

Любов КЛАПКІВ, Андрій ЛУЧКА

## МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА СИСТЕМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ДІАЛЕКТИКА ВЗАЄМНОГО РОЗВИТКУ

*Досліджено проблемні аспекти зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування у взаємозв'язку з питаннями реформування адміністративно-територіального устрою. З'ясовано можливості посилення фінансової самодостатності територіальних громад України.*

Проблема зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування визнається в Україні дуже актуальною. Вона пов'язана, з одного боку, із обмеженістю фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого – відсутністю коштів для їх виконання. Закріплення за територіальними громадами ширших повноважень створює передумови для наближення влади до громадянина. У свою чергу децентралізація бюджетних ресурсів дає змогу забезпечити органи місцевого самоврядування достатніми фінансовими надходженнями для належного виконання ними їхніх функцій. Безумовно, вказану проблему необхідно вирішувати в контексті реформування адміністративно-територіального устрою країни. На жаль, у вітчизняній науковій літературі цій науковій проблематиці приділяється мало уваги. Лише окремі її аспекти розглядаються у публікаціях небагатьох вітчизняних фінансистів. А відтак існує необхідність більш повного та системного висвітлення даного кола питань. Це зумовлює актуальність дослідження.

Головними завданнями дослідження є: з'ясування впливу адміністративно-територіального устрою на організацію та функціонування бюджетної системи демократичної держави; оцінка здатності органів місцевого самоврядування забезпечувати місцеві фінансові потреби залежно від величини територіальних громад та рівня розвитку міжмуніципального співробітництва; дослідження стану й динаміки фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування України в контексті еволюції адміністративно-територіального устрою держави.

Основні правові засади функціонування місцевих фінансів визначаються Конституцією України, Бюджетним кодексом України на відповідні роки, законами про Державний бюджет України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейською хартією місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в законодавстві нашої країни декларується принцип самостійності місцевих бюджетів, гарантується забезпечення державою найневідкладніших фінансових потреб місцевого самоврядування, зокрема завдяки переданню коштів з державного бюджету у формі міжбюджетних трансфертів. Однак на відміну від багатьох постсоціалістичних держав Європи, в Конституціях яких визначається також норми щодо мінімального розміру територіальних громад, дотримання яких гарантує забезпечення належної фінансової самодостатності місцевих властей [1, 190–213], вітчизняним законодавством таких положень не встановлено. Водночас упродовж останніх років в Україні значну увагу приділено питанням удосконалення адміністративно-територіального устрою країни. Зокрема, ухвалено Концепцію адміністративної реформи в Україні (1998 р.) та Концепцію реформування місцевих бюджетів (2007 р.), розроблено проекти Законів «Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні» (2003 р.), «Про територіальний устрій України» (2005 р.) та ін. Проте в жодному з названих документів не вироблено комплексного підходу до вирішення взаємопов'язаних проблем фінансування місцевих фінансів та здійснення адміністративно-територіальної реформи. Звісно, вирішити проблему фінансування місцевого самоврядування, змінивши лише адміністративно-територіальний устрій держави, неможливо, адже необхідно також удосконалити міжбюджетні відносини, оптимізувати розподіл фінансових повноважень і ресурсів між рівнями суспільного управління. Проте і цей напрямок діяльності з огляду на позитивний досвід розвинених демократичних держав є актуальним і важливим.

У зарубіжних країнах розповсюджено два основні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою держави:

- перший передбачає укрупнення спільнот та опирається на економічні фактори («ефект від масштабу») для підтримки теорії укрупнення («амальгації») територіальних одиниць;

• другий підхід обґрунтовує функціонування невеликих за розміром територіальних одиниць, адже вважається, що за таких обставин інтереси кожного мешканця будуть враховані повнішою мірою та покращиться співпраця між одержувачами локальних суспільних благ і місцевою владою. Доцільність застосування такого підходу може бути обґрунтована висновком Менкура Олсона про перевагу малих груп при отриманні оптимального обсягу колективного блага та при відстоюванні спільних інтересів [2, 43–46].

Більшість країн Центральної та Східної Європи, які вже здійснили реформи адміністративно-територіального устрою обрали шлях укрупнення територіальних одиниць з метою покращення фінансового забезпечення громад. Особливої уваги заслуговує досвід реформування адміністративно-територіального устрою в Польщі, що визнається в світі одним із найвдаліших.

