

УДК 336:352

JEL Classification: H72, H77.

DOI: <https://doi.org/10/35774/visnyk2020.03.102>

**Ольга КНЕЙСЛЕР,**

доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри фінансового менеджменту та страхування,  
Тернопільський національний економічний університет  
вул. Львівська, 11а, м. Тернопіль, 46020, Україна,  
e-mail:olgakne@gmail.com  
OrcID : <https://orcid.org/0000-0001-9898-7031>

**Наталія СПАСІВ,**

доктор економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансового менеджменту та страхування,  
Тернопільський національний економічний університет,  
вул. Львівська, 11а, м. Тернопіль, 46020, Україна,  
e-mail:vladnat@gmail.com  
OrcID : <https://orcid.org/0000-0003-0797-7220>

**СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ ФІНАНСІВ ОТГ:  
ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

Кнейслер О., Спасів Н. Стратегічні орієнтири розвитку фінансів ОТГ: імплементація світового досвіду. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 3. С. 102–122. DOI: <https://doi.org/10/35774/visnyk2020.03.102>

Kneysler, O., Spasiv, N., (2020). Stratehichni oryentyry rozvytku finansiv OTH: implementatsiya svitovoho dosvidu [Strategic guidelines for the development of UTC finances: implementation of world experience]. *The Herald of Ternopil National Economic University*, Vol. 3, P. 102–122. DOI: <https://doi.org/10/35774/visnyk2020.03.102>

**Анотація**

**Вступ.** В умовах реформування системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади виняткового значення набуває використання передового світового досвіду в контексті провадження децентралізації й імплементації кращих зарубіжних практик щодо формування фінансів територіальних громад та їхніх об'єднань. Відповідно, потребує переосмислення низка важливих теоретичних постулатів вітчизняної фінансової науки через призму удосконалення наявних і розробки новітніх концептуальних підходів щодо функціонування фінансів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) за застосування міжнародних досягнень у цій сфері, оскільки це є підґрунтям ефективності провадження реформи фінансової децентралізації та запорукою місцевого розвитку.

© Ольга Кнейслер, Наталія Спасів 2020.

**Мета.** Враховуючи обмежені теоретичні і практичні напрацювання вітчизняних науковців щодо фінансів об'єднаних територіальних громад, метою статті є дослідження та використання кращих світових практик задля підвищення ефективності функціонування фінансів ОТГ.

**Методи.** Методичною основою дослідження є загальнонаукові та економіко-статистичні методи: аналіз, синтез, статистичний метод – для дослідження міжнародного досвіду реформування фінансів ОТГ; індукції, дедуції – для визначення напрямів розвитку фінансів ОТГ в Україні; абстрактно-логічний, економіко-математичний – для оцінювання доходів і видатків місцевих бюджетів країн ОЕСР.

**Результати.** Розглянуто світовий досвід реформування фінансів територіальних громад. У контексті застосування кращих міжнародних практик запропоновано напрями розвитку фінансів ОТГ в Україні за сучасних умов провадження фінансової децентралізації. Проведено оцінювання доходів і видатків місцевих бюджетів країн ОЕСР, що дало змогу визначити пріоритети у формуванні доходів, оптимізації видатків, розподілу повноважень і функцій, а також використання нових джерел нарощування дохідної бази бюджетів територіальних громад та їхніх об'єднань в Україні.

**Перспективи.** Перспективність здійснення подальших досліджень полягає у розробці моделі оптимізації фінансування розвитку ОТГ з метою забезпечення виконання власних повноважень і функцій.

Ключові слова: фінанси ОТГ, бюджет ОТГ, доходи і видатки бюджетів ОТГ, місцеві запозичення, фінанси комунальних підприємств і фінансових установ.

Формули: 0, рис.: 4, табл.: 1, бібл.: 27.

### Abstract

Olga KNEYSLER, Nataliia SPASIV

### STRATEGIC GUIDELINES FOR THE DEVELOPMENT OF UTC FINANCES: IMPLEMENTATION OF WORLD EXPERIENCE

**Introduction.** In the context of reforming the system of local self-government and territorial organization of power, the use of world best practices in the context of decentralization and implementation of best foreign practices in shaping the finances of territorial communities and their associations is of paramount importance. Accordingly, a number of important theoretical postulates of domestic financial science need to be reconsidered through the prism of improving existing and developing the latest conceptual approaches to the functioning of the finances of united territorial communities (OTG) using international advances in this area. local development.

**Purpose.** Given the limited theoretical and practical work of domestic scholars on the finances of the united territorial communities, the purpose of the article is to use the best world practices to improve the efficiency of OTG finances.

**Methods.** The methodological basis of the study are general scientific and economic-statistical methods: analysis, synthesis, statistical method - to study the international experience of OTG finance reform; inductions, deductions - to determine the directions of

*development of OTG finances in Ukraine; abstract-logical, economic-mathematical - for estimating revenues and expenditures of local budgets of OECD countries.*

**Results.** *The world experience of reforming the finances of territorial communities is considered. In the context of application of the best international practices the directions of development of finance of OTG in Ukraine under modern conditions of carrying out financial decentralization are offered. Estimates of revenues and expenditures of local budgets of OECD countries were assessed, which allowed to determine priorities in revenue generation, expenditure optimization, distribution of powers and functions, as well as the use of new sources to increase the revenue base of local communities and their associations in Ukraine.*

**Discussion.** *The prospects for further research is to develop a model for optimizing the financing of OTG development in order to ensure the implementation of its own powers and functions.*

Keywords: *OTG finances, OTG budget, revenues and expenditures of OTG budgets, local borrowings, finances of utilities and financial institutions.*

**Formulas: 0, fig.: 4, tabl.: 1, bibl.: 27.**

**Постановка проблеми.** Реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади і, як підсумок, об'єднання громад для зміцнення демократії та стимулювання місцевого економічного розвитку на засадах децентралізації є поширеною світовою практикою. Так, децентралізація державної влади і фінансова децентралізація в ЄС набули законодавчого обґрунтування в 1985 р. із закріпленням їхніх основоположних принципів в Європейській хартії місцевого самоврядування [1, с. 253]. Нині одна із домінант – вирішення конкретних проблем громади на найнижчому рівні – принцип субсидіарності як провідна ідея Європейської хартії місцевого самоврядування, є вектором розвитку фінансів територіальних громад у всіх без винятку країнах Європи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем імплементації зарубіжного досвіду в контексті функціонування фінансів територіальних громад присвячені праці О. Василика, В. Дем'янишина, О. Десятнюк, М. Карліна, А. Крисоватого, М. Крупки, Л. Лисяк, І. Лютого, П. Нікіфорова, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, О. Рожка, О. Тулай, В. Тропіної, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Значний внесок у розробку векторів розвитку фінансів територіальних громад та їхніх об'єднань зробили зарубіжні та вітчизняні науковці, серед яких І. Вахович, І. Волохова, Т. Гургула, О. Молодцов, І. Пелехатий, І. Сторонянська, Р. Масгрейв, Е. Остром. Їхній внесок є беззаперечним, проте не розробленими все ще є питання теоретико-методологічного обґрунтування концептуальних засад розвитку фінансів ОТГ у частині оптимізації видаткової та розширення дохідної бази їхніх бюджетів за використання кращих світових практик, що зумовлює подальший науковий пошук та виводить на перший план виокремлення власної позиції у цій площині.

