

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 352.073

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.43>

Т. В. Філіпенко

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

М. С. Репін

студент магістратури
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Маріупольського державного університету

ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано наукові підходи до визначення поняття «фінансова децентралізація». З'ясовано, що серед науковців не існує єдиного підходу до розуміння змісту поняття «фінансова децентралізація», хоча в загальному вигляді вона розглядається як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Метою вітчизняної політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Доведено, що для успіху фінансової децентралізації необхідно забезпечити конституційне закріплення поняття «територіальної громади», унормувати процеси створення та розформування об'єднаних територіальних громад, переглянути критерії оцінки їх спроможності.

З'ясовано, що оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв, наведених у Методиці формування спроможних територіальних громад, яка має ряд суттєвих недоліків. Наведені критерії більше залежать від географічних та інфраструктурних особливостей, яких повинна дотримуватись громада, аніж від економічних факторів. Убачається, що головним питанням, яке повинно стояти перед громадою, має бути – чи може вона себе забезпечити на більш гідному рівні після об'єднання, ніж до нього.

Доведено, що ключовим фактором успіху у сфері місцевого розвитку є набуття навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. Із метою забезпечення спроможності територіальних громад треба розширювати джерела їх фінансування, за рахунок залучення не тільки бюджетних коштів, а й інвестиційних та кредитних ресурсів, розширювати можливості застосування альтернативних джерел фінансування у формі грантових коштів.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, реформування, розвиток територій, джерела фінансування, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Фінансова децентралізація є основною складовою частиною реформи державного управління, яка передбачає перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів між центральними і регіональними рівнями управління. У процесі децентралізації територіальні громади здобули значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Позитивним впливом фінансової децентралізації є підвищення фінансової спроможності територіальних громад, надання автономності органам місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, формуванні бюджетів, своєчасного визначення та задоволення потреб місцевих жителів. Прогалини організаційно-правового характеру у проведенні фінансової децентралізації, відмінності в розвитку територій, слабка адміністративна спроможність місцевої влади може мати наслідком дисбаланс у соціально-економічному розвитку територій, неефективність управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фінансової децентралізації та формування спроможних територіальних громад розглядається багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями, серед яких: Н.О. Бикадорова, Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Дроздовська, К. Кайзер, К.С. Машіко, У. Оутс, В.В. Письменний, С.В. Сембер, В. Танци, Ч. Тібу, О.Г. Чубарь та ін. Внесок цих науковців у дослідження зазначеної проблеми є беззаперечним, проте окремі питання фінансової спроможності територіальних громад залишаються не до кінця визначеними і потребують подальшого вивчення.

Мета статті полягає у з'ясуванні поняття та проблем фінансової децентралізації, визначенні механізмів формування фінансово спроможних територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців існують різні погляди на поняття децентралізації, проте спільним є виокремлення як головного чинника зміну взаємозв'язків між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням у частині перерозподілу повноважень.

Питання децентралізації стали з'являтися в політиці більшості європейських країн наприкінці ХХ ст. В Україні вперше децентралізація згадується у ст. 5 Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р.: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [1].

Після здобуття незалежності Україна стикнулася із проблемами нерівномірного розвитку територій, значними відмінностями в розвитку економічних районів, підлеглого, а не взаємного співробітництва у взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Виникла необхідність реформування системи державного управління, запровадження політики децентралізації і її складової частини – фінансової децентралізації.

Серед науковців не існує єдиного підходу до розуміння змісту поняття «фінансова децентралізація». Кожен із них розглядає окремі аспекти сутності процесу децентралізації. Зокрема, Н. Бикадорова та О. Дроздовська визначають фінансову децентралізацію як «процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління» [2, с. 146; 3, с. 20].

У зарубіжній літературі термін «фінансова децентралізація» є тотожним терміну «фіскальна децентралізація». Ідеологію фіскальної децентралізації розробив американський економіст Ч. Тібу, який виявив «spillover effect» – ефект рівномірного розподілу ресурсів як проблему перерозподілу спроможностей залежно від уподобань і доходів місцевих громад [4, с. 94].

Один із фундаторів теорії фіскального федералізму, У. Оутс, надав визначення децентралізації як законного права прийняття рішень децентралізованими одиницями. У. Оутс довів, що рівень влади, який територіально перебуває найближче до споживачів послуг, може найбільш ефективно забезпечити використання бюджетних коштів для задоволення місцевих потреб [5, с. 1122]. На думку В. Танци, успішність запровадження реформи фінансової децен-

тралізації залежить виключно від «institution specific design» – оптимальної взаємодії інститутів публічної влади [6, с. 13].

К. Кайзер доводить, що зміст децентралізації в різних країнах різний і залежить від завдань, які ставить уряд країни, проводячи реформу децентралізації та її операційного рівня. Вони, у свою чергу, впливають на політику та проекти, що приймаються як державою, так і міжнародними організаціями [7, с. 317–318].