У Польщі, як і будь-якій іншій країні, адміністративно-територіальний устрій зазнав значних еволюційних змін. Ще в 1950 р. у цій державі було встановлено трирівневий територіальний поділ: «воєводства – повіти – сільські гміни та міста». У 1954 р. гміни було реформовано у громади меншого розміру, яких після цього налічувалося 8790. У 1975 р. впровадили дворівневу схему, що складалася з воєводств та одиниць низового рівня – гмін, міст і районів у містах. У 1999 р. Польща знову повернулася до трирівневої схеми. У підсумку кількість гмін тоді було скорочено до 2489, а на початок 2005 р. їхня чисельність скоротилася ще більше – до 2478 [3, 9].

На початок 2001 р. середня площа території гмін у Польщі становила 125 км<sup>2</sup>, мінімальна – 2 км<sup>2</sup>, а максимальна – 625 км<sup>2</sup>. Середня чисельність населення муніципалітетів становить у цій країні 16 тис. осіб. У той же час у Польщі діють 40 тисяч невеликих сільських управлінь, які представляють інтереси своїх жителів в муніципалітеті [4]. Завдяки цьому покращено фінансові можливості органів місцевого самоврядування і водночас збережено можливості членів територіальних спільнот відчутно впливати на рішення й дії органів місцевого управління. Варто також наголосити, що частину повноважень муніципалітети делегують підвідомчим органам, передаючи їм також частину доходів від місцевих податків і зборів.

Гміни завдяки укрупненню їхніх розмірів здатні реалізовувати широкий спектр функцій з водопостачання та водовідведення, прибирання та освітлення вулиць, централізованого опалення, газопостачання, утримання та будівництва доріг та вулиць місцевого призначення, надання послуг громадського транспорту, житлово-комунальних послуг, забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи (гміна несе відповідальність за надання освіти дітям до 15 років), культура (місцеві бібліотеки та центри відпочинку), дозволи на будівництво. Більшість функцій гмін є власними, а не делегованими. Витрати, пов'язані з їх здійсненням, становлять менше 10 % сукупного бюджету органів місцевого самоврядування [5].

Безперечно, визначення оптимального розміру територіальної громади є одним з найважливіших питань, яке слід вирішити в ході реформи адміністративно-територіального устрою. Вирішення цього завдання, з одного боку, націлене на розширення доходної бази місцевого самоврядування, з іншого – на покращення якості і ефективності надання суспільних благ на відповідній території.

Як показано на рис. 1, при зростанні чисельності населення муніципалітету в Польщі ефективність реалізації місцевою владою економічної та демократичної політик, а також надання суспільних послуг зростає пропорційно. Це підтверджує зростання ліній індексів економічної складової та складової послуг.

Досвід країн Європи – Угорщини, Болгарії та інших – показує, що широта функцій органів місцевого самоврядування залежить від чисельності населення громад: з його збільшенням розширюється спектр обов'язкових послуг. Крім того, при визначенні оптимального розміру муніципалітету потрібно враховувати показник щільності населення (концентрації користувачів послуг), від якого безпосередньо залежить вартість надання одиниці послуги.

У бюджетах менших органів місцевого самоврядування адміністративні витрати займають значно більшу частку, ніж у великих, тому для задоволення безпосередніх потреб місцевого населення в таких гмінах залишається недостатньо коштів. Це є вагомим аргументом для збільшення розмірів територіальних громад. Але, крім цього, необхідно врахувати й інші аргументи, що доводять необхідність обмеження максимальних розмірів муніципалітетів. Головний з них виводиться з теорії М. Олсона і полягає в тому, що в більш населених пунктах можливості впливу окремих громад на дії місцевої влади є значно меншими, ніж у невеликих. А відтак укрупнення громад негативно позначається на ступені демократизації суспільного життя.