**Мета статті.** Метою дослідження є вивчення та використання кращих світових практик з метою підвищення ефективності функціонування фінансів ОТГ в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Європейська хартія місцевого самоврядування, фіксуєчи політичні та економічні права місцевого самоврядування,

його незалежність від центральної влади, зобов'язує держави закріпити у внутрішньому законодавстві й застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Саме із підписанням Європейської хартії місцевого самоврядування країни Європи в 1990-х рр. увійшли у нову хвилю децентралізації, зокрема фінансової, відмінну від тих її процесів, які відбулися у більшості з них протягом 1960–1970 рр. Водночас фінансова автономія територіальних громад визначена основою місцевого самоврядування, що зафіксовано у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до постулатів Європейської хартії місцевого самоврядування фінансова автономія ґрунтується на тому, що:

- обсяг фінансових ресурсів має відповідати витратам, пов'язаним з виконанням функцій місцевих органів влади;
- органам місцевої влади потрібно надати можливість самостійно і вільно розпоряджатися виділеними їм фінансовими ресурсами;
- органи місцевої влади відповідно до повноважень визначають необхідний рівень власних фінансових ресурсів.

В європейській практиці оцінювання фінансів територіальних громад здійснюють на основі аналізу рівня цих фінансових ресурсів у контексті витрат ОМС територіальних громад, а також потенціалу органів місцевого самоврядування щодо спроможності нарощення власних доходів. Як декларує Європейська хартія місцевого самоврядування, місцевим органам влади потрібно мати «...власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в рамках своїх повноважень», а фінансові ресурси місцевих органів влади мають бути «пропорційними» щодо їхньої відповідальності. Відповідно, перше положення є умовою місцевої фінансової автономії та реалізації засад демократичного управління на практиці; друге – це гарантія щодо надання необхідних ресурсів для фінансування завдань, які покладено на ОМС.

Аналітики міжнародних організацій вважають, що фінансова автономія в процесі мобілізації ресурсів бюджетів місцевих громад привела до зростання ролі місцевих органів самоврядування в державному управлінні країн Європи [2]. А автономність у мобілізації доходів, як вказують науковці, передбачає незалежність у здійсненні витрат. За показником автономії витрат місцевих бюджетів виокремлюють фінансово спроможні громади країн Європи, поділяючи їх на три групи [3, с. 1067–1083]:

- три країни Північної Європи (Данія, Фінляндія, Швеція) та Швейцарія, витрати бюджетів громад яких перевищують 20% ВВП;
- велика група країн (країни-члени ЄС), витрати бюджетів громад яких становлять від 6% до 13% ВВП (Франція, Німеччина, Іспанія, Італія та інші);
- невелика група країн, де витрати бюджетів громад становлять менш як 5% ВВП (Греція, Кіпр, колишня Югославія, Македонія та Мальта).

Водночас із визначенням реальної фінансової автономії місцевих громад за критерієм частки витрат місцевих бюджетів у ВВП про фінансову незалежність територіальних громад у країнах Європи свідчить рівень самостійного управління фінансовими ресурсами, що перебувають у розпорядженні місцевої влади, в частині оптимізації витрат, мобілізації доходів і розширення дохідної бази місцевих бюджетів.

Щодо оптимізації витрат варто зауважити, що відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування юридично визначені функції ОМС мають бути забезпечені фінансовими ресурсами – це «принцип поєднання», дотримання якого залежить від структури видатків місцевих бюджетів. Основа розрахунку обсягу і структури видатків – рівень і якість послуг, які достатні та необхідні для членів територіальної громади, що є базою формування фінансових вимог ОМС до центральних органів влади для визначення видів і величини державної допомоги.

Статистичні дані підтверджують, що середнє значення частки видатків місцевих бюджетів у ВВП у федеративних розвинених країнах ОЕСР у 2016 р. становило 20,8%, в унітарних – 1,3%, в країнах ЄС – 1,4%. Водночас середнє значення видатків місцевих бюджетів у структурі загальнодержавних витрат становило у федеративних розвинених країнах – 51,9%, унітарних – 39,2%, країнах ЄС – 50,9%. Ці показники свідчать, що країни з федеративним і квазіфедеративним устроєм (більшість країн ЄС) є найбільш децентралізованими.

Відповідно за видатками в межах ОЕСР ідентифікуються дві групи країн з низькими та високими значеннями показників фінансової децентралізації. Так, першу групу країн становлять: Австрія, Чилі, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Латвія, Люксембург, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Словацька Республіка, Словенія, Туреччина, Об'єднане Королівство Великобританія. У цій групі середнє значення частки видатків місцевих бюджетів у ВВП країни становить 2%, а середнє значення видатків місцевих бюджетів у структурі загальнодержавних витрат – 30,1%. У цій групі країн середні значення: видатків місцевих бюджетів становлять 8,9 млрд дол. США, видатків місцевих бюджетів на душу населення 937,2 дол. США.

У другій групі країн ОЕСР середнє значення частки видатків місцевих бюджетів у ВВП країни становить 10,8%, а середнє значення витрат місцевих бюджетів у структурі загальнодержавних витрат становить 55,2%. До цієї групи належать: Австралія, Бельгія, Канада, Німеччина, Мексика, Іспанія, Швейцарія, США, Фінляндія, Франція, Ізраїль, Італія, Японія, Корея, Нідерланди, Португалія, Швеція. Відповідно у цій групі країн середні значення: видатків місцевих бюджетів становлять 361,9 млрд дол. США, видатків місцевих бюджетів на душу населення, 5021,7 дол. США. Зазначені дані свідчать, що країни другої групи є найбільш фінансово децентралізовані за видатками.

Якщо розглянути структуру видатків місцевих бюджетів країн ОЕСР та країн ЄС у 2016 р. за класифікацією COFOG, то є очевидним той факт, що найбільша частка видатків місцевих бюджетів країн ОЕСР припадає на освіту та інші види послуг, а в країнах ЄС – на освіту і соціальний захист [4].

Законодавство країн Європи гарантує, що будь-яке делегування повноважень і функцій супроводжується адекватною передачею фінансових ресурсів, насамперед повноважень щодо їхньої мобілізації та нарощування. На нашу думку, ця норма має бути закріплена у вітчизняному законодавстві й безпечливо виконуватись. Зауважимо, що у Франції цей принцип уперше зреалізований у законодавстві в 1982 р., а згодом закріплений у Конституції Франції в 2003 р. (п. 4 ст. 2-2-2). У Конституції Німеччини в 2006 р. прописано заборону на внесення змін федеральними законами щодо передачі виконання певних повноважень держави до муніципальних рад та їхніх об'єднань без розширення їхніх прав у сфері мобілізації доходів місцевих бюджетів

(новий п. 1 ст. 84 Конституції). Це унеможливило практику, коли за федеральним законодавством витрати перекладались на місцеві органи влади і не надавались відповідні фінансові ресурси на їхнє покриття.

Фінансова автономія місцевих громад також залежить від їхньої ресурсної спроможності та стану національної економіки кожної країни. Саме це визначає розвиток місцевих фінансів і засади зміцнення місцевого самоврядування у країнах Європи [5]. Відповідно на першому плані ефективна мобілізація доходів як детермінанта фінансової децентралізації. Про рівень фінансової децентралізації розвинених країн за доходами свідчать показники частки доходів місцевих бюджетів у ВВП. Як засвідчує аналіз статистичних даних, найбільш децентралізованими знову ж таки є країни федеративного державного устрою порівняно з унітарними державами. Згідно з показниками частки доходів місцевих бюджетів у структурі загальнодержавних доходів та доходами місцевих бюджетів на душу населення найбільш децентралізованими є країни федеративного державного устрою порівняно з унітарними державами.

