

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Статтю присвячено практичним проблемам щодо удосконалення механізму формування фінансових ресурсів та зміцнення доходної бази місцевих органів влади. Автором обґрунтовано необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи для можливості здійснення бюджетної децентралізації.

Article is devoted to the practical problems of improvement the mechanism of formation financial resources and strengthening the revenue base of local authority. The author proves the necessity of realization the administrative-territorial reform for taking an opportunity of budget decentralization realization.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сучасні науковці і практики, вивчаючи проблеми місцевих фінансів, у своїх наукових працях акцентують увагу на бюджетній децентралізації та зарубіжному досвіді щодо її впровадження. Загалом бюджетна децентралізація – це процес передання повноважень від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування).

Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформації чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами що отримали нові повноваження.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** На сьогоднішній день процеси бюджетної децентралізації в Україні хоч і широко декларуються однак на практиці досить важко реалізуються.

Проблемам пошуку шляхів зміцнення фінансової бази місцевих органів влади та реалізації ідеї бюджетної децентралізації, беручи до уваги в тому числі й зарубіжний досвід, присвячено низку робіт багатьох вітчизняних вчених, зокрема О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, К. Павлюка, О. Романенко та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак практичних напрацювань все ще недостатньо для повного втілення ідеї бюджетної децентралізації у життя.

**Постановка завдання.** Метою нашої статті є обґрунтування шляхів зміцнення доходної бази місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Існуюча схема адміністративно-територіального устрою гальмує процеси бюджетної децентралізації. Для того щоб бюджетна децентралізація стала реальністю, реформу у сфері фінансового забезпечення місцевих органів влади мають проводити паралельно із реформами у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Схема сучасного адміністративно-територіального устрою України є такою, що на сьогоднішній день функціонує 27 бюджетів областей, близько 700 районів і міст обласного значення і близько 12 000 бюджетів сільських рад та міст районного значення [1, с.53]. Варто відмітити, що в Україні є багато адміністративно-територіальних одиниць, які мають окремий бюджет, не мають власної доходної бази і не можуть її мати, оскільки кількість населення надто мала. Такі адміністративно-територіальні одиниці живуть виключно за рахунок трансфертів. На наш погляд, їх укрупнення дозволило б зменшити обсяги міжбюджетних трансфертів та посилити контроль за їх використанням.

Наявна система адміністративно-територіального устрою також суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, оскільки має більше трьох рівнів устрою, а базові адміністративно-територіальні одиниці не є рівноправними, оскільки одні базові одиниці можуть входити до складу інших [2, с.5]. Якщо адміністративно-територіальний устрій України не змінити, то немає сенсу тоді здійснювати подальшу бюджетну децентралізацію. Яким шляхом проводити адміністративно-територіальну та фінансову реформу у галузі місцевого самоврядування може підказати вивчення зарубіжного досвіду у цій галузі.

У Польщі 1999 р. набув чинності новий адміністративно-територіальний устрій, країну поділили на 16 воєводств і 384 повіти та гміни з повітовими правами. Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі функціонує на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер державних послуг. Наприклад, гміни відповідають за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мають дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Воєводства уповноважені провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання.

Таким чином, Польський досвід підтверджує необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи, яка буде спрямована на укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Окрім того, корисним для України буде досвід розподілу відповідальності за рівнями влади.

У Швеції під час реформи місцевого самоврядування 1991-1992 рр. фінансове забезпечення місцевих органів влади перетворились на самостійний фінансовий інститут. Основними джерелами, за рахунок яких формуються фінансові ресурси місцевих органів влади, є:

- місцеві податки;
- субсидії на вирівнювання податкових надходжень регіонів;
- незв'язані держані субсидії;
- цільові державні субсидії;
- позики та ін.

Більше половини доходів формується за рахунок місцевих податків.

У Норвегії діє дворівнева система місцевого самоврядування – 19 графств і 431 муніципалітет. У половині норвезьких муніципалітетів мешкає менше 5000 чоловік, і лише в 12 муніципалітетах кількість мешканців складає понад 50000 чоловік. Однак, на перспективу планується укрупнення муніципалітетів і приведення їх до загальноєвропейських стандартів.

