

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М. Долішнього НАН України»



РИЗИКИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

науково-аналітична доповідь

Львів – 2020

УДК 330:331.7:352.07(477.8)

Р – 49

Ризики формування та функціонування об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону: науково-аналітична доповідь / наук. ред. Сторонянська І. З. Львів, ІРД НАНУ. 2020. 63 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-966-02-9209-3

У науковій доповіді представлено результати дослідження ризиків бюджетної децентралізації у формуванні фінансово-економічного потенціалу територіальних громад Карпатського регіону. Виявлено ризики формування спроможних територіальних громад та інституційні ризики управління їх власністю. Акцентовано увагу на ризиках наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад від оподаткування юридичних осіб та визначено напрями підвищення ефективності функціонування спрощеної системи оподаткування в контексті формування доходів місцевих бюджетів. Розглянуто ризики системи бюджетного вирівнювання в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, а також особливості реформування системи охорони здоров'я. Проаналізовано проблеми фінансового забезпечення публічного управління в територіальних громадах.

Для представників органів влади та місцевого самоврядування, науковців, дослідників проблем реформування місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Протокол №10 від 23.12.2019 р.)

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2020

ЗМІСТ

Передмова	4
1. Ризики бюджетної децентралізації для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад	5
2. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації	13
3. Інституційні ризики управління власністю територіальних громад.....	23
4. Ризики наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад від оподаткування юридичних осіб та напрями нівелювання	29
5. Підвищення ефективності функціонування спрощеної системи оподаткування в контексті формування доходів місцевих бюджетів.....	35
6. Ризики системи бюджетного вирівнювання в умовах адміністративно-фінансової децентралізації44	
7. Ризики реформування системи охорони здоров'я	51
8. Фінансове забезпечення публічного управління в територіальних громадах.....	58

ПЕРЕДМОВА

Реформа системи місцевого самоврядування та зміна територіальної організації влади в Україні характеризуються, відповідно до принципу субсидіарності, перерозподілом фінансових ресурсів та повноважень між різними рівнями управління, а також покладенням відповідальності за розвиток території на органи місцевого самоврядування. Ідея реформи полягає у формуванні ефективної системи територіальної організації влади, зміцненні спроможності місцевого самоврядування до стимулювання економічного розвитку територіальних громад та ефективного використання фінансово-економічного потенціалу. Таким чином, питання ефективності функціонування об'єднаних територіальних громад лежить в площині забезпечення їх спроможності до розвитку та вимагає окреслення можливих ризиків, які супроводжують процеси децентралізації повноважень та фінансових ресурсів в державі.

Світовий досвід чітко вказує на те, що позитиви адміністративно-фінансової децентралізації в контексті трансформації соціально-економічної системи держави можуть супроводжуватись такими ризиками як посилення нерівномірності соціально-економічного розвитку територій; ускладнення імплементації макроекономічної політики, що може спричинити до макроекономічної нестабільності; зниження ефективності соціально-економічної системи (у різних проявах) та посилення корупції на локальному рівні; недосягнення цілей розвитку з огляду на значне розпорошення бюджетних коштів; послабленні інтегрованості та єдності країни через надмірне посилення місцевих еліт; розширення ареалів депресивності та посилення нерівності доходів через зміну структури державних видатків; зниження рівня якості суспільних послуг в бідних районах та обмеження їх впливу на розподіл фінансових ресурсів і трансфертів. Деякі із окреслених ризиків проявились в Україні вже на першому етапі реформи, а тому повинні враховуватись на наступних етапах.

Об'єктом дослідження, результати якого представлені у доповіді, виступають територіальні громади Карпатського регіону (зокрема, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей). В ході аналізу виявлено ризики формування спроможних територіальних громад та інституційні ризики управління їх власністю. Акцентовано увагу на ризиках наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад від оподаткування юридичних осіб та визначено напрями підвищення ефективності функціонування спрощеної системи оподаткування в контексті формування доходів місцевих бюджетів. Розглянуто ризики системи бюджетного вирівнювання в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, а також особливості реформування системи охорони здоров'я. Проаналізовано проблеми фінансове забезпечення публічного управління в територіальних громадах.

Доповідь підготовлено в рамках виконання науково-дослідної роботи «Ризики бюджетної децентралізації у формуванні фінансово-економічного потенціалу територіальних громад Карпатського регіону». Метою роботи було виявлення ризиків бюджетної децентралізації у формуванні фінансово-економічного потенціалу територіальних громад Карпатського регіону та обґрунтування напрямів удосконалення інструментарію міжбюджетних відносин в частині досягнення їх фінансової спроможності.

Доповідь підготовлено авторським колективом під науковим керівництвом д.е.н., проф. Сторонянської І. З.

Авторський колектив: Бенюк Л. Я., к.е.н., с.н.с. (п. 6), Возняк Г. В., д.е.н., пров.н.с. (п. 1), Гринчишин І. М., к.е.н., с.н.с. (п. 7), Дуб А. Р., к.е.н., доц. (п. 4, п. 5), Ключник Л. В., пров.інж. (п.8), Патицька Х. О., к.е.н., н.с. (п. 2), Тимечко І. Р., к.е.н., с.н.с. (п. 3).

I. РИЗИКИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Однією з важливих реформ багатьох країн (в тому числі тих, що розвиваються) є реформа бюджетної децентралізації в силу того, що по своїй сутності, вона покликана забезпечити перерозподіл дохідних джерел, повноважень між рівнями влади та максимально ефективно фінансування як соціальних стандартів, так і проектів розвитку підвідомчих територій. Кінцева ціль реформи бюджетної децентралізації – це ефективне використання бюджетних коштів та створення належних фінансових умов для забезпечення виконання місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень, і що надважливо – формування фінансово спроможних територіальних громад, здатних забезпечити надання якісних публічних послуг. Забезпечується досягнення визначеної цілі низкою завдань, ключовими серед яких є: формування збалансованих місцевих бюджетів; нарощення власного фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць базового рівня; чіткий розподіл повноважень за принципом субсидіарності; підвищення ефективності використання фінансових ресурсів та стимулювання сталого зростання громад.

Впродовж останніх років питання бюджетної децентралізації, особливостей її прояву, переваг/ризиків тощо є предметом пошуків експертного та наукового середовища в країнах Східної Європи, ОЕСР, Китаї, Малайзії, а віднедавна і на теренах України. Підвищений інтерес до даної проблематики обумовлений, насамперед, значимістю «феномена» бюджетної децентралізації як інструмента регулювання розвитку економічних систем різних рівнів. Невід'ємною частиною суспільних дискусій стало відшукування відповідей на питання: чи існує взаємозв'язок між бюджетною децентралізацією та економічним зростанням територій, рівнем бюджетної самостійності органів влади та інфляцією, державним боргом і рівнем збалансованості бюджетної системи; чи дійсно бюджетна децентралізація сприяє зниженню видатків на національному рівні з паралельним їх зростанням на нижчих рівнях; чи внутрішньо регіональна конкуренція, спровокована бюджетною децентралізацією, сприятиме зростанню власних доходів місцевих бюджетів, чи бюджетна децентралізація може сприяти покращенню управління в державному секторі тощо? При цьому для обґрунтування (чи спростування) висунутих гіпотез дослідники аналізували та адаптували різні моделі економічного зростання, застосовували все можливі емпіричні методи та економетричні специфікації¹.

Так, американські вчені (Boex J., Edwards B., 2016)², досліджуючи напрями та ступінь впливу фінансової децентралізації на економіки двадцяти дев'яти країн, що розвиваються,

1. 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*. – Vol. 52. – 2002. – No. 1, P. 93-108; Lin J., Liu Z. Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, 2000, No. 1, pp. 1- 21; Cantarero D., Perez Gonzalez P. Fiscal decentralization and economic growth: Evidence from Spanish regions. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 29, No. 4, 2009, pp. 24 – 44;

2 Boex, J., & Edwards, B. (2016). The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*, 44(6), 788–810. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1091142115616183?journalCode=pfrb&#>

дійшли висновку, що емпіричні дослідження, які враховували тільки децентралізовані видатки під делеговані повноваження органів місцевого самоврядування не відображали цілісної «картини» реалізації реформи фінансової децентралізації. Такі висновки, на думку авторів, мали дещо упереджений характер. Альтернативою стала пропозиція щодо включення до моделей всіх переданих на «місця» витрат. Результатом дослідження став висновок про стриманий характер впливу децентралізації на економічне зростання обраних країн. Пояснення цьому різні: від інертності прийняття рішень органами місцевого самоврядування до неефективного розподілу фінансових ресурсів та посилення впливу місцевих еліт.

Діаметрально протилежним є узагальнення цих же авторів (Edwards B., Serdar Y., Boex J., 2015)³, отримане при аналізі реформи фінансової децентралізації у воюючій країні (Сьєрра - Леоне). Автори довели, що завдяки децентралізації після довгих років конфлікту, вдалося відновити економіку республіки та зміцнити демократичні норми. Правда, реалізуючи лише реформу децентралізації не вдалося подолати горизонтальні асиметрії в розвитку і як наслідок – в наданні суспільних послуг, що є основною місією децентралізації.

Про широкий діапазон впливу фінансової децентралізації на розвиток економічних систем свідчать отримані результати досліджень, проведені на прикладі країн – учасниць ОЕСР (Blöchliger H., Égert B., Fredriksen K., 2013)⁴. Так, експериментально було показано, що: інвестиції в людський капітал набагато ефективніші в більш децентралізованих країнах, а децентралізована бюджетна політика позитивно впливає на зростання економічного потенціалу не тільки через інвестиції в технології, але і завдяки нарощенню людського капіталу; децентралізація за доходами також є вищою, аніж за видатками. Фіскальна децентралізація є позитивним стимулом розвитку територій в силу того, що дає змогу органам місцевого самоврядування збільшити капітальні інвестиції, коригувати склад витрат, нарощувати вкладення в соціально-орієнтовані сектори тощо. Що стосується освітніх послуг, то ефективнішими їх надавачами є децентралізовані органи управління. Більшість емпіричних досліджень довели, що децентралізація в освіті позитивно впливає на успішність (учнів/студентів), хоча для початкової освіти такі наслідки є вельми неоднозначними.

Взірцем вирішення проблем бюджетного федералізму (на думку багатьох експертів) є Іспанія. Особливістю організації місцевого самоврядування в цій країні є закріплений в конституції принцип автономії, згідно з яким усі територіальні одиниці, що формують систему адміністративно-територіального устрою країни володіють фінансовою самостійністю у вирішенні своїх справ. Емпіричні дослідження на прикладі регіонів Іспанії дали змогу Cantarero D., Perez Gonzalez P.⁵ дійти висновку про відсутність значущого зв'язку між зростанням ВВП на особу та децентралізацією видатків, натомість децентралізація доходів характеризується помітним взаємозв'язком.