Щодо структури доходів місцевих бюджетів за видами доходів, то можна зазначити, що в країнах ЄС у структурі доходів місцевих бюджетів у середньому субсидії і гранти становили 44,1%; тарифи і збори – 11,6%; доходи від власності – 1,2% та соціальні внески – 2%. При цьому в країнах ЄС частка податків, що надходять до місцевих бюджетів становить 24% від загальнонаціональних податків.

Одночасно аналогічні показники в межах країн ОЕСР в структурі доходів місцевих бюджетів у 2016 р.: субсидії і гранти – 48,3%; тарифи і збори – 12,3%; доходи від власності – 1,8% та соціальні внески – 1,2%. Водночас у країнах ОЕСР частка загальнонаціональних податків, що надходять до місцевих бюджетів, становить 20%. Отже, у більшості європейських країн у структурі доходів місцевих бюджетів податкові надходження територіальних громад складаються здебільшого із визначених часток загальнодержавних податків, які встановлюють центральні органи влади. Єдиними джерелами доходів, щодо яких ОМС приймають рішення про регулювання ставок і бази оподаткування, є власні податкові надходження та доходи від місцевих адміністративних послуг. Оскільки доходи, отримані від місцевих адміністративних послуг, значною мірою залежать від того, якими інституціями вони надаються – безпосередньо місцевою владою або комунальними підприємствами й установами, то у структурі доходів домінянтою є власні податкові надходження. У деяких європейських країнах саме на основі обсягів місцевих податкових надходжень визначають розмір міжбюджетних трансфертів [5].

Зауважимо, що відмінності між різними європейськими системами фінансування місцевого самоврядування зумовлені різною природою джерел формування доходів місцевих бюджетів. Це, зокрема, стосується власних податкових надходжень, трансфертів, місцевих податків і доходів від надання адміністративних послуг [6, с. 369–389]. Так, практики [6, с. 369–389] пропонують розрізняти фінансові системи країн Європи щодо детермінації структури доходів бюджетів територіальних громад із власними податковими надходженнями чи із трансфертами. Відповідно до цього виявлено, що власні податкові надходження домінують у бюджетах місцевих громад лише у восьми країнах Європи, зокрема таких: Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція,

Ісландія, Норвегія, Швеція та Швейцарія [7, с. 694–718]. У всіх цих країнах у структурі доходів бюджетів громад власні податкові надходження становлять більш як 40%. В інших країнах Європи власні податкові надходження формують 35% від загального обсягу фінансових ресурсів громади, за винятком Албанії, де вони становлять 40%.

Загалом результати [8] свідчать, що є відмінності між системами місцевих фінансів країн Європи за рівнем власних податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів. Так, у країнах із часткою 30–40% власних податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів за умови, коли власні податкові надходження більші, ніж надходження від трансфертів та загальнодержавних податків, фінансове забезпечення бюджетів громад регулюється місцевим оподаткуванням і ОМС можуть провадити власну фіскальну політику. І навпаки: у країнах, де власні податкові надходження місцевих громад значно нижчі та становлять менш як 30% від обсягу загальних доходів місцевого бюджету, фінансове регулювання забезпечується лише трансфертами. Проте саме за допомогою трансфертної політики з боку органів центральної влади здійснюється тиск через зниження їхнього обсягу, спонукаючи ОМС або нарощувати власні доходи місцевих бюджетів, або скорочувати видатки. Ця дієва практика має бути імплементована у вітчизняну, що дає поштовх до саморозвитку об'єднаних територіальних громад щодо формування власної ресурсної бази та визначення орієнтирів політики оподаткування місцевими податками й зборами, а не розрахунку на надходження міжбюджетних трансфертів.

Щодо формування доходів у контексті здійснення місцевого оподаткування існує декілька різних тенденцій у країнах Європи. Так, усі країни Європи, крім Швеції, формують надходження від місцевого податку на нерухомість. І цей податок, як правило, вважається найбільш прийнятним для місцевого оподаткування через локалізацію податкової бази. Цю точку зору поділяє більшість урядів у всьому світі [9, с. 279–293], але якість адміністрування й обсяги надходжень до місцевого бюджету залежать від наявності повноцінного земельного реєстру, якого немає у багатьох країнах Центральної та Східної Європи. У вітчизняній практиці зростання доходів бюджетів ОТГ за цим місцевим податком також має бути більш перспективним на основі формування Банку землі, який декларований як інструмент інвентаризації земель України.

Податок на прибуток як джерело наповнення місцевих бюджетів територіальних громад країн Європи, зокрема в Австрії, Німеччині, Угорщині та Польщі, розподіляється між центральним і місцевими бюджетами, натомість у Болгарії, Хорватії та Румунії всі надходження від цього податку використовуються для фінансування місцевих бюджетів. Однією з переваг спрямування надходжень від податку на прибуток у місцевий бюджет є усвідомлення платниками податків прямого зв'язку між сплаченими податками та наданими публічними послугами на місцях. У половини країн Європейського Союзу (Австрія, Кіпр, Данія, Франція, Німеччина, Угорщина, Ірландія, Люксембург, Португалія та Іспанія) існує місцевий податок, який додатково стягується з економічної діяльності, що здійснюється на певній території та є додатковим джерелом доходів їхніх бюджетів територіальних громад [9, с. 279–293].

Загалом загальноєвропейська тенденція щодо місцевого оподаткування ґрунтується на тому, щоб зменшення її частки у доходах бюджетів територіальних

громад можна було завжди компенсувати трансфертами з бюджету вищого рівня і перерозподілом часток загальнонаціональних податків. Проте така практика у Франції, Німеччині, Нідерландах призвела до зменшення фінансової автономії місцевих громад. Натомість Швеція, Італія, Словаччина продовжують процес відновлення місцевого оподаткування, надходження до місцевих бюджетів громад за якими замінили повністю трансферти.

Це означає, що в більшості європейських країн забезпечення фінансовими ресурсами територіальних громад здійснюється стабільно визначеними пропорціями розподілу загальнодержавних податків і трансфертів за узгодженням із платниками податків й органами місцевого самоврядування (практика Австрії та Німеччини) за умови формування балансу доходів і видатків бюджетів цих територіальних громад.

Водночас надходження від плати за місцеві адміністративні послуги є одним із перспективних джерел нарощування власних надходжень бюджетів територіальних громад країн Європи [10, с. 237–274]. В європейській практиці вважається, що підвищення тарифів та інших платежів на місцеві адміністративні послуги сприймається легше, ніж збільшення податків. Зокрема, у країнах Центральної та Східної Європи такими платежем є доходи від власності (доходи від відчуження або успадкування), що відіграють важливу роль у мобілізації фінансових ресурсів, збільшуючи частку доходів бюджетів територіальних громад.

