

РОЗДІЛ 6

ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 352.07

Бугіль С. Я.
Західна О. Р.

Львівський національний університет імені Івана Франка

ПОСИЛЕННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ ЧЕРЕЗ ПАРТНЕРСТВО ТА СПІВРОБІТНИЦТВО

У статті досліджено проблеми функціонування місцевих бюджетів в Україні. Обґрунтовано доцільність посилення ресурсної бази муніципалітетів через партнерство та співробітництво. Запропоновано шляхи впровадження ефективних форм та методів реалізації міжмуніципальної співпраці з урахуванням специфіки організації місцевих фінансів України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, регіональний розвиток, об'єднання територіальних громад; муніципалітет, партнерство та співробітництво, міжмуніципальне співробітництво, муніципальні послуги.

Постановка проблеми. Аналіз тенденцій і проблем функціонування місцевих бюджетів України показує, що необхідне застосування ефективного бюджетного механізму, який сприяв би збалансованому виконанню місцевих бюджетів. Як засвідчує досвід розвинутих європейських країн, найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів та підвищення добробуту є партнерство та співробітництво.

Актуальність розвитку міжмуніципального співробітництва (ММС) в Україні зумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня, що призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самостійно і повноцінно виконувати свої повноваження. Майже всі такі територіальні громади перебувають на дотації держави, оскільки не мають необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових і соціально-культурних послуг. На жаль, обсяги таких дотацій не дають змоги надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

Нові вигоди для ОМС-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат під час надання послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, більш ефективна та прозора політика розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні аспекти впровадження міжмуніципального співробітництва знайшли своє відображення в працях О. Андрійка, О. Берданової, В. Борденюка, Р. Герцога, О. Гриндея, К. Деві, Д. Записного, В. Кравченка, В. Куйбіди, І. Лопушинського, А. Ткачука, В. Толкованова, Л. Оленковської, В. Полтавця, В. Удовиченка, А. Ткачука, Ю. Шарова та ін. У працях даних авторів досліджено проблеми впровадження міжмуніципального співробітництва в Україні, описано досвід зарубіжних країн у сфері міжмуніципальної співпраці, а також вивчено питання відкритості влади щодо впровадження міжмуніципального співробітництва на сучасному етапі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак сьогодні в контексті реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування питання впровадження міжму-

ніципального співробітництва потребує дальших розробок і досліджень, зокрема й щодо найбільш ефективних форм та методів реалізації міжмуніципальної співпраці з урахуванням специфіки організації адміністративно-територіального устрою та місцевих фінансів в Україні.

Мета статті полягає в аналізі окремих аспектів реалізації ефективних форм міжмуніципального співробітництва з урахуванням специфіки організації місцевих фінансів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз публікацій вітчизняних економістів, пов'язаних із дослідженнями розвитку міжмуніципальних угод, свідчить, що немає однозначного тлумачення сутності поняття «міжмуніципальні угоди». Найчастіше зустрічаються поняття «взаємодія муніципальних утворень», «співпраця», «об'єднання», «партнерство» і «кооперація муніципальних утворень для вирішення господарських завдань».

Можуть існувати різні форми міжмуніципального співробітництва та різні мотиви для його заснування. ММС існує, коли два або більше органів місцевого самоврядування (ОМС) погоджуються співпрацювати для виконання будь-якого зі своїх завдань задля отримання обоюдної вигоди.

ММС – це відносини між двома або кількома ОМС (тобто органами базового рівня місцевого самоврядування), які мають статус юридичних осіб та певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування) [1, с. 11].

Основними завданнями ММС є підвищення якості послуг, розвиток інфраструктури, а також підвищення ефективності діяльності відповідних ОМС. Головним мотивом, який спонукає керівників ОМС до розвитку ММС, є саме потреба у підвищенні якості муніципальних послуг або розвитку відповідної інфраструктури.