Політика децентралізації в Україні спирається на положення Європейської хартії місцевого самоврядування [8], теоретичні положення провідних науковців та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Відповідно до прийнятої 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9] та Плану заходів щодо її реалізації від 18 червня 2014 р. [10] було змінено погляди на економічний розвиток територій, характер фінансових взаємозв'язків територіальних громад та центральної влади, зумовлено необхідність нарощення фінансової бази місцевого самоврядування і, відповідно, зростання його фінансової незалежності.

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [11] метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування [8], принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Об'єднання територіальних громад в Україні було розпочато 5 березня 2015 року, коли набрав чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12]. На початок 2020 року в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад із населенням 11,7 мільйонів людей. До кінця 2020 року має бути повністю завершено процес формування об'єднаних територіальних громад за принципами спроможності та забезпечення повсюдності місцевого самоврядування.

Уся територія України має бути вкрита громадами. Фактично може бути утворено 1300-1400 об'єднаних територіальних громад [13].

Метою об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм жителям, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та в інших сферах, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кожна об'єднана територіальна громада повинна мати паспорт спроможної територіальної громади [14].

Наразі Конституція України не містить положень про об'єднані територіальні громади, лише у ст. 140 передбачено можливість «об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр», а не територіальних громад [15]. У проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13 грудня 2019 р. № 2598 [16] містяться пропозиції щодо зміни визначення «територіальної громади», але не унормовуються процеси створення чи розформування об'єднаних територіальних громад.

Законом України «Про місцеве самоврядування» (ст. 6, ч. 3) передбачене право територіальних громад, що добровільно об'єдналися, вийти зі складу об'єднаної територіальної громади, але цей механізм ще не визначений. Це також суперечить концепції про укрупнення громад і надання їм однакового статусу. Тому ця норма також потребує законодавчого врегулювання.

Для економічного зростання країни об'єднання територіальних громад має відбуватися за принципом спроможності. Українське законодавство визначає спроможність громади як «здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з ураху-

ванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [14].

Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв, наведених у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. Зазначена методика має ряд суттєвих недоліків. Серед економічних факторів, які покладені в основу критеріїв, – індекс податкоспроможності та частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету громади, на зростання яких громада може впливати лише частково. Критерії оцінки рівня спроможності громад більше залежать від географічних та інфраструктурних особливостей, яких повинна дотримуватись громада [17].

Важливим фактором у визначенні спроможності громади наразі є окреслення зони доступності її потенційного адміністративного центру. Методика формування спроможних територіальних громад визначає, що відстань від потенційного центру до громади з населенням понад 10% від усього населення об'єднаної територіальної громади повинна складати не більше 20 км (або в разі невідкладних випадків час прибуття швидкої чи пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хвилин). Територія громади має бути нерозривною, створюватись у межах однієї області та одного району. Якщо створюється громада в рамках суміжних районів – зміщуються і межі районів на користь того району, де розташований центр об'єднаної територіальної громади.

Виходячи з наведених критеріїв, умови формування спроможної громади часто порушуються на практиці, адже кількісні показники не пристосовані до реалій України. Громади в деяких західних областях не відповідають умовам лише через ускладнені гірськими масивами шляхи сполучення. Миколаївська, Дніпропетровська та інші області мають неякісні дороги, які унеможливають транспортні перевезення від центру громади до віддалених селищ швидше ніж за 30 хвилин. Населені пункти не роз-

ташовані щільно один до одного, отже, виникає потреба у формуванні спроможної громади на значних територіях, що ускладнює дотримання стандартів.

Убачається, що головним питанням, яке повинно стояти перед громадою, повинно бути – чи може вона себе забезпечити на більш гідному рівні після об'єднання, ніж до нього. Якщо відстань між центром та великою громадою у складі об'єднаної територіальної громади перевищує 20 км, але ресурсів у неї достатньо, аби відкрити ще декілька станцій швидкої допомоги та пожежної безпеки в найвіддаленіших куточках – то, з нашої точки зору, таку громаду можна вважати спроможною. Таким чином, головним питанням процесу утворення спроможних об'єднаних територіальних громад є фінансове забезпечення їхньої діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень.

Як зазначає В. Письменний, поняття «фінансового забезпечення територіальних громад» необхідно розглядати як систему фінансування органами місцевого самоврядування завдань у процесі розподілу функцій і сфер відповідальності між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування [18, с. 22–23].

Ключовим фактором успіху у сфері місцевого розвитку є набуття навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. Сьогодні об'єднані територіальні громади мають доступ до різних зовнішніх та внутрішніх фінансових ресурсів. Важливою ознакою як доступності певного фінансового ресурсу для місцевого соціально-економічного розвитку, так і зацікавленості місцевих органів влади в його застосуванні, є його регулярність, постійність і сталість, а отже, і можливість їх врахування під час здійснення довгострокового планування та використання в майбутньому [19].