Норми про регіональне самоврядування не прописані в Конституції Норвегії, тому обов'язки муніципалітетів регулюються відповідно Парламентом Норвегії (Стортинг). У результаті муніципалітети і графства можуть робити більше, ніж зобов'язані законом, однак не можуть брати на себе відповідальність за те, що Стортинг доручив іншим гілкам і рівням влади.

Графства і муніципалітети виконують відмінні функції і мають автономні бюджети. До зони відповідальності муніципалітетів відносять: дитячі дошкільні заклади, початкову і середню неповну освіту, первинні пункти медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд літніх людей та інвалідів, культуру, спорт, церкву, комунальне господарство (водогін, каналізація, вивіз сміття), місцеве планування і землекористування. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту та регіональний розвиток: дороги графства і громадський транспорт, регіональне планування і розвиток, розвиток бізнесу і промисловості, культури. Утримання лікарень фінансується державою.

Отже, досвід Норвегії також свідчить про необхідність укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що дозволить поліпшити систему контролю за використанням фінансових ресурсів та зменшити обсяги міжбюджетних трансфертів [3, с.39].

У Федеративній Республіці Німеччини функції місцевого самоврядування реалізують через землі, округи і общини. Дуже важливим елементом є не просто існування общин взагалі, а можливість виконувати общинами покладені на них функції по забезпеченню необхідних послуг населення. Місцеві бюджети формуються переважно за рахунок податків, які є важливим елементом формування бюджету общини і можуть збиратися лише у відповідності до закону і незалежно від спеціальних послуг з боку самоврядування у відповідь. Община, як правило, має свої специфічні податки, а також натуральні податки – поземельні податки та промисловий податок. Однак найбільш вагомим для общин є прибутковий податок, у розпорядженні общин залишається 15% від його находжень. Збори можуть вводитися разові, наприклад, за розширення доріг у місті. У системі фінансового вирівнювання використовуються цільові і нецільові дотації [4, с.12].

Таким чином, у Європі склалася тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та посилення процесів децентралізації. Загалом здійснено чіткий розподіл обов'язків між місцевими органами влади і центральним урядом, для місцевих органів влади створенні належні умови для можливості мобілізувати необхідні фінансові ресурси для виконання своїх функцій.

Європейський Союз впровадив загальну класифікацію територіальних одиниць під назвою «Система НТСО»(номенклатура територіально-статистичних одиниць). Система НТСО є важливою у процесах децентралізації країн-членів ЄС, оскільки територіальні одиниці за системою НТСО використовуються у процесі розподілу структурних фондів ЄС. Рівень системи НТСО, до якого належить певна адміністративна одиниця, визначається на основі граничного рівня населення (табл. 1) [5, с.57].

Таблиця 1

## Територіальні одиниці в ЄС

Рівень	Мінімальна кількість населення (тис. люд.)	Мінімальна кількість населення (тис. люд.)
НТСО 1	3 000 000	7 000 000
НТСО 2	800 000	3 000 000
НТСО 3	150 000	800 000

В Україні склалася ситуація, коли до населених пунктів, які не мають органів влади першого і другого рівня, але мають ради, належить понад 12000 малих міст, селищ і сіл з різною кількістю населення. Середня кількість населення у таких населених пунктах близько 1400 людей.

Користуючись результатами європейського досвіду, ми пропонуємо, в першу чергу, провести адміністративно-територіальну реформу у відповідності до стандартів ЄС, а в подальшому на її основі впроваджувати процеси бюджетної децентралізації.

Нами пропонується наступна схема адміністративно-територіального устрою України (рис. 1).

У запропонованому варіанті, під громадами ми розуміємо райони або міста, критерієм віднесення міста до громади буде слугувати критерій чисельності населення за НТСО – не менше 150 000 людей.

Хоча на основі міжнародного досвіду не можна зробити однозначного висновку про оптимальну кількість населення, яка має належати до юрисдикції певного органу влади, але варто враховувати той факт, що мережа закладів, які надають послуги, підпорядкована місцевим органам влади третього рівня, є великою і в багатьох випадках характеризується надмірною кількістю працівників, але ступінь їх використання є набагато нижчим, ніж на

вищих рівнях місцевої влади.