Серед альтернативних джерел фінансування доходів бюджетів територіальних громад в європейській практиці використовують різні форми державно-приватного партнерства, що ґрунтуються на Британській приватній фінансовій ініціативі 1992 р. [11]. Наприкінці 1990-х рр. багато країн Європи прийняли законодавство про державно-приватне партнерство, яке в різних правових формах у різних країнах забезпечує той самий процес співпраці приватного сектору з місцевими органами самоврядування. Таке партнерство розширює фінансові можливості та частково покриває недостатність надходжень до бюджетів територіальних громад. Проте результати щодо такого джерела фінансування територіальних громад неоднозначні. Так, навіть у Великобританії нині надходження від державно-приватного партнерства не становлять більш як 11% від доходів місцевих бюджетів. Цей обмежений успіх можна пояснити тим фактом, що умови для доступу місцевих органів самоврядування до кредитів були обмеженими до появи Акта місцевого самоврядування в 2003 р., що відкрив можливість доступу до додаткових фінансових ресурсів місцевим бюджетам через приватні фінансові ініціативи. Незважаючи на те, що державно-приватні партнерства дають змогу збільшити обсяги надходжень до місцевих бюджетів, вони не набули популярності. Так, у більшості країн Європи частка надходжень до місцевих бюджетів від державно-приватного партнерства продовжує бути незначною, навіть якщо ОМС іноді встановлюють амбітні цілі, як наприклад, у Франції, де до 2010 р. була визначена мета – забезпечити 10% надходжень до місцевих бюджетів від державно-приватного партнерства, яка, проте, не була реалізована [12, с. 3–28]. Варто також наголосити, що, зважаючи на нерозвиненість державно-приватного партнерства, особливо на мезорівні, таке джерело наповнення дохідної бази бюджетів ОТГ є перспективою для вітчизняної практики, проте поки що віддаленою.



У контексті дослідження варто акцентувати на розподілі повноважень між органами державної та місцевої влади, що є важливою проблемою запровадження реформи децентралізації в Україні. Зазначимо, що уст. 4.2 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено принцип фінансової свободи, що є надзвичайно важливим з точки зору закріплення фінансових ресурсів на реалізацію переданих повноважень ОМС.

В європейській практиці існує загальна тенденція до розширення сфери повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема у Німеччині, Австрії, Італії, Чехії, Угорщині та Словенії, де місцеві ради нині виконують адміністративні завдання, що традиційно реалізовувала держава. Це сприяє посиленню ролі органів місцевого самоврядування на місцях, проте реальне розширення повноважень та обов'язків залежить від обсягів фінансових ресурсів і контролю за їхньою реалізацією. Аналогічна тенденція спостерігається у вітчизняній практиці за делегування повноважень і закріплення фінансових ресурсів. Так, у країнах Центральної та Східної Європи широкий спектр фінансових завдань, за які відповідають місцеві органи влади, є часто не зіставним з обсягами наявних фінансових ресурсів, сформованих у місцевих бюджетах на такі цілі. Виняток становлять країни, де державне управління було відновлено або збережено в деяких сферах на місцевому рівні через нестачу фінансових ресурсів, що надавалися місцевим органам самоврядування (Чехія – охорона здоров'я та освіта, Болгарія – освіта) [13, с. 64–70].

Водночас Португалія делегує місцевим радам містобудівне планування (містобудування, планування, проекти розвитку), надання соціальних пільг та управління соціальними установами для певних категорій населення, зокрема для людей похилого віку. До переліку повноважень також належать такі: підтримка доріг; громадський транспорт; розподіл води (за винятком Великобританії); утримання соціального житла (за винятком Нідерландів, Італії та Швейцарії); будівництво й обслуговування шкільних будівель; надання освітніх послуг тощо. Ці завдання можна вважати загальною сукупністю повноважень і обов'язків ОМС, що фінансуються з місцевих бюджетів у країнах Європи.

Зауважимо, що найважливіші відмінності між країнами Європи щодо повноважень і відповідальності існують у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і надання пільг. Загалом місцеві органи влади відповідно до національного законодавства несуть відповідальність за такі послуги в північних країнах і Великобританії.

Починаючи з 2012 р., ОМС у Данії здійснюють управління охороною здоров'я та системою медичного страхування на місцях, що раніше належало до повноважень центрального уряду. У Швеції соціальне забезпечення фінансується на національному рівні, але місцеві громади управляють лікарняними закладами та системою охорони здоров'я членів цієї громади.

Натомість у Німеччині, Франції, Італії та Іспанії місцеві органи самоврядування виконують лише часткові або граничні повноваження та несуть відповідальність за ними, освіта і охорона здоров'я – це компетенція державних або регіональних органів влади. В Угорщині, Литві, Польщі та Румунії, навпаки, це є відповідальністю муніципалітетів. В Естонії, Латвії, Чехії, Словаччині та Словенії фінансування освіти й охорони здоров'я розподілене між державою та органами місцевого самоврядування

пропорційно, держава відповідає лише за управління персоналом у цих сферах. У Болгарії право на управління і фінансування систем охорони здоров'я та освіти надано муніципалітетам у середині 1990-х рр., проте повернуто на державний рівень у 2003 р. у зв'язку з неефективною політикою ОМС у цій сфері.

Обов'язки щодо фінансування громадської безпеки також віддані місцевим органам влади у багатьох європейських країнах, хоча і не в усіх. У Бельгії, Нідерландах і Великобританії громадська безпека за традицією є важливою відповідальністю місцевих органів влади. Натомість у Німеччині, Угорщині та Швеції суспільна безпека не належить до компетенції органів місцевого самоврядування і не фінансується з місцевих бюджетів.

Отже, незважаючи на визнання постулатів Європейської хартії місцевого самоврядування, тенденцію до централізації повноважень можна спостерігати в багатьох країнах Європи у сфері освіти (Латвія, Чехія, Словаччина, Великобританія), охорони здоров'я (Норвегія, Словенія, Чехія) та громадської безпеки (Бельгія, Нідерланди, Німеччина). З огляду на це, вітчизняна практика ілюструє аналогічну тенденцію – Європейську хартію місцевого самоврядування, більшість повноважень і фінансових ресурсів зосереджено в державі. Таку ситуацію необхідно змінювати, і саме реформування територіальної організації влади в Україні створює умови для переформатування повноважень через призму їх передачі ОМС.

Здійснення муніципальних запозичень є поширеною практикою в зарубіжних країнах у контексті залучення додаткових фінансових ресурсів ОМС з метою забезпечення ефективного розвитку територіальних громад. Домінантною умовою здійснення муніципальних запозичень є запровадження на законодавчому рівні обов'язковості розкриття інформації про діяльність і фінансовий стан муніципалітетів. В Україні на цьому напрямку розроблено законодавчі ініціативи, проте їх розгляд перманентно відкладається, що негативно впливає на функціонування ринку місцевих запозичень.

Міжнародна практика підтверджує переваги залучення муніципальних позик ОМС, зокрема це:

- акумуляція необхідних коштів бюджетів територіальних громад для покриття капітальних видатків місцевих бюджетів;
- зменшення вартості інвестиційних проєктів та зниження терміну їхньої окупності;
- доступ до грантів від міжнародних фондів і донорів, хоча часто необхідною умовою їхнього отримання є забезпечення частки власних коштів в інвестиційних проєктах.

Оскільки бюджети територіальних громад часто не мають достатньо ресурсів для забезпечення такої частки проєктного фінансування, саме муніципальні позики дають змогу скористатися грантами та уможливають реалізацію проєктів.

Основним ризиком при залученні такого джерела фінансування є надмірне зростання боргового навантаження на бюджети територіальних громад. Для мінімізації цього процесу запроваджено у міжнародній практиці відповідне державне регулювання місцевих запозичень, контроль за яким покладено на державу та місцеві громади, основними завданнями якого є такі:

- координація щодо здійснення місцевих запозичень (за умови, коли ОМС планують / координують запозичення разом);

- прозорість і підзвітність ОМС у контексті прийняття та реалізації фінансових рішень;
- дотримання чітких критеріїв і правил щодо науково обґрунтованого рівня залучення позик (обмеження щодо дефіциту бюджету територіальної громади, «золоте правило», за яким капітальні видатки фінансуються виключно за рахунок місцевих запозичень);
- адміністративні обмеження – заходи прямого контролю за муніципальними запозиченнями (пряме узгодження з органами центральної влади);
- оцінювання можливостей ОМС ефективно використовувати залучені кошти й обслуговувати муніципальні позики.