Зазначимо, що прояви різних форм бюджетної децентралізації спостерігаються практично в усіх без винятку економічних системах, але її результативність та ступінь впливу на соціально-економічний розвиток територій залежать від того, яким чином сформовані конкретні механізми її реалізації. Це по-перше.

³ Edwards, B. & Yilmaz S. & Boex, J., (2015). Decentralization as a Post-Conflict Strategy: Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone. *Public Admin. Dev.* 35,46–60. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/pad.1707>

⁴ Blöchliger H., Égert B., Fredriksen K. (2013) . Fiscal federalism and its impact on economic activity, public investment and the performance of educational systems. URL <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k4695840w7b-en.pdf?expires=1565789788&id=id&accname=guest&checksum=09D0E93A740F87FD46205A220F90510A>

⁵ Cantarero D., Perez Gonzalez P. Fiscal decentralization and economic growth: Evidence from Spanish regions. *Public Budgeting & Finance*, 2009, Vol. 29, No. 4, pp. 24 - 44.

По-друге, бюджетна децентралізація – це апріорі складний процес розподілу: функцій, повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання. Передумови її реалізації завжди обумовлюють різні цілі та шляхи їх досягнення: чи то розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування задля підвищення ефективності надання суспільних послуг (наприклад, Данія, Швеція, Фінляндія) чи то зміцнення місцевої демократії (країни Східної Європи). В підсумку адміністративно-територіальні одиниці набувають «нового» статусу в прийнятті управлінських рішень. Залежно від характеру взаємодії органів публічної влади форми прояву фінансової децентралізації матимуть свої переваги перед централізацією, як мінімум в силу того, що завдяки прозорим сферам життєдіяльності місцеві автономії уможливають розв’язання суспільних проблем із максимальним наближенням до інтересів громадян.

По-третє, світові практики переконують, що з одного боку, бюджетна децентралізація – це позитивні зміни, які зміцнюють підґрунтя для стійкого зростання в довгостроковій перспективі, з іншого – поглиблення процесів бюджетної децентралізації обумовлюють суперечності та ризики розвитку як країни загалом, так і адміністративно-територіальних одиниць зокрема, що в підсумку не дає змоги досягнути поставлених цілей.

Практична затребуваність дослідження обумовлена суспільною дискусією щодо необхідності визначення ризиків бюджетної децентралізації для формування фінансово-економічного потенціалу розвитку територіальних громад та способів їх мінімізації, що в довготривалій перспективі повинно сприяти зростанню індивідуального добробуту загалом.

Для України вікно можливостей для реформи бюджетної децентралізації відкрилось в 2014 році, коли в просторі і часі перетнулися: наявні проблеми, політична воля та бачення способів їх вирішення. За останні п’ять років ми стали свідками помітних зрушень в адміністративно-територіальній площині та фінансовій сфері. Вітчизняне та європейське експертне середовище однастайне в думці, що реформа децентралізації – є однією з найуспішніших в Україні, позаяк, ті громади, які вчасно скористались можливістю добровільного об’єднання отримали додаткові фінансові ресурси, звісно, і значні повноваження. Успішні громади уже демонструють чималі досягнення в оптимізації бюджетних видатків, наданні адміністративних послуг, поліпшенні соціальної та транспортної інфраструктури тощо, про що свідчать результати проведених досліджень⁶

Отже, як переконує світова практика та вітчизняний досвід впровадження реформи бюджетної децентралізації, попри очевидні її переваги, масштабність позитивних змін не виключає виникнення **ризиків децентралізації**. Якщо виходити із класичного розуміння ризику – поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій, то децентралізація (як джерело/умова виникнення ризику) обумовлює й низку негативних наслідків (які носять ймовірнісний характер) для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, а відтак і їх розвитку загалом (рис. 1). Надалі розглянемо їх детальніше.

✓ Вагомим ризиком бюджетної децентралізації є *домінування локальних інтересів над загальнодержавними*.

⁶ Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянська І.З. – Львів: ІРД НАНУ, 2018. – 144 с.; Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрями їх імплементації в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. редактор І.З.Сторонянська. – Львів, 2018. – 106 с.; Соціально-економічне становище об’єднаних територіальних громад: Захід VS Центр: науково-аналітичне видання / Сторонянська І., Максименко А., Левицька О., Патицька Х., Сірик З. / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. 64 с.



Рис. 1. Ризики бюджетної децентралізації для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад

Особливість прояву в тому, що посилення бюджетної децентралізації здатне ускладнювати реалізацію державою такої функції як стабілізація та перерозподіл доходів⁷. Зрозуміло, що закріплення/чи перерозподіл за громадами базового рівня певних доходів сприяє зменшенню надходжень до державного бюджету, як наслідок – зменшення виплат малозабезпеченим, інвалідам, соціально незахищеним верствам населення тощо. Не завжди можна досягнути позитивного результату реалізації цієї функції за рахунок місцевих бюджетів (скоріше навпаки). І це зрозуміло, адже передача видаткових повноважень територіям та право самостійного встановлення місцевих податків, вигідна, насамперед, громадам з високим рівнем доходів, а це означає, що можливості надавати суспільні послуги в «багатих територіях» і надалі будуть вищі, ніж у «бідних», тобто економічно потужні громади і далі ставатимуть сильнішими. Інакше кажучи, поглиблення бюджетної децентралізації здатне послаблювати можливості держави ефективно перерозподіляти доходи і багатство. Цілі державної і місцевої влади в питаннях реалізації бюджетної політики, можуть мати різні пріоритети, а це означає, що політика вирівнювання бюджетної забезпеченості буде неефективною, як наслідок – посилення диференціації розвитку територій.

✓ Іншим ризиком бюджетної децентралізації є *мінімізація ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні*.

Справа в тому, що умовах поглиблення реформи бюджетної децентралізації (а отже і суттєвого зростання надходжень до місцевих бюджетів) традиційно послаблюються процеси контролю з боку держави за формуванням, раціональним та ефективним використанням коштів місцевих бюджетів. З огляду на те, що контроль (фінансовий/бюджетний) – це вагомий елемент управління місцевими фінансами, за підсумками його проведення, зазвичай, можна судити про роботу органів місцевого самоврядування та їх спроможністю забезпечити громаду фінансовими ресурсами, а відтак і гарантувати якісні суспільні послуги в повному обсязі. В цьому сенсі, суть проблеми лежить в площині низького рівня кадрового потенціалу територіальних громад (не всі громади спроможні належним чином розпорядитися фінансовим ресурсом) та низького рівня громадського контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування щодо використання коштів громад. Зрозуміло, що і в першому і в другому випадку систему контролю на усіх стадіях та об'єктах бюджетного процесу не варто «послаблювати», інакше це слугуватиме деструктивним чинником розвитку громад.

✓ Ефект «м'яких бюджетних обмежень»⁸ та надмірна орієнтація на поточне споживання - наступний ризик бюджетної децентралізації.

Супутній з попереднім ризик, феномен якого полягає в тому, що органи самоврядування нижчих рівнів управління можуть розраховувати на допомогу центральної влади, а отже немає «покарання» за власну некомпетентність в управлінні місцевими фінансами. Особливо така ситуація має місце у випадку, коли місцеві бюджети формуються за рахунок трансфертів з бюджетів вищого рівня (що має місце в вітчизняних реаліях). Окрім того, місцева влада не має жодних зобов'язань перед мешканцями територій у випадку зростання податкового навантаження, а от вигодами від додаткової фінансової допомоги скористається. Прикладами «м'яких бюджетних обмежень» є досвід реалізації фіскальної децентралізації в Німеччині та Італії, де вертикальний дисбаланс бюджетної системи, що став результатом швидкої децентралізації соціальних видатків, призвів до

⁷ Prudhomme R. The Dangers of Decentralization / R. Prud'homme // The World bank research observer. – 1995. – № 10 (2). – P. 201–220.

⁸ Weingast B., Shepsle K., Johnsen C. (1981) The political economy of costs and benefits: a neoclassical approach to distributive politics. Journal of Political Economy 89 (4), 642-664.

опортуністичної видаткової політики органів місцевого самоврядування нижчих рівнів. Як наслідок – центральна влада змушена була виділяти додаткову фінансову допомогу.

✓ *Ігнорування критеріями формування спроможних громад та політизація процесу об'єднання громад обласними радами* - наступний ризик бюджетної децентралізації.

Відомо, що бюджетна децентралізація призводить до зміни в структурі доходів місцевих бюджетів та перерозподілу функцій органів місцевого самоврядування в розрізі область-район-громада. В цьому аспекті особливо загострюється конкуренція політичних еліт за інституційні та фінансові повноваження, зрозуміло, що питання врахування критеріїв формування спроможних громад відходить на «другий план», а в підсумку - низький рівень підготовки перспективних планів об'єднання громад. Наступний момент на якому слід наголосити і який має важливе значення для формування фінансово-економічного потенціалу територій стосується так званих «малих громад». Саме «малі громади» за умови відсутності чітко вираженого центру (міста чи села) володіють високою ймовірністю сповільнення темпів власного зростання, а тому на цю обставину варто зважати при плануванні об'єднання. З іншого боку, як показав вітчизняний досвід впровадження реформи, обласні ради не дуже зацікавлені в підтримці рішень громад про об'єднання, особливо тих, які мають високу ресурсозабезпеченість.

Справедливості заради потрібно наголосити, що такі особливості впровадження децентралізації не є унікальними тільки для України. Ці проблеми пережили і країни Європейського Союзу, досвід яких ми намагаємось запозичити. До слова, формуючи громади від 20 до 40 тис. осіб Данія (модель децентралізації якої є близькою до нашої) не змогла досягнути очікуваних результатів: не вдалося зменшити бюрократичний апарат та покращити і наблизити якість послуг до споживача (радше навпаки). Тобто, формуючи такі великі громади, утворилась периферія, на якій якість послуг навпаки віддалилась від мешканців новоутворених громад.

✓ *Соціальні ризики* - наступний ризик бюджетної децентралізації.

Процеси поглиблення бюджетної децентралізації можуть супроводжуватися появою так званих соціальних ризиків. Йдеться про виникнення ситуацій, які можуть нести загрози соціальному добробуту, а відтак і подальшому розвитку новостворених громад. Серед таких можна виокремити появу різних конфліктів (як наприклад, невдоволення громадою шляхів/умов об'єднання в силу того, що їх інтерес не був врахований, чи конфлікт пов'язаний із несправедливим розподілом ресурсів, чи конфлікт, який чи не найбільш поширений у вітчизняній практиці – оптимізація соціальної інфраструктури). До цієї групи ризиків експерти часто зараховують освітні ризики, які, наприклад, можуть бути спровокованими локальним популізмом (особливо в час виборів) не закривати сільську школу, що в підсумку призводить, з одного боку, до погіршення оптимізації шкільної мережі, з іншого – до недофінансування освіти, бо нова формула освітньої субвенції передбачає порівняно менші надходження коштів для громад з надто малою середньою наповнюваністю класів.