Виконання повноважень, спрямованих на надання муніципальних послуг, може здійснюватися кількома способами:

- 1) шляхом укладання договорів із приватними господарюючими суб'єктами на умовах аутсорсингу;
- 2) шляхом установаження приватно-публічного партнерства;
- 3) шляхом організації міжмуніципальних зв'язків, які можуть бути двох видів: а) укладання

міжмуніципальних угод та створення міжмуніципальних господарських товариств у вигляді міжмуніципальної господарської кооперації; б) укладання та виконання угод про делегування (у т. ч. взаємне) повноважень щодо вирішення питань місцевого значення між різними типами муніципальних утворень;

1) шляхом створення власних господарюючих суб'єктів муніципалітету в передбачених законодавством організаційно-правових формах і участі в господарюючих суб'єктах змішаної форми власності.

З усього перерахованого вище переліку, на нашу думку, одним із раціональних способів надання муніципальних послуг є міжмуніципальні угоди першого виду – кооперація муніципальних утворень, яка є одним із способів вирішення різних завдань місцевого та міжтериторіального значення.

В останнє десятиліття розвиток теорії муніципальних фінансів у зв'язку з бюджетною реформою в Україні отримав додатковий імпульс, і питанням міжмуніципальних відносин стало приділятися більше уваги.

Багато уваги розвитку ММС приділяють ПРООН, Ініціатива місцевого врядування Інституту відкритого суспільства та Рада Європи, які мають чітку політику його підтримки, але їхні ресурси обмежені.

Програма Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», яка реалізується за сприяння Шведського агентства міжнародного розвитку Sida, ініціювала комплексний розгляд питань розвитку ММС в Україні [2] У зв'язку із цим сьогодні можна визначити такі проблеми на шляху розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні: діючі положення Бюджетного кодексу [3] передбачають лише передачу певних ресурсів для виконання спільних повноважень ОМС без утворення спільних органів управління; процедура контролю над виконанням наданих повноважень також не передбачена; процедура добровільного об'єднання територіальних громад є досить складною, вона передбачає обов'язкове проведення референдумів; порядок розрахунків міжбюджетних розрахунків щодо основних соціальних видатків та повноважень, зокрема на районному рівні, ускладнений наявною системою адміністративно-територіальною устрою; недостатня державна підтримка розвитку різних форм ММС в Україні; недостатність кадрів для реалізації проектів ММС; недостатня обізнаність населення та представників основних ключових груп про потенціал ММС у наданні якісних комунальних послуг, удосконаленні муніципального менеджменту та розв'язанні актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування.

Серед інших міжнародних донорських організацій, які працюють у секторі децентралізації в Україні та можуть підтримати діяльність щодо розвитку ММС, слід виділити [4, с. 36]: Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA); Міжнародний фонд «Відродження»; Програма розвитку ООН (ПРООН) та її проект «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку», метою якого є сприяння розвитку місцевого самоврядування за широкою участі громадян для покращення якості життя населення в містах України; Європейський Союз (Представництво Європейської Комісії в Україні); Фонд «Східна Європа»; Швейцарське агентство міжнародного розвитку SDC, зокрема швейцарсько-український Проект підтримки децентралізації DesPro; Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) в

Україні, зокрема проекти «Сприяння економічному розвитку та зайнятості в Україні» та «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні»; Агентство з питань міжнародного співробітництва США (USAID), зокрема проекти «Місцевий економічний розвиток», «Локальні інвестиції та національна конкурентоздатність» (LINC), «Реформа міського теплозабезпечення в Україні», «Розвиток державно-приватних партнерств в Україні» тощо; Шведське агентство міжнародного розвитку Sida, яке в 2009 р. ухвалило нову стратегію діяльності в Україні, в якій питання доброго врядування та децентралізації займають важливе місце. Одночасно Sida виступає сьогодні основним донором у реалізації Плану дій Ради для України на 2008–2011 рр. (у частині розвитку місцевої демократії) та підтримує реалізацію нової програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні»; Посольство Королівства Норвегія в Україні (Міністерство закордонних справ Норвегії) тощо.

На нашу думку, основними принципами, на яких має будуватися міжмуніципальна співпраця в Україні, є: збереження самостійності органів місцевого самоврядування в межах міжмуніципальної кооперації; неприпустимість примусу до об'єднання; наявність економічної і політичної доцільності об'єднання.