Аналогічну процедуру із здійснення перманентного контролю за недопущенням надмірного боргового навантаження на бюджети територіальних громад і регулювання обсягу місцевих запозичень, на наше переконання, необхідно запровадити в Україні.

Окрім того, як свідчить практика, муніципальні запозичення є менш ризикованими, ніж корпоративні. Так, наприклад, у США рівень муніципальних дефолтів у десятки разів менший, ніж у корпоративному секторі, зокрема протягом 1970–2016 рр. муніципальні дефолти у США склали 0,18%, а в 2018 р. – 0,05%, тоді як корпоративні – 1,74% [15].

Як ілюструють дані рис. 1, у США у 2018 р. сталося лише 35 випадків муніципальних дефолтів (здебільшого технічного характеру) – затримка термінів погашення платежів, що є найнижчим показником протягом 2010–2018 рр. У такому контексті зауважимо, що досвід місцевого кредитування в Україні ілюструє, що усі муніципальні позики, залучені в 2003–2012 рр., були повернуті в повному обсязі й тільки у 2-х випадках прострочені платежі були погашені пізніше. Отже, ризик неповернення коштів у вітчизняній практиці є мінімальним (щоправда за мінімального їх залучення), що свідчить на користь використання саме такого позикового джерела.

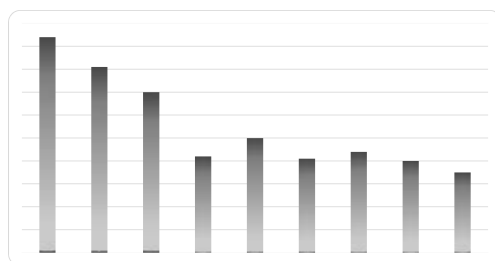


Рис. 1. Кількість дефолтів за муніципальними запозиченнями у США протягом 2010–2018 рр.

Джерело: розроблено авторами на основі URL: <https://www.breckinridge.com/insights/details/2019-municipal-bond-credit-outlook/>

У контексті дослідження зазначимо, що у зарубіжній практиці встановлено обмеження на залучення муніципальних позик. Так, усі країни Східної Європи, окрім Чехії, мають такі види обмежень: загальна сума боргу не повинна перевищувати певний відсоток поточних доходів бюджету (зазвичай близько 60%), а витрати на обслуговування боргу не більші 15–25% поточних доходів місцевого бюджету.

Водночас в Італії та Іспанії фінансові витрати на обслуговування муніципальних боргів не мають перевищувати 25% поточних доходів бюджету. У Франції боргове навантаження повинне бути менше, ніж профіцит і заощадження за попередні роки. У Німеччині та Швейцарії обмеження встановлені кожним регіоном («землею») зокрема, а у Фінляндії обмеження відсутні загалом.

У країнах Східної Європи необхідне обов'язкове погодження умов місцевих запозичень із центральною владою (відповідними міністерствами, комісіями тощо). У Німеччині, Фінляндії – затверджується місцевою владою, а в Ірландії, Іспанії та Великій Британії – відповідними міністерствами.

Фінансові умови, на яких муніципалітети можуть залучати кошти (наприклад термін погашення боргу, допустимі відсоткові ставки й інше), зазвичай не встановлено законодавством, а регулюються опосередковано.

Гарантування повернення кредитних коштів є одним із найважливіших. Відповідно здійснення місцевих запозичень відбувається:

- без забезпечення (бланкові кредити);
- під державні гарантії;
- під заставу муніципальної власності й активів;
- під забезпечення міжбюджетних трансфертів;
- під забезпечення власних доходів місцевих бюджетів.

Доволі поширеною є практика надання позик без забезпечення – загальне зобов'язання повернути кредит без пріоритетного права на будь-які активи чи кошти муніципалітету. Міжнародний досвід свідчить, що надання позик без забезпечення (бланкові кредити) є ефективним джерелом залучення коштів. Проте у вітчизняній практиці кредитування ОМС без фінансового забезпечення, враховуючи законодавчу неврегульованість цього процесу, не можливе, відповідно, і використання такого джерела нарощування доходів бюджетів територіальних громад також.

Надані державні гарантії під муніципальні позики є найбільш оптимальним методом знизити кредитний ризик, проте багато країн цього не практикують (наприклад, Литва, Польща, Фінляндія). Однак така модель існує у Німеччині, в разі невиконання зобов'язань загрожує муніципалітетам частковою втратою фінансування, автономії та підпорядкуванням центральному уряду.

Застава у вигляді муніципальної власності й активів у деяких країнах (Британія, Франція, Бельгія, Італія, Іспанія, Португалія) як вид забезпечення не дозволяється. Вважається, що муніципалітет повинен володіти активами, які мають публічну користь (а отже, не можуть бути використані як забезпечення за кредитом, оскільки в такому разі існує ризик їх втрати). Якщо актив не має публічної користі, то він має бути приватизований.

Використання активів у вигляді застави дозволяється в таких країнах, як Ірландія, Норвегія, Фінляндія, Данія, Чехія, Польща та Хорватія. У цих країнах на законодавчому рівні є чіткий поділ активів на ті, що є критичними для виконання публічних функцій («public domain»), та які не виконують публічних функцій («private domain»), і відповідно можуть використовуватися як застава.

Здійснення муніципальних запозичень, які забезпечуються трансфертами із державного бюджету, є окремою формою застави й надає кредитору право на

стягнення заборгованості за рахунок трансфертів із центрального бюджету до місцевого. У випадку, якщо муніципалітет прострочує платежі, то борг сплачується за рахунок трансферту, який мав би спрямовуватися до місцевого бюджету (Болгарія, Хорватія, Туреччина, США, Колумбія, Бразилія).

Гарантування місцевих запозичень під забезпечення власних доходів місцевих бюджетів є ефективним інструментом зниження кредитного ризику та пріоритетним правом кредитора на надходження до місцевого бюджету (наприклад, надходження за окремим видом податку). Такий механізм гарантування більше поширений у розвинених країнах (Велика Британія, США), але впроваджується й у країнах, що розвиваються: Литва, Румунія, Угорщина, Албанія із детальною розробкою необхідних законодавчих підстав щодо забезпечення можливості стягнення цих коштів.

Також у практиці використовують додаткові інструменти зниження кредитних ризиків. Наприклад, у таких країнах, як США, Канада, Хорватія, Туреччина, існує практика створення резервного фонду, що відокремлений від бюджету [16]. Кошти резервного фонду можуть використовуватися лише в разі неможливості місцевого бюджету виконувати свої зобов'язання, але впродовж певного часу муніципалітет повинен відшкодувати витрати резервному фонду.

Варто наголосити, що майже у всіх країнах світу є законодавчо затверджені процедури у випадку неплатоспроможності місцевого бюджету. Наприклад, в Угорщині, Аргентині, Колумбії та Південній Африці такі положення передбачають тимчасове взяття державою зобов'язань муніципалітетів з обслуговування кредитів. Відтак, муніципалітет перебуває під «змушеним втручанням» до відновлення стану платоспроможності. Протягом такої процедури муніципалітету заборонено залучати кошти, окрім випадків рефінансування, що рекомендоване спеціальною комісією та узгоджено з урядом. В інших країнах існують схожі процедури, зокрема: у Швейцарії, Німеччині та Великій Британії призначають адміністрацію для контролю за реструктуризацією та розробкою плану погашень боргу, проте вона працює тільки в інтересах певних кредиторів.