✓ *Корупція в органах місцевого самоврядування* - наступний ризик бюджетної децентралізації.

Для України даний ризик обумовлений, в першу чергу, не завершенням земельної реформи та існуючою можливістю перенесення закупівель на рівень місцевої влади. Земельна проблема перейшла в активну фазу із передачею ОТГ земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів (2018 р.). Враховуючи, що плата за землю є вагомою складовою власних доходів територіальних громад, боротьба за цей ресурс як між громадами, зацікавленими сторонами в середині них, так і районною владою тільки посилюватиметься. І це триватиме до тих пір, доки не

відбудеться законодавче врегулювання повноцінної передачі громадам земель поза межами населених пунктів із чітким визначенням повноважень органів місцевого самоврядування та порядку здійснення такої передачі. Окрім того, низька активність громад (фінансово-правова некомпетентність), а відтак і їх небажання брати відповідальність на себе і приймати певні рішення - деструктивні чинники як проведення реформи бюджетної децентралізації загалом, так і формування фінансово-економічного потенціалу громад, зокрема.

✓ *Кадровий або управлінський* - наступний ризик бюджетної децентралізації.

Даний ризик є одним із найбільючіших, причому не можна однозначно стверджувати, що він характерний тільки для об'єднаних територіальних громад (і для необ'єднаних теж має місце). Децентралізація передбачає передачу не тільки ресурсів, але і повноважень. Це значить, що для забезпечення якісного і ефективного їх виконання потрібні високопрофесійні кадри, яких хронічно не вистачає. Нажаль, часто-густо низька кваліфікація управлінського апарату органів місцевого самоврядування в підсумку здатна знівелювати використання потенціалу бюджетної децентралізації (в тому числі для ефективного формування фінансово-економічного потенціалу територій) та призвести до зниження ефективності функціонування суспільного сектору загалом.

✓ *Дублювання повноважень та поглиблення дисбалансів у форматі «ресурси-повноваження»* - наступний ризик бюджетної децентралізації.

Бюджетна децентралізація дає змогу наростити обсяги доходів місцевих бюджетів. Водночас, ОМС не в змозі розпорядитися ними «сповна», оскільки центральна влада постійно делегує на місця повноваження, не властиві місцевому самоврядуванню (особливо соціальні) і без належного їх фінансового забезпечення. Зазначене призводить до розбалансування системи місцевих фінансів та не сприяє досягненню цілей бюджетної децентралізації.

Інший ракурс цієї проблеми, обумовлений означеним типом ризиків, пов'язаний із високою ймовірністю покриття території району новоутвореними громадами, що обумовлює настання негативних наслідків - дублювання функцій органів влади. В цьому плані Україна не виняток. Так, перший етап впровадження реформи децентралізації в Україні завершився утворенням понад дев'яти сотень об'єднаних територіальних громад, які в окремих регіонах покрили 100% територію районів. Зрозуміло, що ключова умова ефективного державного управління – розмежування повноважень між органами влади різних рівнів. Тільки чітке розмежування повноважень центр-область-район-громада (представницька/виконавча влада) з їх співрозмірним фінансовим забезпеченням, здатне гарантувати якість надання суспільних послуг. Це по-перше. По-друге, розуміння того, які повноваження повинні залишитися в громадах дасть змогу забезпечити формування нової мапи районів в областях. Адже райони, в яких проживає 180 і 5-6 тисяч людей – це різні райони, попри те, що органи самоврядування в них однакові. Очевидно, що риторичним є питання про доступність та рівні можливості доступу до адміністративних послуг на таких територіях. Тому на часі моделювання спроможних районів та визначення їх повноважень.

✓ *Некомпетентність у визначенні стратегічних векторів розвитку та зміцненні спроможності (самодостатності) новостворених громад* - наступний ризик бюджетної децентралізації.

Негативні наслідки для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, обумовлені бюджетною децентралізацією, вбачаються також у недосконалому прогнозуванні (виборі стратегічних / тактичних цілей) власного розвитку, що відображається у неефективності реалізації механізмів залучення фінансових ресурсів. Прийшов час новоствореним громадам генерувати спроможність до саморозвитку,

переходити від успішного адміністрування централізованих коштів до активізації підприємницької діяльності, створення умов для покращення інвестиційної складової розвитку територій тощо, а відтак, що найголовніше, відшукування та мобілізації місцевих фінансових ресурсів.

✓ *Поглиблення фінансово-економічної диференціації у рівнях розвитку територій - наступний ризик бюджетної децентралізації.*

Саме цей ризик що міжнародні, що вітчизняні дослідники вважають найбільш вагомим. Бюджетна децентралізація по своїй ідеології здатна поглиблювати внутрішню регіональну диференціацію за доходами (що і спостерігається в Україні за підсумками першого етапу реалізації цієї реформи), позаяк перерозподіл загальнодержавних податків та закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів із правом самостійного встановлення їх розмірів, сприяють мобілізації надходжень на територіях з потужним фінансово-економічним потенціалом. Аналогічні проблеми пережили і країни Європейського Союзу, досвід яких ми намагаємось запозичити. До слова, більшість регіонів особливо східної Польщі (Белосток, Кельце, Жешув, Люблін) з низьким рівнем соціально-економічного розвитку після впровадження реформи так і не стали розвиватись краще⁹.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що в процесі формування фінансово спроможних територіальних громад можуть виникати ризики (обумовлені децентралізацією) різного характеру, які переважно взаємопов'язані, а тому є сенс розглядати їх в комплексі, щоб по-можливості передбачити їх наслідки та вжити заходи щодо їх нівелювання чи мінімізації. Прояви різних форм фінансової децентралізації спостерігаються практично в усіх без винятку економічних системах, але її результативність та ступінь впливу на формування фінансово-економічного потенціалу територій залежать від того, яким чином сформовані підходи до її реалізації.

Мінімізації ризиків, зумовлених процесами поглиблення даної реформи, сприятиме впровадження низки заходів: в частині вдосконалення нормативно-правового забезпечення (наприклад, щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад в частині усунення обласних рад від схвалення перспективних планів об'єднання чи вдосконалення адміністрування місцевих податків, або врегулювання сплати ПДФО і ін.); посилення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування сприятиме запровадження (на загальнодержавному рівні) механізму моніторингу планування та виконання місцевих бюджетів ОТГ; підвищення прозорості бюджетного процесу та залучення громадськості до управління ним, забезпечення сталості комунікацій органів місцевого самоврядування і громад тощо сприятиме зменшенню корупційних ризиків і т. д., про що йтиметься далі.

⁹ Мариуш Саган. Опыт децентрализации власти в Польше и ее последствия для развития регионов. URL: http://msps.su/files/2011/11/Opyt-decentralizacii-wlastii-w-Polshe_MSagan.pdf

2. РИЗИКИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Одним з ключових аспектів децентралізації є передача повноважень та ресурсів на рівень органів місцевого самоврядування для якнайефективнішого задоволення соціальних потреб місцевих жителів та забезпечення взаємозв'язку мешканців території та органу врядування для якісного контролю і моніторингу дій місцевої влади. В цьому контексті фіскальна та адміністративно-політична децентралізація результуватиметься суттєвими неекономічними перевагами для розвитку громад, регіонів та держави загалом, серед яких: зростання рівня довіри до влади та рівня відповідальності органів врядування перед населенням, підвищення законослухняності населення, розвиток громадянського суспільства, а також поява і підготовка місцевих політичних лідерів.

Разом з тим, суттєвим ризиком децентралізації ресурсів та повноважень є *зростання впливу місцевих еліт та їх ролі у формуванні та розвитку адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні, руху фінансових потоків та розподілі бюджетних коштів.*

Сьогодні такий вплив можна помітити в контексті участі регіонів у реформуванні адміністративно-територіального устрою. Так, станом на 1 липня 2019 року в областях Карпатського регіону функціонує 109 ОТГ (табл. 1), що відповідає 44,1% громад, які мають утворитися відповідно до Перспективних планів областей регіону. Цей показник на 15,3 в.п. нижчий у порівнянні з питомою вагою ОТГ (59,4%), які вже сформовані в Україні серед запланованих у перспективних планах, і є результатом відсутності Перспективного плану формування територій громад Закарпатської області впродовж усього періоду реформи адміністративно-територіального устрою в Україні (його прийняття відбулося лише 26 вересня 2019 р.¹⁰), який не затверджувався через перешкоди на внутрішньорегіональному рівні.

Таблиця 1

Кількість сформованих ОТГ у Карпатському регіоні у 2015-2018 рр.

Область	Кількість ОТГ	Кількість рад, що об'єдналися	Кількість ОТГ, створених у						Кількість ОТГ відповідно до Перспективного плану	Питома частка сформованих ОТГ, %
			2015-2016 рр.	Кількість рад, що об'єдналися	2017 р.	Кількість рад, що об'єдналися	2018 р.	Кількість рад, що об'єдналися		
Закарпатська	6	3,5	3	3,3	3	3,7	-	-	60	10,0
Івано-Франківська	30	4,5	11	5,4	12	4,2	7	3,8	60	50,0
Львівська	40	4,8	22	5,1	13	3,9	5	5,4	85	47,1
Чернівецька	33	3,6	16	3,8	10	4,2	7	2,7	42	78,6
Середнє по Карпатському регіону	109	4,1	52	4,4	38	4,0	12	4,0	247	44,1
Середнє по Україні	806	4,5	366	5,0	299	4,7	141	3,9	1356	59,4

¹⁰ Закарпатська облрада прийняла перспективний план формування ОТГ в області. Mukachevo.net, 27 вересня 2019 р. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/627140> (дата звернення: 27.09.2019 р.).

Цей ризик проявляється і в контексті взаємодії органів влади різних рівнів та місцевого самоврядування.

З метою спрощення механізму затвердження перспективних планів формування територій громад та нівелювання ризику сповільнення і зниження рівня заполітизованості процесу укрупнення громад через вплив місцевих еліт Кабінетом Міністрів України розроблено зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹¹, якими передбачене виключення стадії схвалення перспективних планів відповідними обласними радами. У відповідь на запропоновані зміни депутати Львівської обласної ради звернулися до Президента України, Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України з вимогою недопущення звуження обсягу повноважень обласних рад щодо формування ОТГ на території області та аргументували розробку варіанту перспективного плану області, відмінного від сформованого Львівською ОДА та погодженого у Міністерстві розвитку громад та територій України. Аналогічні дії вони закликали зробити і депутатів інших обласних рад України.

Таким чином, сьогодні вже відбувається матеріалізація ризиків зростання впливу місцевих еліт на конфігурацію територіальних громад в умовах реформи адміністративно-територіального устрою та їх ролі в фінансових та управлінських процесах в регіонах, а також зменшення ефективності управління у порівнянні з централізованою державною вертикаллю.

