими вперше описуються особливості публічних фінансів на місцевому рівні – місцевих фінансів та, зокрема, проблема мобільності споживачів – переїзд з однієї фіскальної спільноти до іншої, де краще задовольняються соціальні потреби індивіда [4, с. 10]. У теорії публічних фінансів дана проблема отримала назву «голосування ногами». В цей час уточнюється визначення фіскального федералізму як системи мультирівневих фінансів, коли кожен індивід є громадянином більш ніж одного рівня врядування [4, с. 179]. Пізніше такий підхід до публічних фінансів в залежності від кількості адміністративно-територіальних одиниць отримав назву принципу мультискладових фінансів. Порівнюючи триступеневу структуру у федеративних країнах з двоступеневою в унітарних країнах, де функціонують лише два рівні – центральний та місцевий, відзначається, що в такій мультискладовій системі відтворюються історичні, національно-твірні, географічні фактори. Однак це не повною мірою пояснює особливості фіскальної структури країн. Здійснення фіскальних функцій на централізованому чи децентралізованому рівні обумовлене також і економічними причинами.

Економічна ефективність публічних фінансів, а також їхньої складової – місцевих фінансів – розглядається фундаторами теорії публічних фінансів з погляду реалізації таких трьох функцій, як алокаційна, розподільча, стабілізаційна [5, с. 445–446]. Розгляд кожної з функцій починається з визначення рівня, на якому ефективніше надаються суспільні блага. При цьому, насамперед, виділяються ознаки, що априорі притаманні кожному з рівнів управління, виходячи з характеристик суспільного (публічного) блага. Наприклад, ефективніше надаються на загальнонаціональному рівні такі послуги, як національна оборона, а на місцевому – пожежна охорона, на регіональному – великі шляхи.

У теорії публічних фінансів місцеві фінанси як складова публічних фінансів розглядаються перш за все

з позиції головної функції, яку вони виконують на місцевому рівні, – функції надання послуг громадянам. Тобто проблема ефективного виробництва та надання суспільних благ на цьому рівні державного управління займає визначальне місце для усвідомлення економічної сутності місцевих фінансів як складової публічних фінансів.

В українській науковій літературі висвітлюються окремі аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування крізь призму теорії публічних фінансів та місцевих фінансів.

У підручнику «Теорія фінансів» О. Д. Василик дає таке визначення місцевим фінансам: «за своєю економічною суттю місцеві фінанси – це сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій» [6, с.180]. При цьому визначальною ланкою місцевих фінансів вважаються місцеві бюджети. Автор зазначає, що місцеві фінанси є об'єктивним елементом економічної системи сучасної правової держави [6, с. 192]. Серед інших структурних елементів фінансової системи він виділяє такий елемент, як «державні фінанси». Останній в свою чергу поряд з іншими елементами включає державний та місцеві бюджети. Автор наголошує, що провідне місце в державних фінансах належить бюджетам різних рівнів, які об'єднуються у зведеному бюджеті держави [7, с. 23].

Порушуючи питання про суспільні блага, які виробляються в державному секторі, українські науковці не приділяють увагу особливостям благ, які створюються місцевим самоврядуванням. В той же час, звертається увага на соціальну спрямованість теорії суспільних благ, а також наголошується на важливості дотримання соціальних зобов'язань держави перед суспільством. [8, с. 20]. «За нинішніх умов в більшості країн світу державою все більше виділяється коштів на вирішення соціальних питань, які одержали назву суспільних благ і послуг. Ці блага і послуги є неречовими, нетоварними, але вони істотно впливають на рівень добробуту та якості життя. Суспільні блага і послуги включають асигнування на національну безпеку і правопорядок, оборону, захист довкілля, освіту, охорону здоров'я, науку спорт тощо» [7, с. 13–14].

Розглядаючи питання формування науки про місцеві фінанси В. І. Кравченко звертає увагу на те, що це «система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих» [24, с. 43]. Однією з функцій місцевих фінансів, як зазначається автором, є фінансування «громадських послуг», тобто послуг «соціального характеру», на противагу послугам «економічного характеру» (оборона, безпека), які надаються центральною владою [9, с. 63].