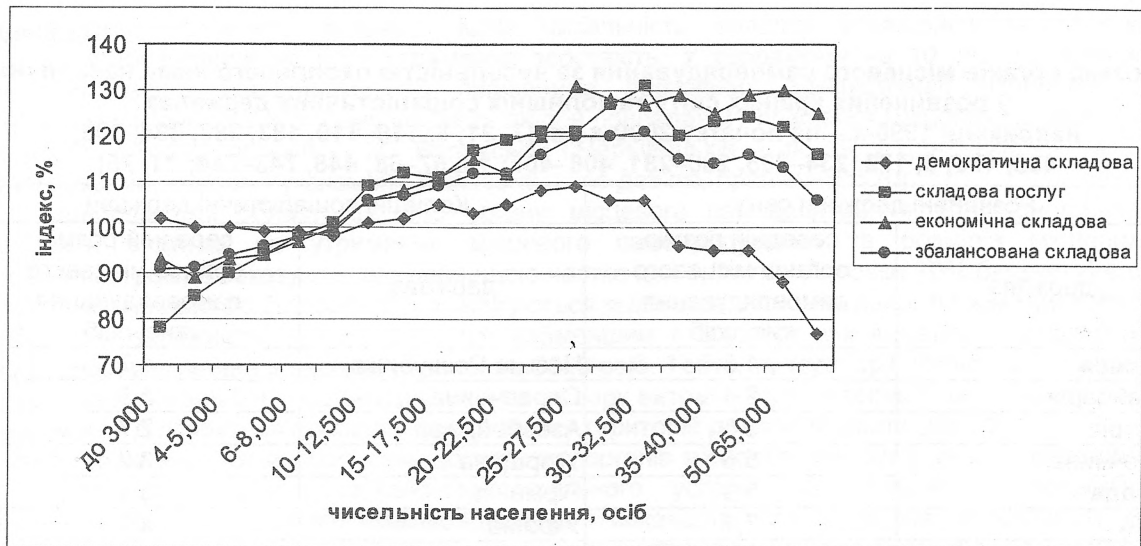


Рис. 1. Індекс залежності ефективності роботи місцевих органів влади від розміру гмін у Польщі [5]

Отже, задля мінімізації витрат на утримання органів місцевої влади розміри муніципалітетів доцільно збільшувати, однак таке зростання не може бути надмірним, оскільки призведе до послаблення ролі громадян в управлінні місцевими справами. У зв'язку з цим, доцільно застосувати, крім укрупнення громад, інші механізми, які дали б змогу підвищити ефективність надання місцевих бюджетних послуг. Одним з найефективніших із них є налагодження тісного муніципального співробітництва.

Так, для виконання органами місцевого самоврядування окремих функцій у деяких країнах стимулюється розвиток міжмуніципального співробітництва, створюються муніципально-приватні партнерства. Застосування таких форм взаємодії при наданні багатьох локальних суспільних послуг підвищує ефективність фінансової політики органів місцевого самоврядування. До цих послуг можна віднести переробку твердого сміття, обробку стічних вод, охорону навколишнього середовища, розвиток інфраструктурних проектів, освітні послуги тощо.

Отже, зміцнення ролі місцевого самоврядування є важливим завданням в контексті реформування територіального устрою України. Громади мають стати базовим рівнем системи територіальної організації влади. Шляхом оптимізації їхніх розмірів можна буде підвищити ефективність фінансування суспільних послуг і зекономити бюджетні видатки, зменшивши частку витрат на утримання органів місцевого самоврядування. У підсумку покращиться здатність муніципалітетів забезпечувати першочергові потреби мешканців територіальних громад.

В Україні за адміністративно-територіальним поділом на початок 2007 року налічується 28537 сіл та селищ, на них припадає 11063 сільських та селищних ради, тобто по 2,5 села на раду [6]. Нині середній розмір територіальних громад в Україні становить 4,3 тис. осіб. У розвинутих країнах територіальні громади є більш укрупнені, тому що більшість з них уже пройшли процес реформування. Україна за критерієм розміру територіальних громад наближається до країн постсоціалістичних (табл. 1).

В Україні питання оптимального розміру територіальних громад досі активно дискутуються. Єдиної точки зору немає ані серед науковців, ані серед законодавців. Однак визнається, що критеріями при визначенні чисельності населення громади та її географічних меж повинні бути не лише кількісні параметри, але і якісні. Наші предки при визначенні меж повітів виходили з того, що кінний повинен за день доскакати від центру до кордону, тобто за основу брався критерій «доступності». Для жителя громади важливими є близькість до центру, благоустрій території, наявність первинної медичної допомоги, пожежної охорони, школи, дошкільної освіти, фельдшерсько-акушерського пункту у кожному селі, тобто необхідних для населення благ та соціальної інфраструктури. Таку громаду можна назвати «укомплектованою» і самодостатньою.