Наразі фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад головним чином забезпечується за рахунок ресурсів, що мають внутрішнє походження. Бюджетними ресурсами внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної влас-

ності. Найвагомимим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет.

Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Бюджетним кодексом за бюджетами об'єднаних територіальних громад, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції). Додатковими джерелами залучення фінансових ресурсів є механізм інвестування, кредитування, а також альтернативні джерела у формі грантових коштів [20, с. 89].

Отже, основою незалежності територіальних громад та місцевих бюджетів від центру є фінансова децентралізація, тобто децентралізація фінансових повноважень місцевих органів влади. Для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад необхідно проводити роботу в таких напрямках:

- забезпечення фінансової незалежності територіальних громад та незалежності бюджетного процесу на місцевому рівні;

- стимулювання місцевих органів влади до ефективного використання власного фінансового та економічного потенціалу територіальних громад;

- ведення органами місцевого самоврядування політики залучення інвестицій та альтернативних джерел фінансування на відповідну територію;

- формування ефективної системи міжбюджетних відносин.

Висновки і пропозиції. Фінансова децентралізація представляє собою процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Вона сприяє якісному покращенню життєвого середовища для мешканців громад, створенню реальних умов для всебічного розвитку територій та людських ресурсів, формуванню засад дієвого місцевого самоврядування.

Для успіху фінансової децентралізації необхідно забезпечити конституційне закріплення поняття «територіальної громади», унормувати процеси створення та розформування ОТГ, переглянути критерії оцінки їх спроможності. Із метою забезпечення спроможності територіаль-

них громад треба розширювати джерела їх фінансування за рахунок залучення не тільки бюджетних коштів, а й інвестиційних та кредитних ресурсів, розширювати можливості застосування альтернативних джерел фінансування у формі грантових коштів. Зазначені фінансові ресурси сприятимуть підвищенню фінансової спроможності територіальних громад.

Список використаної літератури:

1. Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 27.10.2020).
2. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2. С. 145–151.
3. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2002 . № 8. С. 19–25 .
4. Tiebout, Ch. An Economic Theory of Fiscal Decentralization. *Princeton University Press*, 1961. URL : <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf> (дата звернення: 27.10.2020).
5. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. № 37. С. 1120–1149.
6. Tanzi V. Pitfalls on the road to fiscal decentralization. *Working papers*. 2001. № 19. URL : <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf> (дата звернення: 27.10.2020).
7. Kaiser K. Decentralization Reforms. *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*. 2006. URL : http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf (дата звернення: 27.10.2020).
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996. URL : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 27.10.2020).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 131.

11. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> (дата звернення: 27.10.2020).
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 27.10.2020).
13. До кінця 2020-го в Україні планують завершити об'єднання громад. URL : <https://agropolit.com/news/13571> (дата звернення: 27.10.2020).
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 27.10.2020).
15. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 27.10.2020).
16. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 13.12.2019 № 2598. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00952A.html (дата звернення: 27.10.2020).
17. Вплив законодавства на ОТГ: чи справді дотримання формальних норм створює спроможні громади? VoxUkraine. URL : <https://voxukraine.org/uk/> (дата звернення: 27.10.2020).
18. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія. Тернопіль : Видавн. поліграф. центр «Екон. думка», 2011. 196 с.
19. Борщ Г.А., Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Дехтяренко Ю.Ф. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посібник. Київ : Рада Європи, 2017. 107 с.
20. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3(77). С. 81–90.

Filipenko T., Repin M. The influence of financial decentralization on the formation of above territorial communities in Ukraine

The article analyzes scientific approaches to the definition of "financial decentralization". It has been found that there is no single approach among scholars to understanding the meaning of "financial decentralization", although in general it is seen as a process of distribution of functions, financial resources and responsibility for their use between central and local levels of government. The purpose of domestic policy in the field of decentralization is to move away from the centralized model of government in the country, ensure the capacity of local government and build an effective system of territorial organization in Ukraine, fully implement the European Charter of Local Self-Government, subsidiarity, universality and financial self-sufficiency through local self-government systems of united territorial communities.

It is proved that for the success of financial decentralization it is necessary to ensure the constitutional consolidation of the concept of "territorial community", to normalize the processes of creation and disbandment of united territorial communities, to revise the criteria for assessing their capacity.

It was found that the assessment of the level of capacity of territorial communities is carried out on the basis of the criteria set out in the Methodology for the formation of able-bodied territorial communities, which has a number of significant shortcomings. These criteria depend more on the geographical and infrastructural features of the community than on economic factors. It seems that the main question facing the community should be whether it can provide itself at a more decent level after the unification than before it.

It has been proven that a key success factor in local development is the acquisition of skills to attract financial resources from all available sources. In order to ensure the capacity of local communities, it is necessary to expand their sources of funding, by attracting not only budget funds but also investment and credit resources, to expand the possibilities of using alternative sources of funding in the form of grants.

Key words: public administration, local self-government, reform, development of territories, sources of financing, financial resources.