Сьогодні процес добровільного формування ОТГ в Україні підходить до свого завершення, оскільки станом на жовтень 2019 року створено 975 ОТГ, тобто 71,9% від запланованих у перспективних планах. Аналізуючи особливості розвитку громад впродовж періоду 2016-2018 рр., помітною є значна диференціація рівня їх спроможності, що супроводжується *ризиком неспроможності значної частини вже створених громад до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг*, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, як це передбачено Методикою формування спроможних територіальних громад¹².

Законодавчі та нормативно-правові акти, на основі яких відбувалося формування ОТГ в Україні, не передбачали чітко визначених критеріїв укрупнення територіальних громад в одну адміністративно-територіальну одиницю, що пов'язано з задекларованою добровільністю процесу та потребою врахування територіальних, культурно-традиційних та соціальних аспектів розвитку громад населених пунктів. *Лише з метою проведення ефективного аналізу спроможності вже створених ОТГ на центральному рівні було розроблено методичку, яка передбачала порівняння громад за такими показниками: чисельністю населення (не менше 5-7 тис. осіб); питомою вагою базової дотації у місцевому бюджеті (не більше 30% суми власних доходів); рівня витрат на утримання управлінського апарату (не більше 20% власних ресурсів громади)*¹³.

Порівняння ОТГ областей Карпатського регіону та України в цілому (рис. 2) дозволяє акцентувати на неспроможності переважної більшості сформованих ОТГ до забезпечення розвитку територій.

¹¹ Уряд схвалив зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що відкривають можливість прискорити формування перспективних планів спроможних громад. Урядовий портал, 25.09.2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-zmini-do-zakonu-pro-dobrovilne-obyednannya-teritorialnih-gromad-shcho-vidkrivayut-mozhlivist-priskoriti-formuvannya-perspektivnih-planiv-spromozhnih-gromad> (дата звернення: 27.09.2019 р.).

¹² Методика формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р.

¹³ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.

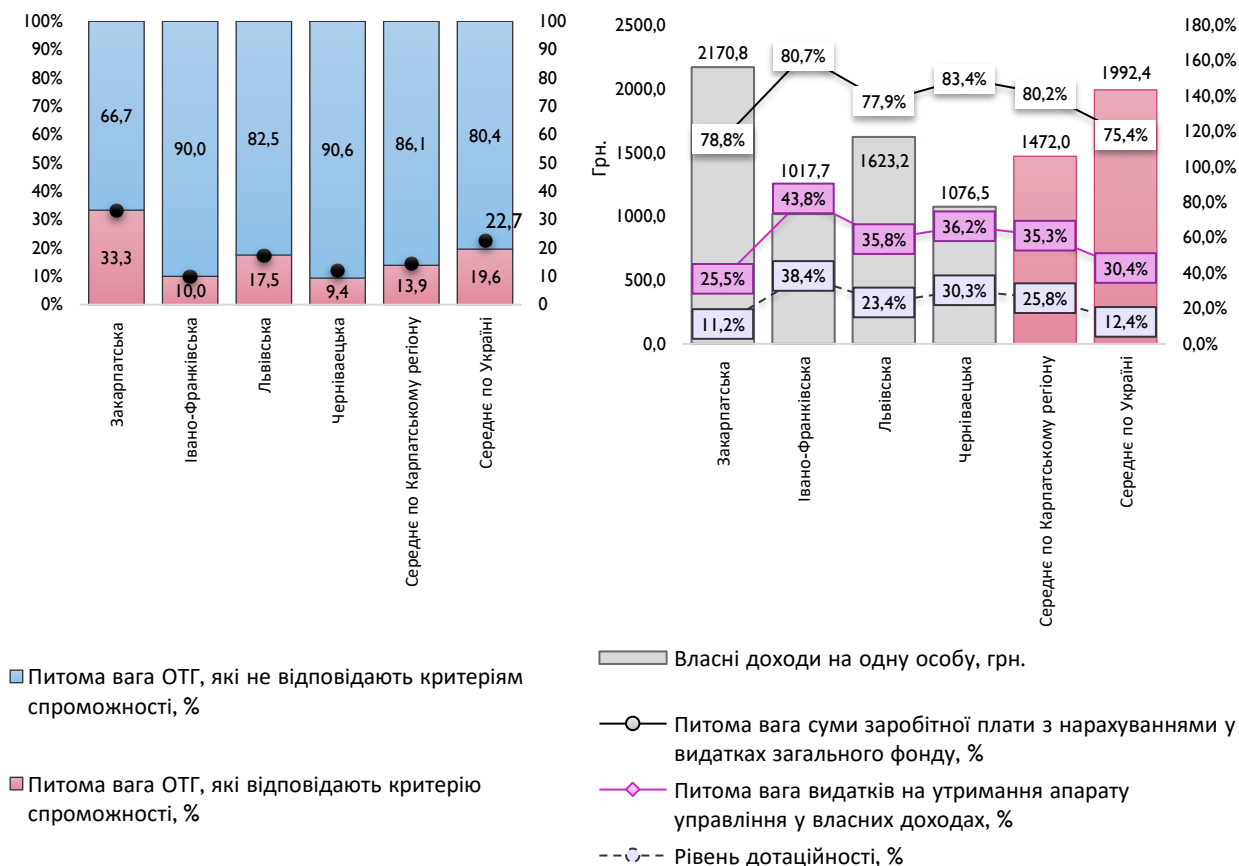


Рис. 2. Порівняння рівня спроможності ОТГ областей Карпатського регіону за окремими показниками виконання місцевих бюджетів, 2018 р.

Серед 806 ОТГ в Україні лише 158 громад відповідають переліченим критеріям, тобто 19,6%. Якщо не враховувати критерій чисельності жителів громади (не менше 5 тис. осіб), то спроможними до розвитку є 183 ОТГ. Серед громад з кількість жителів до п'яти тисяч осіб 25 ОТГ є спроможними (8,5%); такими переважно є громади, на території яких розташовані та функціонують великі підприємницькі структури, які сплачують податки до місцевого бюджету.

В Карпатському регіоні питома вага спроможних (за означеними критеріями) складає 16 ОТГ – 13,9% (рис. 3). До таких віднесено:

1) вісім міських територіальних громад: Коломийська ОТГ, центром якої є місто обласного значення Коломия, Тячівська, Кам'янка-Бузька, Радехівська, Кіцманська, Хотинська, Іршавська та Заставнівська міські ОТГ з адміністративними центрами в містах-центрах районів;

2) вісім сільських та селищних громад: Зимноводівська та Ямницька ОТГ, які знаходяться в безпосередній близькості до міст-обласних центрів Львова та Івано-Франківська відповідно; Великомоштівська, Вигодська, Славська, Жовтанецька та Меденицька сільські та селищні ОТГ, які характеризуються розташуванням та функціонуванням на території громад потужних підприємницьких структур.

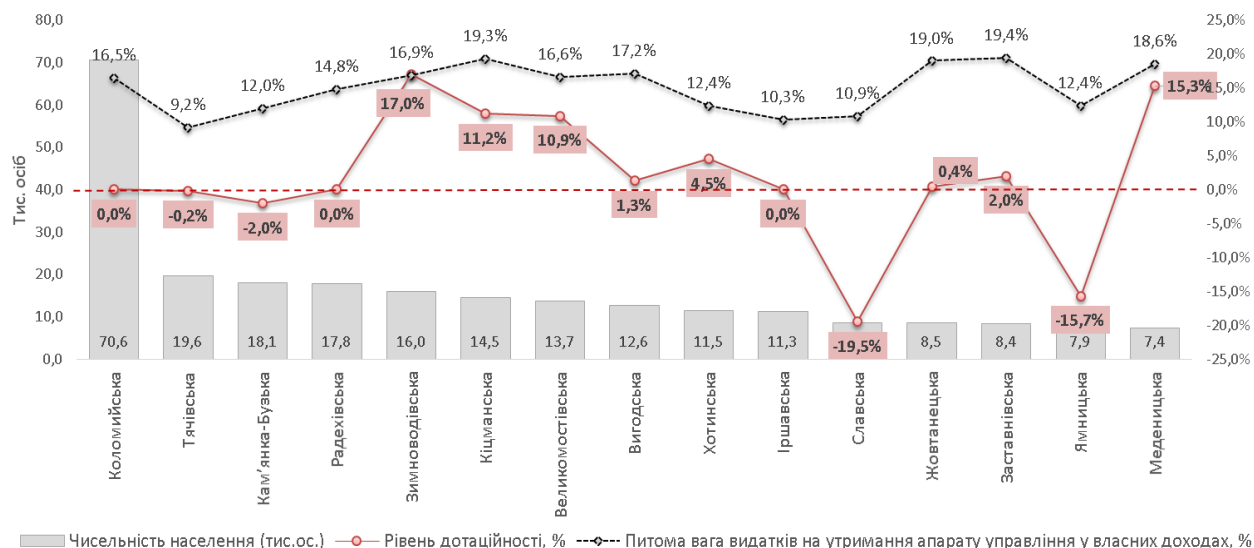


Рис. 3. ОТГ Карпатського регіону, які відповідають критеріям спроможності, 2018 р.

Таким чином, з проведеного аналізу можна зауважити: переважна більшість сформованих ОТГ в регіоні та в Україні в цілому за аналізованими критеріями є неспроможною до подальшого розвитку. Серед ОТГ Карпатського регіону такі громади як Ланчинська, Воле-Баранецька та Витвицька більше 80,0% власних доходів витрачають на утримання власного апарату управління, а рівень дотаційності окремих громад (Новоміської, Ланчинської, Новицької, Переріслянської, Воле-Баранецької, Луківської, Вільшаницької та Витвицької) перевищує 50,0% (рис. 4).

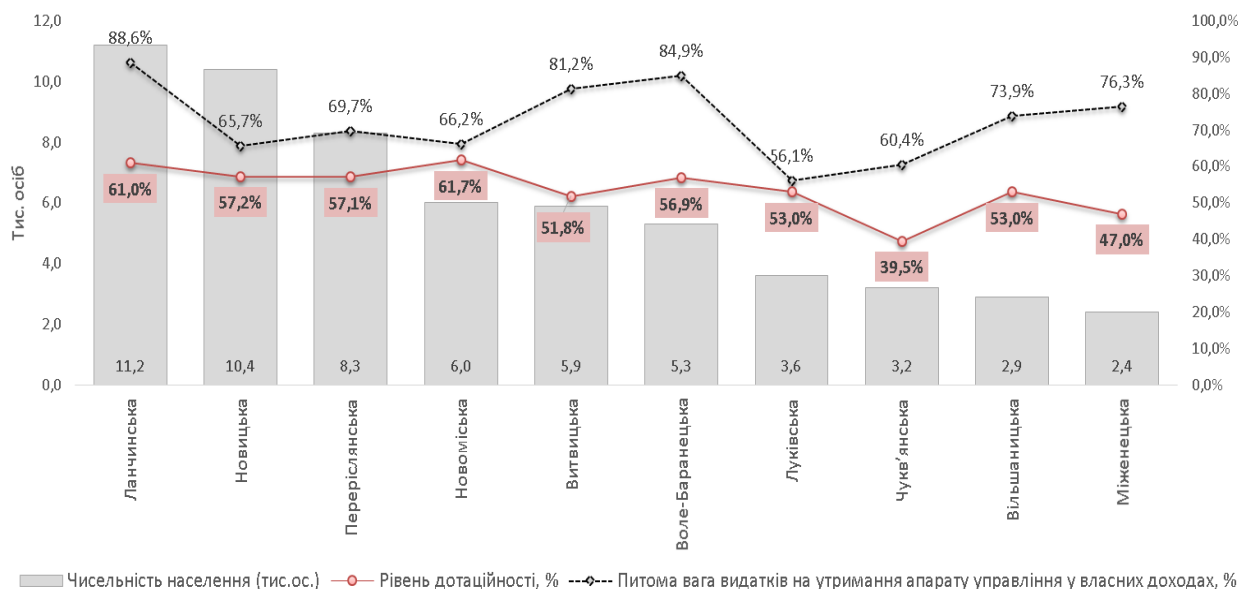


Рис. 4. ОТГ Карпатського регіону з найнижчими показниками спроможності, 2018 р.