Міжмуніципальне співробітництво може здійснюватися не тільки у вигляді створення будь-яких муніципальних організацій. Органи місцевого самоврядування можуть укласти договори з комерційними організаціями на виконання окремих функцій, покладених на адміністрації. Одним із таких механізмів виступає аутсорсинг. Аутсорсинг (від англ. outsourcing (outer-source-using) – використання зовнішнього джерела/ресурсу) – це передача організацією на підставі договору певних бізнес-процесів або виробничих функцій на обслуговування іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері [5].

Слід зазначити, що пошук нових форм міжмуніципальної взаємодії – процес складний і вимагає нетрадиційних підходів, спеціальних знань і розуміння процесів. Найбільш проблемними питаннями, пов'язаними з організаційно-правовими формами міжмуніципального співробітництва України, є можливість або неможливість передачі створюваним об'єднанням і організаціям повноважень органів місцевого самоврядування. З одного боку, законодавство прямо забороняє таку передачу повноважень союзам і асоціаціям муніципальних утворень, закріплюючи за ними функцію координації. Але щодо комерційних організацій таке положення не припустиме, адже під час створення спільних підприємств і організацій їм саме і необхідно передавати відповідні права органів місцевої влади.

Як приклад вирішення даної проблеми в міжмуніципальних відносинах можна розглянути Німеччину [6]. Міжмуніципальна кооперація в Німеччині супроводжується передачею певних завдань комунального самоврядування міжгромадським організаціям. Об'єднання громад, яким можуть бути передані повноваження місцевого самоврядування, організуються як корпорації публічного права. Общинні союзи, яким делегуються окремі питання обслуговування громад, також відрізняються один від одного за обсягом і характером переданих завдань: або їх коло не обмежується якоюсь певною сферою обслуговування, формулюється універсально, або, навпаки, створення об'єднання пов'язане з реалізацією

конкретного завдання місцевого господарства, в зв'язку з чим об'єднання розглядається також як форма господарської діяльності територіальних корпорацій (цільові союзи).

В Австрії громади можуть укладати угоди для створення міжгромадських об'єднань, яким від імені громад доручається виконання завдань, які входять до їх компетенції. Ці угоди мають бути схвалені наглядовим органом влади. Схвалення видається у вигляді постанови за умови, що угода відповідає закону щодо створення об'єднання: а) не завдає шкоди функціям зацікавленого владного органу громад, коли йдеться про виконання доручених йому органом державного управління завдань; б) відповідає інтересам із точки зору доцільності, ефективності та рентабельності.

В Іспанії існує така форма об'єднання комун, як синдикати комун. Їх у країні – 527. Синдикати комун – це добровільні асоціації комун, спрямовані на спільне здійснення певних робіт і служб, що належать до компетенції зацікавлених комун. Йдеться про місцеві утворення інституціонального характеру. Синдикати комун здійснюють свою діяльність на основі своїх статусів, схвалених зацікавленими муніципалітетами. У статутах визначається територіальний район діяльності даного утворення, предмет діяльності, його органи та економічні ресурси, передбачена тривалість існування й інші питання, необхідні для його функціонування.

Міжкомунальні об'єднання в Бельгії представляють собою некомерційні асоціації, що займаються чітко визначеними питаннями в інтересах комун. Вони створюються на добровільній основі [7]. Міжкомунальні об'єднання бувають «прості» і «змішані». Членами простих міжкомунальних об'єднань є місцеві органи влади, членами змішаних між комунальних об'єднань – юридичні особи, що представляють як приватний, так і державний сектор. Сфера діяльності міжкомунальних об'єднань визначена їх статутом. Кожне міжкомунальне об'єднання займається одним специфічним видом діяльності або декількома видами діяльності (газопостачанням, телемовленням, водопостачанням, медико-соціальною сферою тощо).