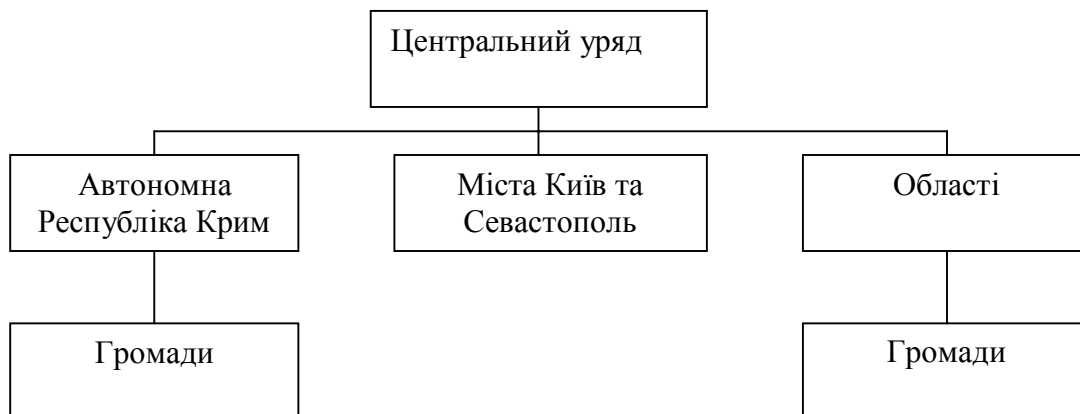


Рис. 1. Схема адміністративно-територіального устрою України

Запропонований варіант поділу передбачає консолідацію до міст прилеглих сіл і селищ та формування єдиного місцевого бюджету. У разі розширення меж міста за рахунок включення до його складу села або селища буде відсутня потреба у зміні бюджетних відносин між ними.

У зв'язку з ліквідацією дрібних адміністративно-територіальних одиниць та їх бюджетів вивільнення дохідна база буде перерозподілена між адміністративно-територіальними одиницями базового рівня. За такого варіанта села, селища і міста районного значення не обов'язково мають залишатися тільки населеними пунктами – за рішенням ради громади їм може бути делеговано певні функції і ресурси, проте базовим рівнем буде залишатися громада.

Такий варіант дозволить створити трирівневий адміністративно-територіальний устрій (держава, область, громада), що відповідатиме європейським вимогам. Всі базові адміністративно-територіальні одиниці матимуть рівні права та адміністративну і фінансову спроможність для надання державних і самоврядних послуг.

Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць призведе до скорочення загальної кількості адміністрацій, що дозволить зекономити на витратах на державне управління. Створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою дасть змогу продовжувати процес фіскальної децентралізації найбільш ефективно, оскільки буде порівняно просто визначити, які послуги має надавати кожна адміністративно-територіальна одиниця та уникнути дублювання їх функцій.

Завдяки ліквідації проміжних рівнів спрощується процес надання міжбюджетних трансфертів для фінансового вирівнювання територій та покращується ефективність міжбюджетних відносин, тому що встановлюються прямі відносини між державним і місцевим бюджетом.

Децентралізація не лише збільшує роль місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, а й породжує необхідність пошуку нових підходів до здійснення фінансового вирівнювання, тобто забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами відповідно до видаткових функцій.

Однак децентралізація передбачає зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів. Для того щоб оцінити, як може вплинути запропонована адміністративно-територіальна реформа на обсяги міжбюджетного фінансування в Україні, проаналізуємо, які зміни відбулися у західних країнах.

У країнах ЄС, які здійснили протягом останніх років укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, відбулися суттєві зміни у структурі формування фінансових ресурсів місцевих органів влади.

У країнах, які здійснили реформу адміністративно-територіального устрою та фінансування місцевих органів влади до проведення реформ, частка трансфертів становила:

- Чехія – 45%;
- ФРН – 45%;
- Угорщина – 66%;
- Норвегія – 33%;
- Польща – 60%.

Після проведення адміністративно-територіальної реформи та реформ місцевого самоврядування обсяги міжбюджетних трансфертів скоротилися у Чехії – на 11%, ФРН – 8%, Угорщині – 21%, Норвегії – 8%, Польщі – 16%. Таким чином, бажане зменшення міжбюджетних трансфертів було досягнуто [6, с.510].

Реформування адміністративно-територіального устрою також передбачає перегляд обов'язків і повноважень місцевих органів влади. Це зумовлено тим, що міжбюджетні відносини є внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл видатків і доходів між різними рівнями бюджетного устрою. А розмежування видатків бюджетів відповідно до розподілу повноважень органів місцевої влади є однією з найважливіших складових міжбюджетних відносин.