Зазначене дозволяє акцентувати на тому, що відсутність чітких критеріїв, згідно з якими відбувалося б формування ОТГ в Україні, сприяла утворенню громад, не здатних забезпечити розвиток власної території та надавати якісні соціальні послуги, про що свідчить аналіз складу видатків бюджетів ОТГ (табл. 2, рис. 5).

Таблиця 2

Склад і структура видатків на одну особу з місцевих бюджетів окремих ОТГ Карпатського регіону у 2018 р.

ОТГ	ОМС		Інші загальнодержавні видатки		Економічна діяльність		Охорона навколишнього середовища		ЖКГ		Охорона здоров'я		Духовний і фізичний розвиток		Освіта		Соціальний захист і соціальне забезпечення		Громадський порядок і безпека		Видатки на одну особу, грн.	Рівень забезпеченості видатків за рахунок власних доходів місцевого бюджету, %
	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %	Видатки на одну особу, грн.	Частка у видатках, %				
ОТГ, які відповідають критеріям спроможності																						
Славська	1333,2	9,4	2184,7	15,4	3124,6	22,0	11,5	0,1	1019,1	7,2	1131,7	8,0	338,1	2,4	4934,0	34,7	141,0	1,0	-	-	14217,9	45,2
Ямницька	1574,2	12,0	1274,4	9,7	2653,3	20,2	374,8	2,9	1972,6	15,0	255,3	1,9	619,3	4,7	4230,1	32,3	141,9	1,1	14,2	0,1	13109,9	39,0
Кам'янка-Бузька	585,3	5,0	6972,3	59,1	523,1	4,4	57,8	0,5	659,7	5,6	187,4	1,6	259,0	2,2	2472,9	21,0	84,4	0,7	-	-	11801,9	23,3
Жовтанецька	754,1	8,8	798,6	9,3	857,2	10,0	0,0	0,0	209,0	2,4	346,8	4,1	284,1	3,3	5033,9	58,9	91,1	1,1	166,5	1,9	8541,3	23,7
Тячівська	519,3	6,1	934,3	11,0	1326,0	15,6	39,2	0,5	1053,2	12,4	38,7	0,5	220,1	2,6	4308,6	50,8	41,1	0,5	-	-	8480,5	35,1
Іршавська	446,3	5,7	1422,5	18,1	1123,8	14,3	6,3	0,1	428,6	5,5	11,5	0,1	107,3	1,4	4278,4	54,6	13,2	0,2	-	-	7838,0	30,7
Великомостівська	417,9	6,9	80,2	1,3	644,5	10,7	1,8	0,0	120,5	2,0	924,7	15,4	158,8	2,6	3600,8	59,8	70,8	1,2	-	-	6020,0	25,8
Кіцманська	457,5	9,5	948,0	19,7	305,3	6,4	13,0	0,3	308,1	6,4	0,0	0,0	104,0	2,2	2648,5	55,1	21,4	0,4	-	-	4805,8	33,4
Середнє по ОТГ	761,0	7,9	1826,9	18,0	1319,7	12,9	63,0	0,5	721,3	7,1	362,0	3,9	261,3	2,7	3938,4	45,9	75,6	0,8	22,6	0,3	9351,9	32,0
ОТГ, які не відповідають критеріям спроможності																						
Витвицька	781,6	9,3	613,6	7,3	662,8	7,9	591,8	7,1	-	-	613,6	7,3	338,8	4,0	4699,3	56,1	70,6	0,8	1,7	0,0	8373,7	6,1
Ланчинська	424,5	5,8	3877,6	53,2	236,8	3,2	43,4	0,6	46,3	0,6	315,2	4,3	113,8	1,6	2229,0	30,6	4,6	0,1	-	-	7291,2	5,4
Вільшаницька	723,3	10,0	624,2	8,6	1591,0	22,0	302,7	4,2	0,7	0,0	296,3	4,1	447,5	6,2	3239,6	44,8	9,9	0,1	-	-	7235,0	6,9
Чукв'янська	851,7	13,2	713,5	11,1	471,8	7,3	-	-	1,6	0,0	394,8	6,1	377,6	5,8	3588,6	55,6	56,6	0,9	-	-	6456,3	11,4
Луківська	589,9	10,2	597,2	10,3	712,8	12,3	-	-	14,3	0,2	416,9	7,2	227,4	3,9	3231,1	55,8	3,9	0,1	-	-	5793,4	8,8
Воле-Баранецька	731,1	13,6	479,0	8,9	627,7	11,6	-	-	-	-	360,1	6,7	232,6	4,3	2952,4	54,7	9,3	0,2	2,4	0,0	5394,6	8,1
Новоміська	538,7	10,4	610,1	11,8	512,2	9,9	-	-	125,4	2,4	386,2	7,5	200,8	3,9	2694,4	52,2	2,7	0,1	86,8	1,7	5157,2	7,3
Переріслянська	579,0	11,5	-	-	397,7	7,9	-	-	13,3	0,3	438,1	8,7	178,3	3,5	3426,8	68,1	1,2	0,0	-	-	5034,5	9,1
Міжненецька	920,6	21,3	551,0	12,7	306,5	7,1	-	-	54,9	1,3	98,5	2,3	229,3	5,3	2073,9	47,9	-	-	96,0	2,2	4330,8	13,7
Середнє по ОТГ	682,3	11,7	896,2	13,7	613,3	9,9	104,2	1,3	28,5	0,5	368,8	6,0	260,7	4,3	3126,1	51,5	17,6	0,2	20,8	0,4	6118,5	8,5

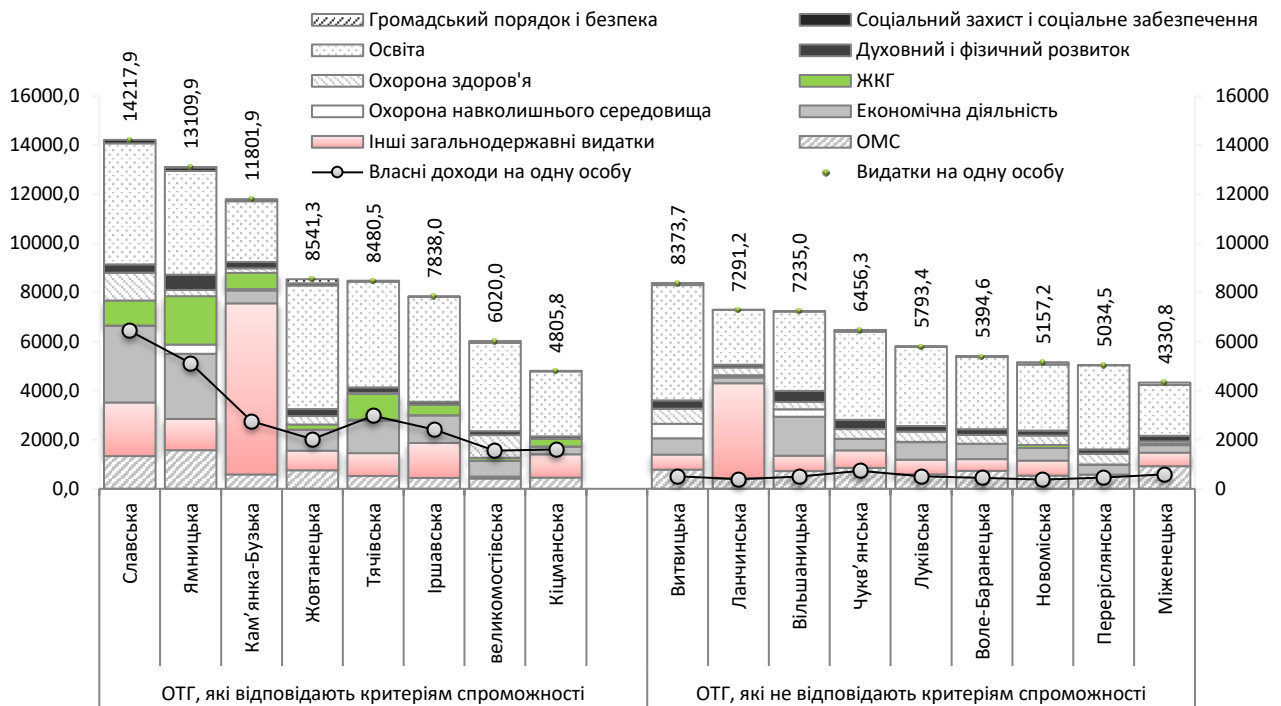


Рис. 5. Склад і структура видатків на одну особу з місцевих бюджетів окремих ОТГ Карпатського регіону, грн., 2018 р.

Проведений аналіз дозволив встановити, що ОТГ, які відповідають критеріям спроможності, характеризуються рівнем забезпечення видатків на одну особу за рахунок власних доходів місцевого бюджету 32,0%, тоді як ОТГ, які не відповідають цим критеріям, - 8,5%, тобто у 3,8 разів менше. Відтак, якщо перші за рахунок власних коштів можуть фінансово забезпечити надання якісних соціальних послуг та виконання повноважень, покладених на них, то громадам, які не відповідають критеріям спроможності, власних фінансових ресурсів вистачає лише на утримання органу самоврядування. Це впливає на особливості надання соціальних послуг та в подальшому характеризуватиметься суттєвою диференціацією їх якості. Так, якщо видатки на освіту та охорону здоров'я при порівнянні в аналізованих громадах приблизно однакові (260,0 грн. на особу – видатки на охорону здоров'я та 3126,1-3938,4 грн. видатків на освіту), оскільки частково фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенції, то фінансування інших напрямів суттєво різняться. Зокрема, видатки на економічну діяльність у спроможних громадах вдвічі перевищують видатки на одну особу в ОТГ, які не відповідають критеріям спроможності, а у сфері ЖКГ – у 25 разів. В контексті виокремлення ризиків, які виникають у зв'язку з формуванням та розвитком ОТГ, слід акцентувати і на вплив особливостей соціально-економічного розвитку регіону на розвиток ОТГ, які створені у цьому регіоні. Зокрема, аналіз особливостей формування ОТГ Карпатського регіону (рис. 6) дозволяє зауважити значно меншу середню площу території ОТГ, характерну для громад регіону. Якщо в середньому по Україні вона дорівнює 240,0 кв. км., то в регіоні – 112,8 кв. км., що складає 47,0 %, тоді як середня чисельність жителів при порівнянні однакова і становить 10,3 тис. осіб в громаді.