Деякими українськими економістами місцеві фінанси розглядаються як «сукупність економічних відносин щодо розподілу та перерозподілу національного доходу та фондів грошових коштів, які використовуються для економічного і соціального розвитку даної адміністративно-територіальної одиниці», «місцеві фінанси є частиною фінансових відносин і пов'язані з питаннями задоволення територіальних потреб» [10, с. 61].

З досвіду самоврядування територій за кордоном, у вітчизняній економічній літературі виокремлюються такі складові місцевої фінансової системи, як: бюджет, по-

датки, дотації, спеціальні фонди, фінанси підприємств, які перебувають у власності місцевих органів управління, позики. В той же час відмічається роль фінансової системи місцевих органів влади, як важливої ланки національних фінансових систем в державах з розвинутою ринковою економікою, «на місцеві фінанси припадає значна частка фінансових ресурсів цих держав» [11, с. 26–27].

Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах розглядається як складова публічних фінансів, яка характеризує стан розвитку місцевих фінансів щодо виробництва і надання громадянам місцевих суспільних благ. Ці блага мають змішану економічну природу, їм притаманні окремі риси як ринкових приватних благ, так і риси колективних суспільних благ.

Економічна природа місцевих благ, особливості ресурсного забезпечення щодо їх виробництва і надання безпосередньо впливають на особливості системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, на сукупність і характер інститутів та інструментів фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування, відповідно до європейських стандартів, має на меті досягнення такого обсягу власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, який відповідав би наданим їм конституцією або законом повноваженням. Найважливішою частиною власних ресурсів є податкові надходження. Ці надходження є для органів місцевого самоврядування показником незалежності, якою користуються ці представницькі та їх виконавчі органи. Крім того, можливість задіяти власні фінансові ресурси, що формуються за рахунок збору податків, дає певні гарантії щодо того на який вид ресурсів можна розраховувати в довгостроковому плані.

Європейські принципи функціонування інституту місцевих податків і зборів полягають у наступному: справедливий розподіл тягара місцевих податків з урахуванням платоспроможності платників податків і користі, яку вони одержують від послуг, що надаються, цими органами; достатньо високий рівень рентабельності і низький рівень адміністративно-управлінських витрат; прозорість податкового тягара для фізичних і юридичних осіб – платників податків (ця є однією з необхідних попередніх умов ефективного розподілу ресурсів); визнане право органів місцевого самоврядування змінювати при необхідності в рамках наперед встановлених обмежень обсяг зібраних ними податків; різниця між величиною місцевих податків, зібраних різними органами місцевого самоврядування, не повинна бути великою за винятком випадків, коли це пояснюється такими чинниками, як різний рівень послуг, що надаються; незначний рівень економічних (здійснювати мінімальний вплив на економічне зростання і економічну структуру муніципалітету), демографічних (не спричиняти міграцію мешканців) і соціальних (не викликати погіршення становища соціальних груп) наслідків; певна еластичність, яка б дозволяла коректувати обсяг податкових надходжень залежно від зміни рівня витрат [12].

Інститут громадських послуг, за європейськими стандартами, представлений різними формами, як виключно суспільними послугами, так і послугами, що надаються на комерційних засадах. Виключно комунальними послугами є законодавчо встановлені види послуг або де-факто монополії (безпека, поліція, контроль за землекористуванням, будівництво і обслуговування доріг тощо), які переважно фінансуються за рахунок

податків чи трансфертів з державного бюджету. Комерційні послуги фінансуються головним чином або іноді виключно за рахунок споживачів. Це такі послуги, як водопостачання, кабельне телебачення тощо, а також місцевий транспорт, охорона здоров'я, спортивні засоби та ін. Засоби фінансування цих послуг мають якнайкраще враховувати всі інтереси, а також співвідношення витрати-вигоди, відповідати принципам суспільної солідарності, економічної раціональності, суспільному попиту, екологічним й іншим вимогам. Громадські послуги повинні узгоджуватися з системою обліку, яка надає відповідну оцінку вартості, гарантує прозорість, врівноваження фінансів, відповідальність менеджерів. При чому, менеджер місцевих комунальних послуг повинен точно обраховувати їх вартість, раціонально використовувати ресурси, збільшувати економічну продуктивність. Такий раціональний економічний підхід сприяє зростанню продуктивності діяльності місцевого самоврядування на благо суспільного інтересу [13].