Положення чинного Бюджетного кодексу України не містять чітких і економічно виважених критеріїв розподілу повноважень між бюджетами різних рівнів. На сьогоднішній день за одну і ту ж саму функцію мають відповідати різні рівні місцевої влади, що значно ускладнює і процедуру фінансування і процедуру контролю за використанням фінансових ресурсів. Ми погоджуємося з думкою І. Луніною, що повноваження необхідно так розподілити між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб створити умови для оптимального використання ресурсів країни. Це означає, що пропозиція суспільних благ і послуг повинна відповідати двом критеріям: відповідність видів і обсягів надаваних благ і послуг потребам і уподобанням економічних суб'єктів; економічна ефективність виробництва суспільних благ і послуг [4, с.15].

Здійснюючи реформи у сфері якісного розподілу повноважень між місцевими органами влади також необхідно враховувати зарубіжний досвід. Так, і у Данії, і у Швеції, найдецентралізованіших системах щодо відповідальності органів місцевого самоврядування, відповідальність за охорону здоров'я передано як загальну функцію на рівень графств (обласний рівень). Огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, рекомендує інтеграцію фінансування і підтримки системи охорони здоров'я на рівні області; з цією ж пропозицією виступали у 2003 році радники Департаменту міжнародного розвитку Великої Британії. Нами пропонується наступний розподіл функцій між рівнями місцевої влади (табл. 2; джерело: авторська розробка).

Таблиця 2

Розподіл функціональних повноважень між органами місцевої влади

Види видатків	Місцеві бюджети	
	Обласні, АР Крим, м. Київ і Севастополь	Громади
		Райони, міста
1	2	3
Державне управління	+	+
Правоохоронна діяльність	+	
Реставрація та охорона пам'яток архітектури республіканського і обласного значення	+	
Реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення		+
Охорона здоров'я – спеціалізована медична допомога	+	
Охорона здоров'я – профілактика та первинна медична допомога		+

1	2	3
Дошкільна освіта та виховання		+
Позашкільна освіта		+
Загальна середня освіта	+	+
Вища освіта	+	
Загальна середня освіта для громадян, що потребують соціальної допомоги	+	
Соціальний захист	+	+
Догляд за особами похилого віку та інвалідами		+
Транспорт	+	+
Місцеві програми розвитку ЖКГ	+	+
Планування використання землі. Охорона довкілля	+	+
Комунальне та побутове забезпечення		+
Благоустрій території, утримання місцевих доріг, парків, цвинтарів, тощо		+
Організація дозвілля		+
Санітарний і ветеринарний контроль і профілактика		+
Капітальні видатки	+	+
Фінансування інших програм, затверджених відповідним органом самоврядування згідно із законодавством	+	+

У таблиці порожні клітинки у секторі громад означають, що такі функції виконуються, а відповідно і фінансуються виключно місцевими органами влади вищого рівня. Порожні клітинки у секторі обласних бюджетів означають, що ці функції реалізуються і фінансуються виключно на рівні громад.

**Висновки і перспективи подальших розробок.** Запропонована реформа адміністративно-територіального устрою дозволить здійснити ефективний розподіл повноважень між органами місцевої влади та надасть можливість створити ефективну систему контролю за результативністю здійснюваних видатків. Як свідчить зарубіжний досвід, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць дало можливість перерозподілити доходну базу місцевих органів влади та оптимізувати видаткову частину місцевих бюджетів, що загалом дозволило скоротити потребу у дотаціях та зменшило обсяги міжбюджетними трансфертів.

#### Література

1. Бюджетний кодекс України. Закон, засади, коментар / За ред. О. В. Турчинова, Ц. П. Огня. – К.: Парламентське видавництво, 2002. – 320 с.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Видавництво Ради Європи. – 9 с.
3. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
4. Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування / І. О. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10–16.
5. Реформа місцевого самоврядування в Україні: Звіт про результати публічних консультацій – Міжнародний центр перспективних досліджень. Український освітній центр реформ. – К., 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua>.
6. Луніна І. О. Реформування міжбюджетних відносин та розвиток регіонів / І. О. Луніна. – К.: Фенікс, 2003. – 526 с.