Таблиця 1

Розмір органів місцевого самоврядування за чисельністю охопленого ними населення у розвинених країнах світу та колишніх соціалістичних державах наприкінці 1990-х – на початку 2000-х рр. [7, 21; 8, 118–119, 183, 282, 334, 386, 435, 476; 9, 173, 234–235, 280–281, 406–407; 10, 57–58, 448, 743–744; 11, 75]

Розвинені держави світу		Колишні соціалістичні держави	
держави	середній розмір органів місцевого самоврядування, тис. осіб	держави	середній розмір органів місцевого самоврядування, тис. осіб
Франція	1,6	Чеська Республіка	1,7
Швейцарія	2,4	Словаччина	1,9
Австрія	3,5	Азербайджан	2,7
Німеччина	5,6	Угорщина	3,2
Канада	6,3	Вірменія	3,9
США	7,1	Україна	4,3
Італія	7,1	Латвія	4,4
Норвегія	10,4	Естонія	5,7
Фінляндія	11,4	Білорусь	6,1
Бельгія	13,3	Румунія	7,6
Данія	19,5	Хорватія	8,8
Австралія	25,2	Киргизстан	10,1
Швеція	31,0	Словенія	10,3
Японія	42,3	Польща	15,6
Нова Зеландія	52,2	Македонія	15,8
Велика Британія	110,5	Болгарія	24,0

Важливо, щоб при створенні нової громади застосовувався індивідуальний підхід, який згідно із статтею 132 Конституції України включатиме «збереження традиційних демографічних меж та особливостей українських територій» [12]. Слід також зазначити, що згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування «зміни територіальних кордонів місцевих влад не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних територіальних громад, якщо можливо – шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється статутом» [13].

Безперечно доцільно погодитися і з думкою професор Варшавського університету П. Свяневича, котрий зауважує, що «надто малі органи влади не здатні ефективно виконувати деякі функції». Вчений також стверджує, що «існування великої кількості дрібних структур органів місцевого самоврядування потребує вдосконалення схеми фіскального вирівнювання» [14, 8].

У проектах реформування адміністративно-територіального устрою передбачається збільшити кількість населення громад до 3500 або до 5000 осіб [15; 16]. Проте допускається і менша цифра, бо щільність розселення не є рівномірною і в деяких районах Карпат чи Херсонщини доцільно створювати менші громади, навіть з 1500 осіб. Тому укрупнення має свою верхню межу, яка визначається можливістю контролю і впливу жителя громади на орган місцевої влади. Адже чим більший муніципалітет, як зазначає американський дослідник Роберт Біш, тим вища вірогідність того, що точки зору лобістів, які представляють інтереси окремих груп будуть переважати над думкою місцевих жителів [17, 7].

Максимальну межу громади можна визначити ареалом життя – території, на якій здійснюється 85 % життєвого циклу людини [18]. Згідно із законом урбанізації, місто на кшталт Києва зберігає свій вплив в радіусі 50 км, місто обласного значення - 30 км, а районного - 10 км [19]. Тобто при збільшенні населення адміністративно-територіальної одиниці за рахунок об'єднання та зменшення кількості органів місцевого самоврядування задля досягнення ефекту масштабу необхідно врахувати, щоб країни не залишились відчуженими. Тому максимальну кількість жителів найчастіше визначають в межах від 10 до 20 тис. залежно від щільності населення та інших чинників.

При реформуванні низової територіальної одиниці – громади – очікується підвищення ефективності видатків за рахунок збільшення споживачів соціальних послуг. Ефективного витрачання бюджетних коштів можна досягнути також завдяки оптимізації кількісної і якісної

структури адміністративного апарату, адже чисельність апарату управління та обсяги бюджетного фінансування на його утримання зростають. У розрахунку на 10 тис. жителів в Україні припадає в середньому 13 працівників державних адміністрацій. Причому в Кіровоградській області на ту ж саму кількість людей припадає 21 працівник місцевих державних адміністрацій, у Тернопільській — 20, Волинській і Чернівецькій — по 19, у Донецькій — п'ять, Дніпропетровській — вісім, Луганській і Львівській — по дев'ять працівників [20].

У Тернопільській області діє 633 органи місцевого самоврядування. Співвідношення питомої ваги видатків на утримання місцевого самоврядування та розмірів місцевих територіальних громад показують, що найвищою частка цих видатків (близько 70% бюджету) є в громадах з населенням до 200 осіб. Вона знижується із збільшенням чисельності громади, тобто існує обернена залежність, яка показує, що найменшим є відсоток цих видатків у бюджетах місцевого самоврядування з населенням понад 5000 осіб. Тобто на території області є громади, розмір яких неоптимальний і неефективний з точки зору витрат на управління. При їх укрупненні в бюджеті могли б появитися необхідні для розвитку територій додаткові кошти (рис. 2).