Відповідно до європейських стандартів, фінансове вирівнювання є однією з необхідних умов податкової децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Воно сприяє досягненню цілей економічної стабільності й проведенню політики стійкого і збалансованого розвитку територій, дозволяє запропонувати громадянам зів'язаний асортимент послуг і рівень обслуговування. Разом з цим, фінансове вирівнювання не повинне позбавляти більш багаті території стимулів до активізації діяльності в області оподаткування і не призводити до передачі зібраних засобів іншим органам місцевого самоврядування.

Особливостями такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як формула фінансового вирівнювання, є застосування коефіцієнтів, що відтворюють місцеві потреби у витратах. Вони мають, згідно з європейськими стандартами: бути об'єктивними і не контролюватися безпосередньо органами місцевого самоврядування; не впливати на вільний вибір органів місцевого самоврядування в межах ресурсів, які вони мають в своєму розпорядженні; не стягувати з органів місцевого самоврядування за спроби раціоналізації управління своїми службами в цілях підвищення їхньої ефективності; не створювати штучних стимулів до здійснення дій, що йдуть всупереч цілям місцевої відповідальності і ефективності в наданні послуг; враховувати, наскільки це можливо, демографічні, географічні, соціальні і економічні особливості, що обумовлюють відмінності в рівні витрат.

Що стосується такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як трансферти, то згідно з європейськими стандартами, при їх застосуванні перевага має надаватися дотаціям (субсидіям нецільового призначення). Сукупний обсяг дотацій повинен визначатися на основі критеріїв, що ураховують такі чинники, як економічне зростання і збільшення рівня витрат, особливо в тих випадках, коли обсяг власних ресурсів органів місцевого самоврядування і їхньої можливості вільно маніпулювати цими ресурсами не дозволяють скоректувати рівень ресурсів для компенсації зростання витрат, обумовленого економічними чинниками. Держава має гарантувати органам місцевого самоврядування певну стабільність динаміки сукупного обсягу дотацій. Цей принцип має бути закріплений в законодавчому порядку або в рамках механізмів, що передбачають забезпечення економічної стабільності при співпраці органів управління всіх рівнів. Критерії виділення дотацій повинні, як правило,

бути чітко сформульовані, відповідати правовій базі й не носити довільного характеру. Це дозволить органам місцевого самоврядування наперед розрахувати суму дотацій, яку вони отримають, і відповідно скоректувати свої бюджети.

Стосовно такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як трансферти у формі субвенцій (субсидій цільового призначення), у документах Ради Європи відзначається, що вони обмежують органи місцевого самоврядування у вільному виборі політики і є не такими ефективними, як дотації. Відповідно, використання субвенцій повинне обмежуватися, як правило, випадками, коли вони необхідні для досягнення наступних цілей: спільного фінансування капіталовкладень в рамках політики збалансованого і стійкого територіального розвитку; забезпечення надання певних видів державних послуг на місцях на рівні, характерному для всієї території країни; компенсації за виконання певних обов'язків на користь центральних органів управління, яке може негативно позначитися на пропозиції населенню певних місцевих видів послуг; фінансування певних видів послуг населенню, які органи місцевого самоврядування надають від імені держави, або компенсації витрат, які органи місцевого самоврядування вимушені нести при здійсненні повноважень, делегованих їм іншими органами влади [14].

Щодо такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як муніципальні запозичення, слід зазначити, що у європейських країнах визнається й заохочується доступ муніципалітетів до національного і міжнародного ринку капіталу. При цьому наголошується на чіткому закріпленні у національному законодавстві процедури таких запозичень та їх спрямуванні виключно на капіталовкладення [15].