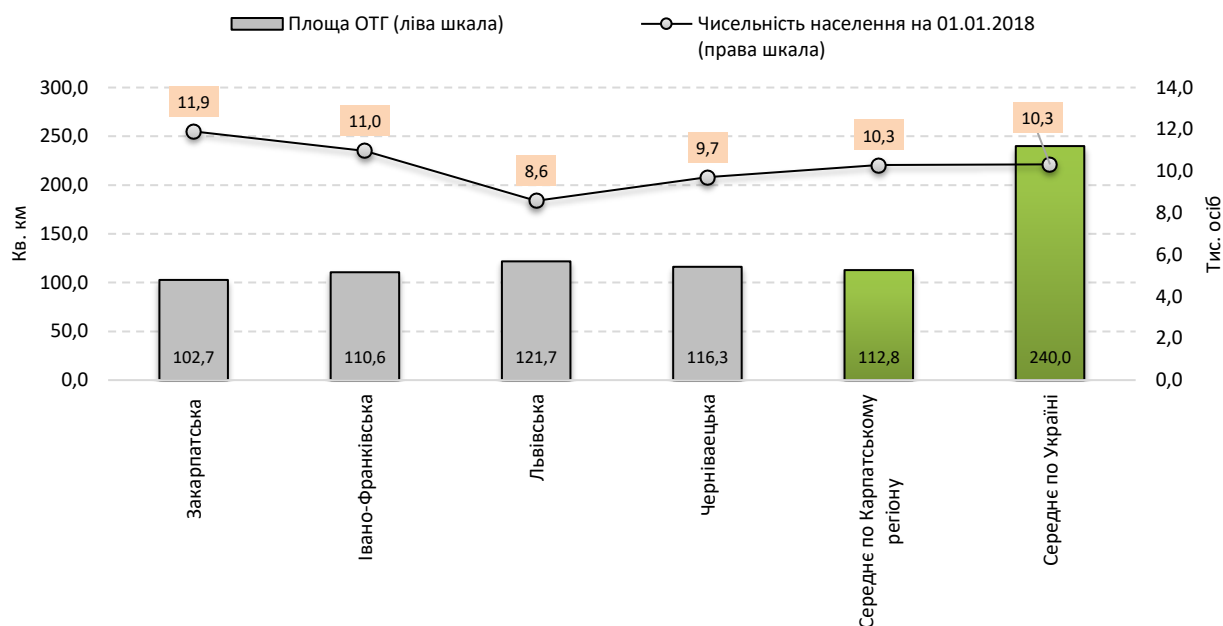


Рис. 6. Особливості формування ОТГ в Україні та областях Карпатського регіону, 2018 р.

Такі результати аналізу засвідчують, що органи місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону мають в розпорядженні значно менше земельного ресурсу, що, знову ж таки, акцентує на *ризик* зниження рівня спроможності громад регіону. Адже саме земля є одним з основних активів громади, яким вона володіє, розпоряджається, використовує в своїх інтересах та з якого отримує доходи.

Сьогодні, в умовах завершення етапу добровільного формування ОТГ, Міністерством розвитку громад та територій України внесено пропозицію оновлення Методики формування спроможних громад через встановлення критеріїв ресурсної спроможності ОТГ, до яких віднесено:

- 1) проживання на території ОТГ 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку для визначення доцільності створення в громаді опорної школи;
- 2) проживання в громаді не менше 5 тисяч осіб, оскільки саме така кількість мешканців є мінімальною для забезпечення кадрового потенціалу;
- 3) індекс податкоспроможності бюджету громади на рівні не менше 0,3;
- 4) частка місцевих податків і зборів у власних доходах не менше 10%¹⁴.

Акцент на показнику питомої ваги місцевих податків і зборів в складі власних доходів місцевих бюджетів є позитивним аспектом, адже повноваження в сфері встановлення правил справляння таких податків передано на місцевий рівень. Тому врахування цього чинника дозволить виявити ефективність використання органами місцевого самоврядування наданих їм можливостей.

Зважаючи на те, що встановлення чітких критеріїв створення ОТГ дозволяє нівелювати ризики формування неспроможних територіальних громад, постає питання реалізації заданих параметрів при укрупненні громад. Адже сьогодні переважна більшість ОТГ вже сформована. Тому шляхом впровадження таких кроків може стати подальше укрупнення ОТГ через приєднання окремих населених пунктів до вже сформованої громади або об'єднання існуючих.

¹⁴ Мінрегіон пропонує переглянути критерії спроможності територіальних громад, - Альона Бабак. Міністерство розвитку громад та територій України. 23.10.2019. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-proponuye-pereglyanuti-kriteriyi-spromozhnosti-teritorialnih-gromad-alona-babak/> (дата звернення: 31.10.2019 р.).

Станом на жовтень 2019 року в Україні до вже існуючих ОТГ було приєднано 115 територіальних громад, з них у Карпатському регіоні – 10 (3 – в Івано-Франківській області та 7 – у Чернівецькій (табл. 2)). Серед ОТГ, до яких приєдналися інші громади, переважають саме неспроможні (з високим рівнем дотаційності та часткою видатків на утримання апарату управління). Проте, враховуючи час приєднання, говорити про тенденції покращення соціально-економічної ситуації в цих громадах не можна.

Разом з тим, наведені дані засвідчують відсутність стимулів до укрупнення вже існуючих ОТГ, що пов'язано з небажанням місцевих еліт втратити владу та доступ до управління та розподілу фінансових ресурсів. Відтак вирішення проблеми наявності неспроможних ОТГ через їх подальше укрупнення лежить в площині централізованого впливу на процес укрупнення та обрання громад, які доцільно об'єднувати. Тобто етапу добровільного об'єднання територіальних громад має слідувати етап формування адміністративно-територіальних одиниць на засадах економічної доцільності, соціальної відповідності та фінансової спроможності згідно чітко визначених критеріїв.

Таблиця 3

Приєднання територіальних громад до ОТГ Карпатського регіону

ОТГ	Дата приєднання	Суб'єкт, що приєднався	Примітка
Івано-Франківська область			
Брошнів-Осадська ОТГ	23.12.2018 р.	Брошнівська сільська рада	1 населений пункт
		Кадобнянська сільська рада	1 населений пункт
Ланчинська ОТГ	23.12.2018 р.	Середньомайданська сільська рада	3 населені пункти
Рожнівська ОТГ	23.12.2018 р.	Рибненська сільська рада	1 населений пункт
Чернівецька область			
Сторожинецька ОТГ	24.12.2017 р.	Старожадівська сільська рада	4 населені пункти
Новоселицька ОТГ	8.10.2018 р.	Котелівська сільська рада	1 населений пункт
		Зеленогайська сільська рада	1 населений пункт
Кіцманська ОТГ	29.10.2018 р.	Лашківська сільська рада	2 населені пункти
		Шипинецька сільська рада	1 населений пункт
Юрковецька ОТГ	23.12.2018 р.	Чорнопотіцька сільська рада	1 населений пункт
Глибоцька ОТГ	29.04.2019 р.	Черепківцівська сільська рада	2 населені пункти

Окремим аспектом дослідження особливостей формування ОТГ є визначення передумов, наслідків та ризиків утворення ОТГ навколо міст обласного значення. За період з часу прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського АРК, обласного значення»¹⁵ до жовтня 2019 року в Україні правом приєднання до ОТГ з центром у містах обласного значення скористалося 108 територіальних громад, приєднавшись до 37 зі 189 міст обласного значення.

Серед областей Карпатського регіону до процесу «доєдналися» Івано-Франківська та Чернівецька області. Так, в Чернівецькій області створено Новодністровську ОТГ (об'єднує місто Новодністровськ та село Ломачинці), в Івано-Франківській – Коломийську ОТГ (об'єднує одну міську раду та п'ять сільських). Окремо слід зауважити, що серед таких і Івано-Франківська ОТГ, яка включає, окрім міста-обласного центра, сім сільських населених пунктів.

¹⁵ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>

Дослідження динаміки включення міст у процес формування ОТГ впродовж 2015-2018 рр. та «поведінки» органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад дозволило виділити дві протилежні тенденції:

1) об'єднання сільських територіальних громад у периферійних районах навколо міст районного значення, які є невеликими міськими поселеннями з чисельністю жителів до 50 тис. осіб;

2) відмова приміських сільських територіальних громад від об'єднання/приєднання до міст обласного значення та формування ОТГ без участі міста.

Так, питома вага ОТГ в Україні, сформованих навколо міст (без урахування міст обласного значення) складає 13,6% (рис. 7), а приєднаних до міст обласного значення – 4,6%.

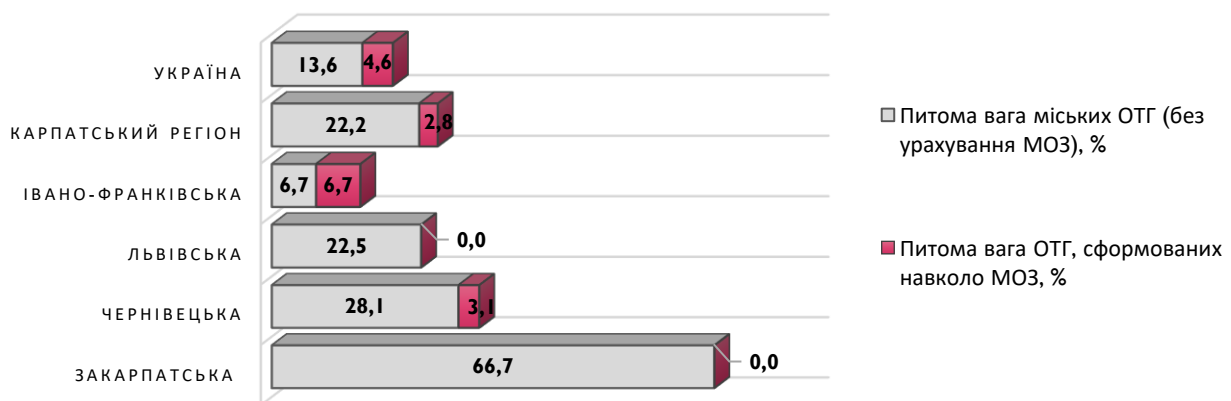


Рис. 7. Питома вага міських ОТГ в Україні, 2018 р., %

Натомість серед ОТГ Карпатського регіону сформованими навколо невеликих міст є 22,2% громад, а навколо міст обласного значення – лише 2,8%.