На нашу думку, в Україні ефективніше було б об'єднати зусилля і кошти з питань створення умов для забезпечення жителів поселення послугами зв'язку, громадського харчування, торгівлі та побутового обслуговування, організації збору та вивозу побутових відходів і сміття; створення муніципальної пожежної охорони. При цьому активну участь у міжмуніципальній кооперації зі збирання та вивезення побутових відходів і сміття міг би взяти на себе муніципальний район, оскільки до його повноважень віднесено питання з організації утилізації та переробки побутових і промислових відходів.

Даний спосіб мобілізації ресурсів міг би бути ефективний під час будівництва, наприклад, заводу зі спалювання відходів для муніципалітетів. Засоби для фінансування витрат на будівництво заводу зі спалювання відходів могли б формуватися за рахунок об'єднання: коштів на фінансування видатків на організацію збору та вивозу побутових відходів і сміття, що плануються в бюджеті поселень; коштів на фінансування витрат з організації утилізації та переробки побутових і промислових відходів у бюджеті муніципального району; відсутня частина може покриватися за рахунок банківського кредиту в сумі майбутніх надходжень плати населення та організації за задачу і переробку відходів.

Таким чином, у вітчизняній практиці найбільш широко можна використовувати такі моделі міжмуніципального співробітництва.

1. Співфінансування витрат. Об'єднання ресурсів у формі співфінансування витрат без створення юридичної особи у вигляді товариства, відповідно до вітчизняного бюджетного законодавства, складно, але функціями співфінансування суспільно значущих проектів або завдань різних муніципалітетів може володіти фонд, який може бути створений у межах міжмуніципального співробітництва за умови включення таких функцій в його статут засновниками. При цьому фінансування соціально-значущих проектів може здійснюватися фондом як за рахунок цільових внесків засновників, якщо це визначено статутними документами фонду, так і за рахунок залучених позабюджетних коштів.

2. Договір на придбання послуг. Вітчизняне бюджетне законодавство не забороняє придбання послуг одним муніципалітетом в іншого на підставі договору надання послуг, однак витрачання бюджетних коштів на придбання послуги має відповідати процедурам закупівлі.

Оскільки місцеві бюджети вітчизняних муніципальних утворень є високо залежними від міжбюджетних трансфертів, більша частина яких має цільове призначення, то необхідно вишукувати інші джерела фінансування послуг за міжмуніципальними угодами.

Автором пропонується використовувати два види джерел коштів для пропонованих субсидій: дотації, отримані за грантами, і «негативні трансферти».

Оскільки гранти виділяються у формі дотацій із державного бюджету, тобто не мають строго цільового призначення, то, на нашу думку, кошти отриманих грантів можуть бути спрямовані саме на фінансування послуг за міжмуніципальними угодами. А оскільки показниками оцінки використання гранту є рівень результативності діяльності органів місцевого самоврядування, рівень ефективності витрачання бюджетних коштів органом місцевого самоврядування та рівень оцінки населенням результатів діяльності органів місцевого самоврядування, то використання цих дотацій на співфінансування витрат на рівні муніципальних утворень дасть змогу досягти заданих показників.

Другим джерелом фінансування послуг за міжмуніципальними угодами можуть бути так звані «негативні трансферти» – вилучення доходів із місцевого бюджету до державного бюджету. Такі перерахування мають місце тоді, коли місцевий бюджет має перевищення доходів над плановими видатковими потребами.

Передані кошти у вигляді «негативного трансферту» не повинні погіршувати фінансове становище муніципальних утворень. Як приклад для використання «негативних трансфертів» в Україні доцільно звернути увагу на досвід Німеччини. Німецька модель горизонтального перерозподілу доходів між суб'єктами федерації має певні переваги: вона дає змогу вирішити як проблему несправедливості фінансової допомоги, так і збереження стимулів для нарощування дохідної бази місцевих бюджетів.

У Німеччині за горизонтального перерозподілу доходів податки між федерацією і регіонами діляться таким чином, щоб регіонам у цілому вистачало коштів на виконання своїх повноважень, а далі кошти перерозподіляються від «багатих» регіонів до «бідних» (кошти з федерального бюджету не надходять). При цьому у «багатих» регіонів кошти вилучаються за прогресивною

шкалою. Якщо в регіоні обсяг доходів на душу населення знаходиться в діапазоні від 100 до 101%, то на допомогу «бідним» регіонам іде 15% надлишку (перевищення над середнім), у проміжку від 101 до 110% – 2/3 надлишку, у разі перевищення 110% – 80% надлишку. Подібне вилучення коштів у «багатих» регіонів дає змогу доводити рівень бюджетної забезпеченості «бідних» регіонів до 95% від середнього.