Основним фактором правового регулювання систем фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Європі є конституційно закріплені норми щодо основних засад державного управління та місцевого самоврядування [16].

Відносини між різними рівнями органів державного управління суттєво відрізняються у кожній країні. На одному полюсі цього спектра знаходяться країни з федеративним устроєм, в яких окремі штати чи провінції наділені значними повноваженнями, на іншому – країни з унітарними формами правління, а в центральній частині спектра – країни, в яких є федеральні структури та сильний центральний уряд. Відповідно, різняться й розподіл податкових повноважень та функцій з витрачання коштів.

Одним з визначальних факторів, які обумовлюють особливості системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах, є фіскальна децентралізація.

Децентралізація демократичного уряду справляє позитивний вплив на якість управління, особливо у перерієнтації його ролі з командної на забезпечення контролю за наданням громадських і державних послуг всіма рівнями державного управління. За допомогою децентралізації підвищується ефективність, відповідальність, підзвітність та контроль у сфері державного управління.

З кінця 70-х до початку 80-х рр. XX ст. в більшість європейських країн здійснили перерозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади, причому, відбулося розширення сфери компетенції нижчих рівнів влади. Заходи, спрямовані на децентралізацію, були прийняті як країнами з давніми традиціями централізованого управління (Франція), так і в інших державах, що

мали децентралізовану модель управління (Німеччина). Було вдосконалено існуючу протягом десятиріч систему міжбюджетних відносин, підвищено її ефективність [17].

Фіскальна децентралізація є однією з найважливіших складових децентралізації [18].

Фіскальна децентралізація в зарубіжних країнах здійснюється шляхом: самофінансування за рахунок збирання плати за надані послуги зі споживачів, застосування схеми спільного фінансування послуг через грошові та трудові внески споживачів, збільшення місцевих надходжень через запровадження майнового податку або податку на продаж, використання міжбюджетних трансфертів, санкціонування муніципальних запозичень і мобілізації ресурсів центральних або місцевих органів влади за допомогою гарантії позик.

Практична реалізація фіскальної децентралізації ґрунтується на принципі субсидіарності. Відповідно до цього принципу повноваження центру доцільно зберігати лише за умов їх більш ефективного виконання, що потребує чіткого законодавчого закріплення та фінансово-економічного обґрунтування вертикального розподілу повноважень між рівнями влади в державі.

✎ Таким чином, головною метою фіскальної децентралізації є наближення управління до людей, а це, в свою чергу, вимагає зміцнення фінансів місцевих урядів. Місцевим урядам надаються певні податкові та видаткові повноваження та право приймати рішення щодо рівня і структури видатків їх бюджетів. В такому випадку на найнижчих щаблях управління люди мають змогу вибирати такий уряд, який вони хочуть, і можуть активно брати участь в управлінні. Загальним результатом стануть кращі місцеві послуги та більш задоволений електорат.

Фіскальна децентралізація вимагає більшої автономії місцевих урядів в ухваленні незалежних фіскальних рішень. Компоненти системи фіскальної децентралізації поділяються на необхідні та бажані умови для досягнення успішного результату в проведенні політики фіскальної децентралізації.

До необхідних умов належить, насамперед, політична автономія, що забезпечується шляхом обрання рад на місцевих виборах; призначення місцевим органом управління на ключові посади (керівників основних підрозділів) підвищує відповідальність останніх перед місцевим населенням, оскільки якщо голови та інші службовці органів місцевого самоврядування призначаються вищими рівнями управління, то вони їм і підзвітні, що зменшує ефективність їхньої діяльності.

Іншими необхідними умовами фіскальної децентралізації є відповідальність у видатковій сфері та значний обсяг податкових повноважень, бюджетна автономія, прозорість (відкритість для громадян) та жорсткі бюджетні обмеження. До бажаних умов належать: свобода від надмірного контролю над видатками з боку центрального уряду (встановлення так званих «видаткових мандатів»); безумовні трансферти від центрального уряду; а також повноваження у сфері здійснення запозичень.