Окрім муніципальних позик, залежно від спрямування фінансової політики використовують й інші інструменти кредитування ОМС:

- позики комерційних банків (європейська модель);
- випуск муніципальних облігацій (модель США);
- запозичення від спеціальних фінансових установ (муніципальні, приватні, державні або змішані фонди).

Поширеною в європейських країнах практикою залучення додаткових фінансових ресурсів ОМС є кредитування муніципалітетів, що формує додаткові фінансові інвестиції для розвитку територіальних громад. Ефективність функціонування ринку кредитування муніципалітетів залежить від трьох ключових елементів:

- нормативно-правової бази, що регулює відносини на ринку;
- наявності пропозиції фінансових ресурсів;
- необхідної інфраструктури для оцінювання кредитних ризиків [17].

У багатьох країнах використовуються відразу декілька механізмів залучення фінансових ресурсів муніципалітетами (у Німеччині – банківське кредитування та

залучення коштів через випуск облігацій, у Польщі – кредитування муніципалітетів і запозичення від спеціальних міжнародних фінансових установ) [18].

За високих відсоткових ставок, ОМС диверсифікують структуру позик, активно використовуючи кошти міжнародних донорів і фінансових організацій [19]. Проте здебільшого фінансування характеризується змішаною моделлю, за якою залучаються як кошти донорів (на пільгових умовах), так і приватного сектору (на ринкових умовах) [20], забезпечуючи бюджет територіальної громади додатковими фінансовими ресурсами. Саме змішана модель, на нашу думку, найбільш адекватна для імплементації у вітчизняну практику.

Як свідчить зарубіжний досвід, основними перевагами змішаного фінансування в контексті муніципальних запозичень є такі: зростання показника фінансового левериджу, що підвищить ефект від інвестованих коштів донорів; збільшення загального обсягу фінансових ресурсів приватного сектору, що дасть змогу ОМС виконати важливі проєкти у різних сферах [21], що сприятиме формуванню необхідної інфраструктури місцевої громади [21].

Також ефективним джерелом наповнення місцевих бюджетів є інвестиції з цих бюджетів. Так, розглянувши структуру інвестицій з місцевих бюджетів країн ЄС та ОЕСР 2016 р. за класифікацією COFOG, можемо зазначити, що найбільше інвестиційних проєктів ОМС країн ЄС та ОЕСР реалізують в економічній галузі, що свідчить про їхню активну позицію щодо забезпечення економічного розвитку територіальних громад та нарощування дохідної бази їхніх бюджетів. Зазначимо, що аналітики ОЕСР вказують, що вплив муніципальних інвестицій багато в чому залежить від управління ОМС цими ресурсами, впровадження інвестиційних проєктів на рівні цих громад, а також від координації між різними рівнями влади в контексті забезпечення розвитку і фінансової спроможності територіальних громад. Саме тому для підвищення ефективності багаторівневого управління державними та муніципальними інвестиціями в контексті сприяння поширенню передових практик такого управління, ОЕСР розроблено «Рекомендації щодо ефективної публічної інвестиційної діяльності і формування місцевих фінансів», які були прийняті Радою ОЕСР ще у 2014 р. як офіційний інструмент місцевого розвитку в ОЕСР.

Відповідно до «Рекомендацій щодо ефективної публічної інвестиційної діяльності і формування місцевих фінансів» виокремлено три основні напрямки, на яких мають сконцентруватися країни, що активно впроваджують реформи децентралізації:

1. Координація державних інвестиційних програм із видатками на різних рівнях управління та бюджетів. Для реалізації цього напрямку необхідно: забезпечити розробку інтегрованих інвестиційних стратегій ОМС та міжмуніципальних стратегій; розробку ефективних інструментів координації видатків місцевих бюджетів на національному та субнаціональному рівнях.

2. Зміцнення потенціалу територіальних громад для формування необхідних обсягів місцевих фінансових ресурсів. Для реалізації цього напрямку необхідно: оцінити довгострокові наслідки та ризики державних інвестицій; налагодити горизонтальну взаємодію між муніципальними формуваннями; мобілізувати приватний сектор та інноваційні механізми фінансування для диверсифікації джерел фінансування та зміцнення потенціалу громад; посилити досвід державних службовців та установ,

залучених до державних інвестицій; сприяти поширенню серед громад успішного досвіду реалізації інвестиційних проєктів.

3. Забезпечити належні рамкові умови для інвестицій на місцевому рівні. Для реалізації цього напрямку необхідно: розробити фіскальні рамки, адаптовані до поставлених інвестиційних цілей територіальних громад; забезпечити надійне та прозоре управління фінансами на муніципальному та регіональному рівнях; сприяти прозорості та стратегічному використанню державних закупівель; забезпечити якість та послідовність регуляторних систем на всіх рівнях фінансової системи країни.

Переконані, що вказані рекомендації необхідно імплементувати у вітчизняну практику, оскільки інвестиційна складова на рівні бюджетів територіальних громад є альтернативним джерелом їхнього наповнення.

Еволюція систем місцевого самоврядування в Канаді та США зумовлена відмінностями моделей фінансової децентралізації, що історично домінували в європейських країнах [22, с. 93–108]. З одного боку, центральні уряди цих країн надавали органам місцевого самоврядування обмежені юридичні повноваження порівняно з дозволеними у континентальному праві європейських країн і меншу фінансову підтримку з центрального бюджету. З іншого боку, ОМС у США і Канаді були також менше підпорядковані прямому державному контролю за фінансовою діяльністю, володіючи високим рівнем місцевої фіскальної автономії порівняно з країнами Європи.

Європейські тенденції у сфері місцевого самоврядування (об'єднання територіальних громад) почали реалізовуватися в країнах Північної Америки в 2000-х рр. за створення неформальних і спеціалізованих міжмуніципальних утворень. Зокрема, у Канаді консолідація одиниць місцевого самоврядування на основі європейського досвіду започаткована й активно впроваджувалась у провінціях Квебек, Нова Шотландія та Онтаріо [24]. У США ступінь об'єднання територіальних громад є різним у різних штатах. В останні десятиліття темпи об'єднання територій місцевими органами самоврядування були високими у штатах Півдня і Заходу. На решті територій США створення об'єднаних територіальних громад відбувається доволі повільно.

За часткою видатків бюджетів територіальних громад у державних витратах, місцеве самоврядування в Канаді та США має середні позиції за рейтингом серед розвинених країн [23, с. 3–18]. У США роль місцевого самоврядування більш вагома, ніж у Канаді. Так, відносна самостійність і незалежність місцевих органів самоврядування щодо управління власними фінансовими ресурсами й обмежений нагляд з боку федеральних урядів зумовлюють наявність специфічних рис моделей місцевого самоврядування цих країн, відмінних від європейської моделі децентралізації. Відповідно, частка видатків місцевих бюджетів у витратах федеральних бюджетів нижча, ніж у країнах Європи. Так, протягом 2001–2015 рр. 18% у Канаді та 27% у США від обсягу державних витрат припадало на органи місцевого самоврядування [24], що є свідченням значної централізації ресурсів. У структурі основна частка витрат місцевих бюджетів громад припадала на освіту: 57% від загального обсягу місцевих витрат у США та 40% – у Канаді. Видатки бюджетів територіальних громад

на забезпечення безпеки і правопорядку становлять близько 8% від обсягу місцевих видатків у США, 9% – у Канаді [25].