Незважаючи на протилежний характер, ці тенденції обумовлені конкретними особливостями та пріоритетами розвитку громад. Для громад у периферійних районах, які переважно є депресивними та характеризуються низьким рівнем фінансової спроможності, об'єднання навколо міста (яке, у порівнянні з навколишніми територіальними громадами, є центром економічного розвитку) результується можливістю нарощення власного фінансово-економічного потенціалу та забезпечення соціально-економічного розвитку території. Натомість причиною ігнорування сільськими територіальними громадами позитивних аспектів від приєднання до міст обласного значення є загроза втрати фінансової та управлінської самостійності внаслідок поглинання містом навколишніх сіл та повної економіко-управлінської асиміляції останніх.

Окрім того, сільські територіальні громади, розташовані у приміській зоні, характеризуються порівняно високою фінансовою спроможністю та певним потенціалом до розвитку, що, з поміж іншого, слід вважати позитивними «стартовими» умовами формування ОТГ, здобутими в результаті вигідного територіального розташування та сусідства з розвинутим містом.

Ще одним аспектом дослідження в контексті формування ОТГ навколо міст є проблема «невключення» великих міст до процесу, в результаті чого виникла ситуація, коли окремі великі міста були «затиснуті» з усіх боків новоутвореними ОТГ (Львів, Хмельницький, Кам'янець-Подільський, Житомир, Новоград-Волинський та інші). Така ситуація була наслідком зрівняння умов формування ОТГ за участі територіальних громад сіл, селищ та міст (це поставило представників органів місцевого самоврядування великих міст у невигідне становище та, відповідно, гальмувало процес укрупнення), яка, разом з

тим, була вирішена з прийняттям змін до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁶ у 2018 році. Крім того, отримання додаткових повноважень та фінансових ресурсів до місцевого бюджету в умовах децентралізаційних змін суттєво підвищило рівень спроможності територіальних громад міст. Тому зростання фінансового забезпечення апріорі не стало чинником заохочення міських адміністративно-територіальних одиниць до об'єднання з сільськими.

Таким чином, для територіальних громад великих міст, які опинилися «затиснутими» у кільці сформованих ОТГ, виникають труднощі, пов'язані з неможливістю розширення адміністративних меж міста та потреба у досягненні взаємодії з органами самоврядування суміжних громад. Шляхом вирішення цього завдання може стати забезпечення співробітництва між містом та адміністративно-територіальними формуваннями, які безпосередньо межують з ним (в Україні для реалізації цього завдання діє Закон «Про співробітництво територіальних громад» та подано на розгляд Верховної Ради законопроект про міські агломерації).

Відтак до основних ризиків формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації віднесено:

1) зростання впливу місцевих еліт та їх ролі у формуванні та розвитку адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні, руху фінансових потоків та розподілі бюджетних коштів;

2) неспроможність значної частини вже створених громад до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг через відсутність критеріїв формування ОТГ;

3) відмову приміських сільських територіальних громад від об'єднання/приєднання до міст обласного значення та формування ОТГ без участі міста через загрозу втрати фінансової та управлінської самостійності внаслідок поглинання містом навколишніх сіл та повної економіко-управлінської асиміляції останніх.

Подолання перерахованих загроз можливе лише за рахунок завершення етапу добровільного об'єднання територіальних громад та переходу до формування адміністративно-територіальних одиниць в контексті централізованого впливу на процес укрупнення та обрання громад, які доцільно об'єднувати. Про усвідомлення необхідності такого переходу свідчать зокрема результати соціологічного дослідження серед представників органів місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону¹⁷. Так, 39% опитаних підтвердили потребу завершення етапу добровільного об'єднання громад та переходу на інший рівень з метою завершення процесу укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня і отримання очікуваних результатів; 17% опитаних важко відповісти. Підтримка продовження формування ОТГ на добровільних засадах становить 44%, тобто менше 1/2 респондентів.

Окрім того, у Концепції державної політики по досягненню цілі ІО.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України показниками ефективності зміни існуючої системи місцевого самоврядування визначено проживання 100% жителів України у спроможних територіальних громадах та зменшення кількості громад, що потребують підтримки держави мінімум до 30% за 5 років. Досягнення таких показників видається доволі сумнівним, що підтверджують зокрема результати аналізу

¹⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського АРК, обласного значення. Закон України № 2379-VIII від 3.04.2018 р.

¹⁷ Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: Захід VS Центр: науково-аналітичне видання / Сторонянська І., Максименко А., Левицька О., Патицька Х., Сірик З. / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2019. 64 с.

формування спроможних ОТГ в Карпатському регіоні. Разом з тим, шляхом централізованого впливу на подальше формування громад та чіткого обґрунтування переліку критеріїв спроможності можливе досягнення виконання тих завдань, які ставилися на початку реформи.

Таким чином, ключовим напрямом нівелювання ризиків формування спроможних ОТГ є завершення етапу добровільного об'єднання територіальних громад та перехід до їх укрупнення на засадах економічної доцільності, соціальної відповідності та фінансової спроможності згідно чітко визначених критеріїв.

3. ІНСТИТУЦІЙНІ РИЗИКИ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Ефективне управління комунальною власністю є необхідною передумовою матеріально-фінансової самостійності територіальних громад. Територіальній громаді належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їхнього відчуження¹⁸.

Право комунальної власності — право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Сьогодні питання ефективного та раціонального використання майна територіальної громади є особливо актуальним. Досі немає єдиного інтелектуального інструментарію або моделей, які б дали змогу аналізувати різноманітні проблеми, пов'язані з управлінням майном, що перебуває у власності відповідних територіальних громад, щоб зрозуміти, чому одні інститути, очевидно, ефективно діють за певних умов, а інші — ні.

Використання та управління майном містить в собі значні соціально-економічні ризики, які позначаються або можуть позначитись на рівні життя жителів, оскільки мова йде про управління майном, що має вагоме значення для спроможності громади. Важливо відмітити *чинники ризиків*, а саме: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурна, фінансова та кадрова слабкість громад; соціально-економічна деградація сільської місцевості; складна демографічна ситуація; високі темпи відтоку людського ресурсу; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень; низький рівень розвитку громадянського суспільства; часті зміни законодавства.

Зазначені чинники обумовлюють рівень ризиків в прийнятті рішень щодо управління комунальною власністю. Прийняття рішень є найважливішою функцією управління, успішне здійснення якої забезпечує досягнення територіальною громадою її цілей. Враховуючи кадрову слабкість громад, через невміння якісно і раціонально здійснювати цей процес, через відсутність ефективних механізмів управління майном, страждають жителі.

¹⁸Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1997 р. №24. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 17.04.18).

Слід зауважити, що територіальна громада володіє, користується і розпоряджається певними ресурсами, які раціональні економічні агенти зацікавлені в їх присвоєнні, тому прагнуть впливати на рішення органів влади та органів місцевого самоврядування, зокрема скерувати законодавчу та регулюючу діяльність у вигідне для себе русло. Прагнення вплинути на розподіл влади визначається метою отримання ренти, при цьому витрачаючи значні кошти і зусилля на створення нових джерел отримання рент.

В Україні, як вже зазначалось, високий рівень корупції, що підтверджує 120-е місце з рейтингу «Індекс сприйняття корупції-2018» (32 бали зі 100 можливих), натомість сусіди мають вищі оцінки: Польща — 60, Словаччина — 50, Румунія — 47, Угорщина — 46, Білорусь — 44, Молдова — 33 бали¹⁹. Відповідно до Міжнародного індексу прав власності за 2018 рік, Україна займає лише 110 місце (отримавши 4,3 бали з 10 можливих).²⁰ Як свідчить статистика Міністерства юстиції України за 2017 рік, в Україні виконано лише 15-18% судових рішень, а в 2016 році - 6%²¹. Це вказує на ризик рентоорієнтованої поведінки в системі управління комунальною власністю.

З огляду на зазначене виокремлено ризики управління комунальною власністю, які передбачають настання явищ та чинників, що негативно впливають на володіння, ефективне користування і розпорядження територіальною громадою майном у власних інтересах.

✓ Ризик виникнення інституційної пастки

Як вже зазначалось, що право комунальної власності належить територіальній громаді, тобто жителям села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

В проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» зазначено, що «громада» є первинним суб'єктом місцевого самоврядування²², проте виключено її право «... самостійно вирішувати питання місцевого значення...». Жителі згідно з вказаним проектом Закону України можуть вирішувати питання місцевого значення шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом²³. Розглянемо дефекти інструментів реалізації спільних інтересів жителями:

· *Місцеві вибори.* Об'єднані громади через недосконалість виборчого законодавства, мають проблему з представництвом громадян у місцевій раді. Через нерівномірну кількість мешканців у населених пунктах об'єднаної територіальної громади, за чинною виборчою системою практично неможливо зробити так, щоб кожен населений пункт був представлений хоча б одним депутатом в раді об'єднаної територіальної громади²⁴.

· *Місцевий референдум,* як спосіб прийняття громадянами України рішень з важливих питань місцевого значення, не має правового забезпечення, оскільки Закон України 1286-12 «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність²⁵. Закон України «Про

¹⁹ Індекс сприйняття корупції – 2018. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-sprinyattya-korupsiyi-2018/>

²⁰ Property rights alliance. URL: <http://www.internationalpropertyrightsindex.org/countries>

²¹ За 2017 рік в Україні в три рази збільшилася кількість виконаних судових рішень у цивільних та господарських справах. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/za-2017-rik-v-ukraini-v-tri-razi-zbilasila-kilkist-vikonanih-sudovih-risen-u-civilnih-ta-gospodarskih-spravah>

²² Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

²³ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

²⁴ Чинний Закон «Про місцеві вибори» 2015 року, як і ряд інших пов'язаних законів вже потрібно змінювати. Чому і що пропонують експерти? URL: https://decentralization.gov.ua/news/11728?fbclid=IwAR0HxbGolr-hVYaiSKF1Js3_I53SWqNaaxD4zVnZ92N6XjQt6cYFdtvQAM

²⁵ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

всеукраїнський референдум» №5475-VI визнаний неконституційним, він також втратив чинність²⁶.

· *Місцеві ініціативи*. Статут є єдиним документом, що ухвалюється на місцевому рівні та яким можна визначити порядок реалізації таких інструментів безпосередньої участі жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як загальні збори громадян та місцеві ініціативи.

Якщо органи місцевого самоврядування навіть після застосування громадою інструментів (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи) не ухвалює потрібні громаді рішення, то далі можливий або місцевий референдум, або обрання на виборах інших представників громади. Проте, як вже зазначалось, місцевий референдум немає правового забезпечення в Україні. І це вказує на низьку ефективність безпосередньої участі жителів відносно управління ресурсами та майном громади, що перебуває у комунальній власності.