Отже, посилення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування можливе лише в разі зміни адміністративно-територіального устрою, що розширить бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування і покращить їхні фінансові можливості. З проведеного дослідження нами зроблено висновок, що оптимальні за розміром громади мають налічувати в середньому 5000 осіб та охоплювати території радіус 10 км. Це створить умови для досягнення позитивного ефекту від розширення масштабу надання місцевих локальних благ та покращить можливості формування бюджету розвитку громад, сприятиме забезпеченню спільнот мережею установ першочергової соціальної необхідності.



**Рис. 2. Частка видатків на утримання органів місцевого самоврядування в бюджетах громад Тернопільської області, %**

*Примітка. Складено на основі даних Головного управління Державного казначейства України у Тернопільській області та Головного управління статистики в Тернопільській області.*

Отже, здійснення адміністративно-територіальної реформи є обов'язковою необхідністю, проте підходити до вирішення даного питання потрібно зважено. Тому зміни повинні полягати не в розформуванні сільських рад, а в створенні надбудови над декількома адміністративно-територіальними одиницями, яка була б тісно пов'язана з підлеглими територіями (безпосередньо презентувала інтереси жителів кожного села, селища чи міста), була достатньо впливовою і в правовій, і у фінансовій площині. Така пропозиція узгоджується з господарською теорією учених Моля, Василькевича та Лешкова, згідно з якою громада отримує недержавний за своєю природою статус як елемент громадянського суспільства, тому діяльність її поширюється на господарську сферу, тим часом як державна влада розгортається в політичній площині [21, 22].

Вважаємо, що порушена у даній статті проблематика потребує подальших, поглиблених досліджень, результати яких неодмінно повинні бути враховані при виробленні науково обґрунтованих підходів до реформування місцевих фінансів та адміністративно-територіального устрою України.

## Література

1. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
2. Олсон Менкур. Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп / Пер. з англ., післямова С. Слухая. – К.: Лібра, 2004. – 272 с.
3. *Wielki Encyklopedyczny Atlas Swiata. Tom 5.* – Warszawa: Wudawnictwo naukowe PWN, 2006.
4. Свяневич П. Територіально-адміністративна реформа – досвід Центральної та Східної Європи. – [Цит. 2007, 10 вересня]. – Доступний з: <<http://www.largis.org.ua>>.
5. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі. – [Цит. 2007, 10 вересня]. – Доступний з: <<http://www.largis.org.ua>>.
6. Адміністративно-територіальний устрій України: Бюлетень Верховної Ради України. – К., 2007. – [Цит. 2007, 1 квітня]. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmist.html>>.
7. Грицюк Т. В. Оценка возможностей применения принципов Кодекса лучшей практики в Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – № 3. – С. 21–33. Конституція України. – К.: Феміна, 1996. – 64 с.
8. Децентрализация: эксперименты и реформы / Под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт, 2000. – 483 с.
9. *Stabilization of Local Governments / Edited by Emilia Kandeва.* – Budapest, 2001. – 472 p.
10. Разработка новых правил игры в старых условиях / Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. – Будапешт, 2001. – 821 с.
11. Черник И. Д. Некоторые вопросы организации местных финансов в Финляндии // Финансы. – 2004. – № 2. – С. 75–76.
12. Конституція України. – К.: Феміна, 1996. – 64 с.
13. Європейська хартія місцевого самоврядування / Пер. з англ. Є. М. Вишневецький // Зібрання законодавства України. – 2007. – № 10.
14. Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. – Будапешт: Издательство «Arktisz Studio», 2003. – 77 с.
15. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» № 0907. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua>>.
16. Проект Закону України «Про територіальний устрій України». – Доступний з: <<http://www.kmu.gov.ua>>.
17. Bish Robert L. *Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty-First.* – Toronto: C. D. Howe Institute, 2001.
18. Ганущак Ю. Адмінреформа, бюджетний аспект. – Доступний з: <<http://www.auc.org.ua>>.
19. Дружбинський В. Чи стане Україна державою самоврядних громад? // Дзеркало тижня. – 2005. – № 39.
20. Пащенко В. АТР в Україні: декларації та реалії. Проект «Україна». – Доступний з: <<http://www.dialog.ua>>.
21. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.