У цьому разі регіони-«донори» завжди знають, яка частина природу власних доходів опиниться в регіональних бюджетах, а яка піде на допомогу регіонам-«реципієнтам».

Висновки. Отже, дослідивши роль і значення міжмуніципальних угод у зниженні розміру дефіциту місцевого бюджету можна зробити такі висновки.

1. Європейські країни мають багатий досвід муніципальної кооперації. Причому вона може мати різні форми. Нерозвиненість міжмуніципальних відносин в Україні пов'язана і з тим, що немає однозначного тлумачення сутності поняття «міжмуніципальні угоди». Основними принципами, на яких має будуватися міжмуніципальне співробітництво в Україні, є: збереження само-

стійності органів місцевого самоврядування в межах міжмуніципальної кооперації; неприпустимість примушування до об'єднання; наявність економічної та політичної доцільності об'єднання.

2. На відміну від зарубіжної практики, де в межах міжмуніципальної угоди ціна послуги може бути знижена, вітчизняні муніципалітети не мають такого досвіду.

В українській практиці можна використовувати такі моделі міжмуніципального співробітництва: співфінансування витрат; договір на придбання послуг.

3. Як засоби, що сприяють розвитку міжмуніципальних угод, нами пропонується використовувати два види джерел коштів: дотації, отримані за грантом, та «негативні трансферти».

Обґрунтуванням використання грантів є те, що вони виділяються у формі дотацій із державного бюджету, тобто не мають строго цільового призначення. Щодо другого джерела, то нами пропонується не передавати кошти у вигляді субсидій – «негативних трансфертів» між бюджетами поселень, а укладати міжмуніципальні угоди між муніципальними утвореннями для фінансування витрат із надання соціально значущих послуг населенню.

Список літератури:

1. Толкованов В.В. Развитие межмуниципального сотрудничества: отечественный и зарубежный опыт : [навч. посіб.] / За ред. В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 262 с.
2. Програма Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/>.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Толкованов В.В. Развитие межмуниципального сотрудничества: отечественный и зарубежный опыт : [навч. посіб.] / За ред. В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – С. 36.
5. Гришанова О.А., Фомин А.Г. Финансовое обеспечение расходных полномочий муниципальных образований / О.А. Гришанова, А.Г. Фомин. – Иваново, 2007. – С. 87–89.
6. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов. – М. : Спарк, 2001. – С. 67–82.
7. Бапфов Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии / Ф.А. Бапфов [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.demaz.org>.

**Бугиль С. Я.
Захидна А.Р.**

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

УСИЛЕНИЕ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ЧЕРЕЗ ПАРТНЕРСТВО И СОТРУДНИЧЕСТВО

Резюме

В статье исследованы проблемы функционирования местных бюджетов Украины. Обоснована целесообразность усиления ресурсной базы муниципалитетов через партнерство и сотрудничество. Предложены пути внедрения эффективных форм и методов реализации межмуниципального сотрудничества с учетом специфики организации местных финансов Украины.

Ключевые слова: местное самоуправление, региональное развитие, объединение территориальных общин, муниципалитет, партнерство и сотрудничество, межмуниципальное сотрудничество, муниципальные услуги.

**Bugil S. Y.
Zakhidna O. R.**

Ivan Franko National University of Lviv

ENHANCEMENT OF RESOURCE BASE OF MUNICIPALITIES THROUGH COOPERATION

Summary

The problems of the functioning of the local budgets of Ukraine. The expediency of strengthening the resource base of municipalities through collaboration. The ways of implementation of effective forms and methods of implementation of inter-municipal cooperation, taking into account the specifics of the local organization of Finance of Ukraine.

Keywords: local government, regional development, combining local communities; municipality cooperation, inter-municipal cooperation and municipal services.