Фіскальна децентралізація є фактором, який протистоїть фінансовому вирівнюванню. Оскільки в умовах централізованої фінансової системи фінансове вирівнювання найкращим чином досягає свої мети – подолання міжрегіональних фіскальних диспаратів у доходах та добробуті. Одним з загальноприйнятих методів подолання таких диспаратів є запровадження системи вирівнювальних трансфертів.

В умовах запровадження політики фіскальної децентралізації місцевим урядам надаються податкові повно-

важення чи видаткові відповідальності, а також деякі повноваження щодо запозичень, регіони чи території з високим рівнем доходів виявляються у кращих умовах, ніж інші. Вони мають більш сприятливі можливості в оподаткуванні та здатність збирати податки, технічну забезпеченість для надання більшої кількості суспільних послуг, а також потенційні можливості щодо відшкодування запозичень завдяки міцному фінансовому капіталу. Отже, у децентралізованій фіскальній системі зростатиме розрив між бідними і багатими регіонами. Тому політика фіскальної децентралізації має доповнюватися заходами з фінансового вирівнювання.

В конституціях багатьох європейських унітарних країн закріплено підхід до функціонування місцевого самоврядування як інституту публічної влади, який поряд з державою бере участь у державному управлінні, надає суспільні послуги. Розглядаючи конституційні засади місцевого самоврядування в Україні, необхідно зауважити, що вони потребують уточнення передусім з погляду сучасних вимог щодо ефективності державного управління.

### Література.

1. Зайчикова В. В. Фінансово-економічні особливості діяльності підприємств місцевого самоврядування / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – К.: НДФІ, 1998. – Вип. 6. – С. 61–67.
2. «Социальная карта крымчанина» выйдет на новый этап развития. // Крымская газета. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gazeta.crimea.ua/news/socialnaya-karta-krimchanina-viidet-na-novii-etap-razvitiya-11338>.
3. Shah A. Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization / World Bank, Washington, D.C., USA, 1998. – 87 p.
4. Masgrave R. A. The Theory of Public Finance. – McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959. – 628 p.
5. Masgrave R. A., Masgrave P.B. Public finance in theory and practice. – 5th ed., McGraw-Hill, Inc., 1989. – 627 p.
6. Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник. / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2010. – 416 с.
7. Словник сучасної економіки Макміллана: Пер. з англ., К.: АртЕк, 2000. – 640 с.
8. Василик О. Д. Державні фінанси України: Підручник. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
9. Кравченко В. І. Місцеві фінанси. / В. І. Кравченко. – К.: Знання, 2009. – 487 с.
10. Теорія фінансів: Навч. посіб. для студентів економічних спеціальностей / За ред. О. П. Чернявського, П. В. Мельника, В. М. Мельника. – К.: ДІЯ, 2000. – 235 с.
11. Ермошенко Н. Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. / Н. Н. Ермошенко. – К.: УкрИНТЭИ, 1992. – 56 с.
12. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities // Rec(2000)14.: Council of Europe. 06.09.2000.
13. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on local public services and the rights of their users // Rec(1997) 7.: Council of Europe. 01.04.1997.
14. Recommendation on the equalisation of resources between local authorities // Rec (1991) 4.: Council of Europe. 22.03.1991.
15. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on borrowing by local and regional authorities // Rec(1992) 5.: Council of Europe. 27.03.1992.

16. Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н.В.Варламова.– М., 1997.– 578 с.

17. Зайчикова В. В. Особливості політики фіскальної децентралізації постсоціалістичних країн і України // Матеріали VII Міжнар. наук.-теорет. конф. «Особливості економічної політики постсоціалістичних країн в умовах глобалізації світової економіки (приклад України)». – К. : Ін-т міжнародних відносин Київського університету імені Тараса Шевченка, Центр Європейських студій, 1999. – С. 54–57.

18. Grossman P. J. Fiscal Decentralization and Government Size / Public Choice 62.– P. 63–69.