Отже, у здійсненні видатків бюджетів територіальних громад також спостерігається обмежена роль місцевого самоврядування. У США окремі штати призначають органи місцевого самоврядування відповідальними за початкову, середню та дошкільну освіту, а також за громадську безпеку. Ці традиційні сфери місцевої відповідальності фінансуються з місцевих бюджетів стабільно. У більшості провінцій Канади органи місцевого самоврядування здійснюють видатки на соціальні послуги. У штаті Онтаріо, наприклад, органи місцевого самоврядування призначають відповідальними за фінансування й управління соціальним забезпеченням і дитячими садками, чого в інших провінціях не практикується. Незважаючи на те, що протягом останніх чотирьох десятиліть відбувалося поступове розширення обсягу та видів повноважень, що потребують фінансування з місцевих бюджетів, поширеною практикою у США є надання соціальних та адміністративних послуг приватним бізнесом або неприбутковими організаціями.

У формуванні доходів бюджетів територіальних громад у Канаді податок на нерухомість є найважливішим джерелом доходів місцевих органів влади, зокрема він становить від 80% до 90% щодо обсягу місцевих податкових надходжень загалом. У США податок на нерухомість формує 72% місцевих податкових надходжень [26]. Зауважимо, що відмінною рисою податків на майно, а також більшості інших місцевих податків, у цих країнах є порівняно великий ступінь свободи вибору, яку мають місцеві органи самоврядування у встановленні тарифів та оцінюванні майна. Так, рейтинги місцевої податкової автономії послідовно демонструють високу дискретність місцевих ставок оподаткування у США і Канаді порівняно з іншими країнами світу [26, с. 23–30]. Зокрема, у США закони деяких окремих штатів обмежують місцеві ініціативи щодо підвищення податків і зборів, вимагаючи попереднього їхнього схвалення місцевими виборцями; в Канаді встановлення цих ставок майже завжди делегується місцевій владі, але підлягає контролю з боку адміністрацій провінцій. Проте і в США, і в Канаді органи місцевого самоврядування є менш залежними від державних трансфертів і дотацій порівняно з іншими державами світу.

Незважаючи на зменшення обсягів державних трансфертів, а також місцеву протидію збільшенню податків, органи місцевого самоврядування в Канаді та США розширили сферу відповідальності. Додаткову відповідальність і фінансування дедалі частіше делегують місцевим органам влади у таких сферах: екологічне регулювання, планування, транспорт, охорона здоров'я, імміграція, освіта, готовність до надзвичайних ситуацій та безпека. Однак не завжди центральний уряд надає фінансові ресурси на реалізацію вказаних повноважень. Отже, така практика характерна не тільки для України.

Активне збільшення доходів місцевих бюджетів реалізують також через місцеві запозичення. Ця практика найбільш поширена у США, незважаючи на складність процедури здійснення: місцеві виборці затверджують голосуванням запозичення ОМС. У Канаді рішення про місцеві запозичення іноді потребують навіть схвалення губернатора, і відповідно вони є доволі обмеженим джерелом нарощування дохідної бази ОМС.



Нарощування доходів, відповідно зростання обсягів фінансових ресурсів відбувається також за приватизації муніципальної власності. Так, у США приватизація тепер налагоджена як прагматична альтернатива, коли інші джерела нарощення фінансових ресурсів місцевих бюджетів вичерпуються. В емпіричних дослідженнях [27] доведено, що доходи місцевих бюджетів від приватизації муніципального майна та продажу активів у США були і залишаються важливим джерелом формування доходів місцевих бюджетів. Хоча приватизація муніципального майна також активно здійснювалась у Канаді, однак вона не проводилася настільки агресивно, як у США.

**Висновки.** Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що досвід як європейських країн, так і США й Канади щодо фінансової децентралізації, засад формування доходів, оптимізації видатків, розподілу повноважень і функцій, а також використання нових джерел нарощування дохідної бази бюджетів територіальних громад та їхніх об'єднань, частково може бути імplementованим у вітчизняну теорію і практику. Проте варто враховувати певні особливості. Так, якщо в країнах ЄС місцеві податки та збори є одними з основних бюджетоутворюючих платежів і фактично базисом забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, то в Україні вони другорядні за фіскальною вагою джерела доходів бюджетів ОТГ. Відповідно зростання ролі місцевих податків і зборів за зміцнення фінансової спроможності територіальних громад можливе за таких умов:

1) наповнення реєстру прав власності на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (що містить відомості про зареєстровані права та їхніх суб'єктів, об'єкти нерухомого майна і незавершеного будівництва), оскільки за станом на 01.01. 2020 р. в ньому зареєстровано лише 7% від обсягу нерухомого майна загалом. Відповідно це перешкоджає нарахуванню податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і не дає змоги охопити оподаткуванням усе нерухоме майно й отримати в повному обсязі доходи від цього податку до бюджетів ОТГ;

2) з метою повноти нарахування плати за землю, передання земель поза межами суб'єктів ОТГ у розпорядження органам місцевого самоврядування, оскільки досі їхнім основним розпорядником є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, хоча в процесі формування об'єднаних територіальних громад новоутвореним місцевим радам влада зобов'язувалась передати їх на баланс ОТГ;

3) надання фінансових ресурсів для проведення нормативного грошового оцінювання земель та інвентаризації, оскільки з 01.01. 2016 р. плату за землю зараховано до місцевих податків і зборів, а ради ОТГ приймають рішення щодо її встановлення та визначення ставок оподаткування, а також пільг із сплати цього податку;

4) стимулювання ОТГ до збільшення надходжень від надання адміністративних та інших публічних послуг.

Незважаючи на розширення джерел формування доходів бюджетів ОТГ і передачу певних повноважень, що дають змогу впливати на обсяги власних доходів громад, існують проблеми щодо забезпечення їхньої фінансової спроможності. Ураховуючи міжнародний досвід, можемо стверджувати, що подальше зміцнення фінансової бази ОТГ можливе лише на основі:

- вдосконалення систем адміністрування місцевих податків і зборів у напрямку їхньої оптимізації та забезпечення прозорості в контексті оптимізації податкових надходжень бюджетів ОТГ;
- сприяння розвитку малого та середнього бізнесу на території ОТГ, надання податкових преференцій зі сплати місцевих податків і зборів, що дасть змогу збільшити обсяги податкових надходжень до бюджетів територіальних громад;
- реалізації державно-приватних програм і проєктів на засадах державно-приватного партнерства, що передбачають створення інфраструктурних та інноваційно-інвестиційних проєктів у межах територіальної громади;
- реанімування практики випуску місцевих облігацій, що є ефективним джерелом нарощування доходів бюджетів територіальних громад європейських країн, США і Канади.

### Література

1. Задорожний О. Європейська хартія місцевого самоврядування. Політична енциклопедія / редкол. Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парлам. вид-во, 2011. 808 с.
2. OECD. Decentralisation and economic growth. Network on fiscal relations across levels of government. Paris, 2016. 254 p.
3. Alegre J. G. Decentralization and the composition of public expenditure in Spain. *Regional Studies*. 2015. № 44 (8). P. 1067–1083.
4. OECD. URL: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>
5. Sacchi A., Salotti S. How regional inequality affects fiscal decentralisation: accounting for sub-central governments autonomy. *Environment & Planning C: Policy & Government*. 2014. № 32(1). P. 144–162.
6. Tommasi M., Weinschelbaum F. Centralization vs. decentralization: a principal agent analysis. *Journal of Public Economic Theory*. 2007. № 9(2). P. 369–389.
7. Stegarescu D. The effects of economic and political integration on fiscal decentralization: evidence from OECD countries. *Canadian Journal of Economics*. 2016. № 42(2). P. 694–718.
8. Shah A. Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse? *World Bank Policy Research Working Paper*. 2006 (13). P. 437–462.
9. Weingast B.R. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*. 2014. № 65(3). P. 279–293.
10. Thieben U. Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries. *Fiscal Studies*. 2013. № 24(3). P. 237–274.
11. Puwein W., Czerny M., Handler H., Kletzan D., Weingartner M. Modelle der «Public Private Partnership» im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrungen. Vienna: Austrian Institute for Economic Research, 2004. P. 343–351.
12. McQuaid R.W. The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration. *International Journal of Public-Private Partnerships*. 2018. № 2 (1). P. 3–28.
13. Thornton J. Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*. 2015. № 61(1). P. 64–70.

14. OECD (2016a). Regions at a Glance. URL: <http://www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm>.
15. Municipal Securities Rulemaking Board. URL: <http://www.msrb.org/msrb1/pdfs/MSRB-Muni-Facts.pdf>.
16. James E. Spiotto. In Good Times and Bad Times Financial Challenges Past, Present and Future. 2011. 151 p.
17. Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa – a Critical Review : Klaus Liebig. Bonn : DIE, 2008. 120 p.
18. Kopańska A. Komunalny rynek kapitałowy w Polsce. Paper presented at the annual SRGG conference. Zakopane, 1999. 14–16 October. 2000. № 12. P. 14–23
19. Farber G. Local Government Borrowing in Germany. In: Dafflon B. (ed.). Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Cheltenham Northampton, 2012. 16 p.
20. Libura H. Gminy wobec sektora bankowego. In: Gorzelak G., Jałowiecki B. (eds.). Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach. Warszawa: Euroreg, 1998. 226 p.
21. Фінансове забезпечення сталого розвитку регіонів України: міжбюджетні відносини та інноваційні інструменти стимулювання : монографія / за наук. ред. д. е. н., проф. І. М. Вахович. Луцьк : Волинь-поліграф, 2014. 332 с.
22. Akai N., Sakata M. Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*. 2012. № 52. P. 93–108.
23. MacManus S. A., Bullock C. S. The Form, Structure, and Composition of America's Municipalities in the New Millennium. In *Municipal Year Book*. 2015. Vol. 203. P. 3–18.
24. OECD. Public and Territorial Development Directorate – Country Factsheets. URL: <http://www.oecd.org>.
25. Meligrana J. F. Toward a process model of local government restructuring: Evidence from Canada. *Canadian Journal of Regional Science*. 2000. № 23(3). P. 509–532.
26. Berner M. Citizen Participation in Local Government Budgeting. *Popular Government*, Spring. 2010. P. 23–30.
27. Center for American Women and Politics. New Brunswick – New York : Eagleton Institute of Politics, Rutgers, The State University of New Jersey, 2016. URL: <http://www.cawp.rutgers.edu/Facts/Officeholders/stleg.pdf>.

### References

1. Zadorozhnyy O. (2011) Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya. [European Charter of Local Self-Government. Political encyclopedia] Politychna entsyklopediya / redkol. YU. Levenets' (holova), YU. Shapoval (zast. holovy) ta in. Kyiv : Parlam. vyd-vo, 2011. 808 s. [in Ukrainian].
2. OECD. (2016) Decentralisation and economic growth. Network on fiscal relations across levels of government. Paris, 2016. 254 p. [in English].

3. Alegre J.G. (2015) Decentralization and the composition of public expenditure in Spain. *Regional Studies*. 2015. № 44 (8). P. 1067–1083. [in English].
4. OECD. (2018) URL: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf> [in English].
5. Sacchi A., Salotti S. (2014) How regional inequality affects fiscal decentralisation: accounting for sub-central governments autonomy. *Environment & Planning C: Policy & Government*. 2014. № 32(1). P. 144–162. [in English].
6. Tommasi M., Weinschelbaum F. (2007) Centralization vs. decentralization: a principal agent analysis. *Journal of Public Economic Theory*. 2007. № 9(2). P. 369–389. [in English].
7. Stegarescu D. (2016) The effects of economic and political integration on fiscal decentralization: evidence from OECD countries. *Canadian Journal of Economics*. 2016. № 42(2). P. 694–718. [in English].
8. Shah A. (2006) Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse? *World Bank Policy Research Working Paper*. 2006 (13). P. 437–462. [in English].
9. Weingast B. R. (2014) Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*. 2014. № 65(3). P. 279–293. [in English].
10. Thieben U. (2013) Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries. *Fiscal Studies*. 2013. № 24(3). P. 237–274. [in English].
11. Puwein W., Czerny M., Handler H., Kletzan D., Weingartner M. (2004) Modelle der «Public Private Partnership» im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrungen. Vienna: Austrian Institute for Economic Research, 2004. P. 343–351. [in English].
12. McQuaid R.W. (2015) The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration. *International Journal of Public-Private Partnerships*. 2018. № 2 (1). P. 3–28. [in English].
13. Thornton J. (2015) Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*. 2015. № 61(1). P. 64–70. [in English].
14. OECD (2016). Regions at a Glance. URL: <http://www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm>. [in English].
15. Municipal Securities Rulemaking Board. URL: <http://www.msrb.org/msrb1/pdfs/MSRB-Muni-Facts.pdf>. [in English].
16. James E. Spiotto. (2011) In Good Times and Bad Times Financial Challenges Past, Present and Future. 2011. 151 p. [in English].
17. Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa – a Critical Review (2008): Klaus Liebig. Bonn : DIE, 2008. 120 p. [in English].
18. Kopańska A. (2000) Komunalny rynek kapitałowy w Polsce. Paper presented at the annual SRGG conference. Zakopane, 1999. 14–16 October. 2000. № 12. P. 14–23 [in Polish].
19. Farber G. (2012) Local Government Borrowing in Germany. In: Dafflon B. (ed.). Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Cheltenham Northampton, 2012. 16 p. [in English].

20. Libura H. (1998) Gminy wobec sektora bankowego. In: Gorzelak G., Jałowiecki B. (eds.). *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Warszawa: Euroreg, 1998. 226 p. [in English].
21. Finansove zabezpechennya staloho rozvytku rehioniv Ukrayiny: mizhbyudzhetni vidnosyny ta innovatsiyni instrumenty stymulyuvannya (2014) [Financial support for sustainable development of the regions of Ukraine: inter-budgetary relations and innovative incentive tools] : monohrafiya / za nauk. red. d. e. n., prof. I. M. Vakhovych. Luts'k : Volyn'-polihraf, 2014. 332 s. [in Ukrainian].
22. Akai N., Sakata M. (2012) Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*. 2012. № 52. P. 93–108. [in English].
23. MacManus S. A., Bullock C. S. (2015) The Form, Structure, and Composition of America's Municipalities in the New Millennium. In *Municipal Year Book*. 2015. Vol. 203. P. 3–18. [in English].
24. OECD. Public and Territorial Development Directorate – Country Factsheets. URL: <http://www.oecd.org>. [in English].
25. Meligrana J. F. (2000) Toward a process model of local government restructuring: Evidence from Canada. *Canadian Journal of Regional Science*. 2000. № 23(3). P. 509–532. [in English].
26. Berner M. (2010) Citizen Participation in Local Government Budgeting. *Popular Government*, Spring. 2010. P. 23–30. [in English].
27. Center for American Women and Politics. (2016) New Brunswick – New York : Eagleton Institute of Politics, Rutgers, The State University of New Jersey, 2016. URL: <http://www.cawp.rutgers.edu/Facts/Officeholders/stleg.pdf>. [in English].

Статтю отримано 3 серпня 2020 р.  
Article received August 3, 2020.