✓ *Ризик нівелювання місцевої демократії*

Досвід країн Європи свідчить про використання місцевих референдумів на різних рівнях управління. Цікавим є досвід Швейцарії, де рішення щодо розподілу бюджетних коштів, встановлення ставок податків в межах громади, впровадження нових податків, придбання, обміну або продажу землі громади, надання дозволу на будівництво проводять через референдуми та збори в громаді.

В проекті Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" (доопрацьований) від 27.12.2019 року «громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів» замінено на «забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів». Закон України 1286-ІІ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність²⁷. Залишається відкритим питання щодо правового забезпечення проведення місцевих референдумів.

✓ *Ризики посилення «ресурсного прокляття»*

"Ресурсне прокляття" окремих територіальних громад, тобто багаті на ресурси територіальні громади не знаходять нові можливості розвитку територіальної громади, та потерпають від ефектів: економічної неефективності та обструкції соціально-економічного розвитку.

Водночас спостерігаємо ситуацію у деяких територіальних громадах, які є дотаційними або залежать від функціонування одного/кількох монопрофільних підприємств і закриття яких стало б катастрофою для громади. Натомість формуються категорії споживачів/утриманців, які орієнтуються винятково на виплати та зовнішнє втручання, і проблеми починають розвиватися по новій спіралі.

Територіальна громада повинна навчитися не лише споживати та користуватися ресурсами, але і створювати умови для розвитку економіки, тому необхідно розуміти, які ресурси є у громади, провести інвентаризацію майна, земель, трудових ресурсів. Відповідно до Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 02 вересня 2014 р. № 879, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30 жовтня 2014 р. за № 1365/26142, у разі припинення сільської, селищної, міської ради проводиться суцільна інвентаризація. Суцільною інвентаризацією охоплюються всі види зобов'язань та всі активи ради незалежно від їх місцезнаходження, у

²⁶ Секретаріат Конституційного суду України. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/42239/response/94128/attach/2/4066.pdf?fbclid=IwAR0U0reyN5Ci_1L1A9BgmB-eo0uhe2rOMd3ZuPx4cJstDnSddhC_MFn6J5c

²⁷ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

тому числі предмети, що передані у прокат, оренду або перебувають на реконструкції, модернізації, консервації, у ремонті, запасі або резерві незалежно від технічного стану. Також інвентаризації підлягають активи і зобов'язання, які обліковуються на позабалансових рахунках, зокрема цінності, що не належать раді, але тимчасово перебувають у її користуванні, розпорядженні або на зберіганні (об'єкти оперативної (операційної) оренди основних засобів, матеріальні цінності на відповідальному зберіганні, переробці, комісії, монтажі), умовні активи і зобов'язання (непередбачені активи та зобов'язання) ради (застави, гарантії, зобов'язання тощо), бланки документів суворої звітності, інші активи.

Паспорт громади дає відповіді на питання стосовно площі території, адміністративно-територіального розподілу, структури земельного фонду, яким є склад та зайнятість населення. У документі міститься інформація про склад виконавчого комітету та депутатів ради, а також яким є бюджет громади, про підприємства та господарства, які є на території, про заклади освіти, культури, спорту, та інформація про основні історичні та історико-архітектурні пам'ятки. Цей перелік доповнюється в залежності від бажання громади, інвестиційним паспортом або інформацією про успішні проекти.

Саме паспорт територіальної громади містить інформацію щодо наявних спільних ресурсів. Одні територіальні громади підійшли до цього процесу відповідально і мають детальний документ, а інші – з мінімальними зусиллями. Часто громада не володіє актуальною інформацією щодо своїх основних показників та ресурсів, тому не може оперувати ними перед потенційними інвесторами та грантодавцями.

Відзначимо, що не в усіх територіальних громадах Карпатського регіону є паспорти, а також інші стратегічно важливі документи, на що вказують результати дослідження²⁸: програма соціально-економічного розвитку (94%); документи, що врегульовують благоустрій (86%); паспорт територіальної громади (80%); генеральний план (53%); стратегія розвитку (47%); документи, що містять детальну інформацію про ресурси територіальної громади (41%).

✓ *Ризик виникнення/посилення рентоорієнтованої поведінки*

В проекті Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" (доопрацьований) від 27.12.2019 року зазначено, що :

- до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація громад;
- Президент України тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради за поданням префекта та призначає тимчасового державного уповноваженого;
- Префект на відповідній території здійснює адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування; тимчасове зупинення повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради.

Зазначені інструменти впливу вказують на централізацію влади в Україні та зумовлюють *ризик зловживання владою*, в результаті - здійснення органами місцевого самоврядування від імені, але не в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі майнових операцій (продаж комунальної власності за заниженими цінами; відповідальність за своїми зобов'язаннями комунальним майном згідно з Цивільним кодексом; переоформлення земель так званої відумерлої спадщини в інтересах раціональних економічних агентів; створення комунальних підприємств як інструменту рентоорієнтованої поведінки тощо). Адже до виключної компетенції сільських, селищних,

²⁸Сторонянська І., Максименко А. Об'єднані територіальні громади Карпатського регіону: соціологічна оцінка: науково-аналітичне видання. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 30 с.

міських рад віднесено, зокрема, прийняття рішень щодо відчуження комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Також виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад приймаються рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.

Також рада має повноваження приймати рішення про створення комунального підприємства, установи чи організації. Комунальне підприємство має переважне право провадити комерційну діяльність, результатом такої діяльності є одержання прибутку, частка якого потрапляє до місцевого бюджету. Комунальні установи та організації здійснюють некомерційну (неприбуткову) діяльність. Комунальна власність надається їм на підставі права оперативного управління, а їхню діяльність фінансують з місцевого бюджету. Інакше кажучи, метою їхньої діяльності є задоволення певних потреб територіальної громади без мети отримання прибутку. Здебільшого, комунальні підприємства отримують додаткове фінансування з місцевого бюджету, оскільки їхня діяльність пов'язана з наданням соціально важливих послуг і є неприбутковою. Проте, об'єднані територіальні громади з'ясовують причини, чому ці комунальні підприємства є неприбутковими, чи вони надають послуги за низькою ціною чи мають неефективне управління²⁹.

✓ *Ризик: виникнення/поглиблення конфлікту інтересів*

У зв'язку з невизначеністю правової природи територіальних громад сіл, селищ, міст керування їхньою спільною власністю відповідно до Конституції України доручено радам, котрі розпоряджаються нею на свій розсуд, що зумовлює виникнення і поглиблення конфлікту інтересів, як-от:

- Львівська ОДА подала у Львівську обласну раду проект перспективного плану формування територій громад у Львівській області. На сесії Львівської обласної ради депутати під час розгляду питання про стан проведення реформи децентралізації у Львівській області проголосували проти проекту нового перспективного плану об'єднання громад в області визнавши його юридично нікчемним; підтримали чинні об'єднані територіальні громади; доручили передбачити у перспективному плані ті новостворені об'єднані територіальні громади, які були створені пізніше, але не були передбачені перспективним планом; доручили Львівській ОДА максимально сприяти громадам у добровільному об'єднанні³⁰;

- Львівська обласна рада перереєструвала чотири лікарні, які розташовані на території Львова, у міста й села області. Львівська міська рада звернулася до Державної податкової служби, прем'єр-міністра України, міністра охорони здоров'я України, Львівської обласної ради щодо ситуації, яка склалась із перереєструванням Львівських обласних лікарень.

²⁹ Управління фінансами в громаді: аналіз питання та експертні рекомендації місцевій і державній владі. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11779?fbclid=IwAR0CWvdw3XvQZF4wggX33xXJCZ4wg5LYcrMONm-Y7j_t3S2jIpcM5ivvfN8

³⁰ У Львівській обласній раді відхилили проект укрупнення громад, запропонований Львівською ОДА. URL: <https://cynicallviv.com.ua/u-lvivskij-oblasnij-radi-vidhylyly-proyekt-ukrupnennya-gromad-zaproponovane-lvivskoyu-oda/?fbclid=IwAR3Saf8Q-y1QvvhmmK542bUpjUr-5qW4JexT5y-t68L3Q4FPLGPGiF1U31k>

У контексті зазначеного доцільно чітко визначити права власності, з тим аби господарюючі суб'єкти ухвалювали найбільш ефективні рішення, тим самим забезпечується ефективний розподіл ресурсів, оскільки вони переміщуються від менш продуктивного до продуктивнішого використання.

З іншого боку, об'єднання територіальних громад на добровільних засадах часто перетворюється у примусове, що зумовлює *ризик* конфлікту інтересів в межах «добровільно» об'єднаних територіальних громад.

Водночас об'єднані територіальні громади «успадкували» ряд проблем, які потрібно вирішити, зокрема³¹: відсутність реєстру земельних ресурсів; застарілі документи на землю; брак виписок щодо права власності на землю під будівлями, що передані з комунальної власності районів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад; зустрічаються випадки, коли договори оренди, укладені з обласною державною адміністрацією, на землю за межами населених пунктів, не були передані під час оформлення землі, що знаходилась за межами населеного пункту, у власність об'єднаної територіальної громади. Відповідно, об'єднані територіальні громади не можуть укладати нові договори оренди зі ставками, затвердженими радою об'єднаної територіальної громади.

✓ *Ризик неефективності управління майном в умовах невизначеності (ймовірність помилкового рішення)*

Зміна правил будь-якого рівня збільшує невизначеність, з якою зіштовхуються територіальні громади, оскільки правила забезпечують стабільність очікувань, а спроби їх змінити можуть швидко знизити останню. Зі слів представників об'єднаних територіальних громад, їм досі бракує високопрофесійних кадрів для налагодження ефективного менеджменту, швидкого реагування на проблеми, що виникають у зв'язку зі зміною умов функціонування у форматі об'єднаної громади або в умовах частих змін законодавства³².

Саме специфікація прав зменшує невизначеність економічного середовища і формує в індивідуумів стабільні очікування щодо того, на що вони можуть розраховувати в результаті власних дій і в стосунках з іншими. Якщо цінний актив нікому однозначно не належить, тоді ні в кого немає стимулу піклуватися про нього належним чином. Якщо права власності ненадійні, тоді власники не стануть багато інвестувати в активи, які вони можуть втратити без будь-якої компенсації або які вимагають для захисту від домагань на них витрат цінних ресурсів. Чим краще специфіковані і надійніше захищені права власності, тим більшу цінність вони становлять. Наділення правом власності строго визначених людей усуває інших від вільного доступу до ресурсу.

Отож, якраз формалізована система власності дозволить територіальним громадам мінімізувати інституційні ризики управління об'єктами комунальної власності та підвищити ефективність розпорядження майном. Адже формалізована система власності передбачає таке:

- інтеграцію розпорошеної інформації. Інформація про власність повинна бути стандартизована і загальнодоступна. Це дозволить жителям територіальних громад можуть побачити економічні і соціальні якості будь-якого активу;
- зростання відповідальності власників. Формалізована система дозволить фіксувати неправомірні вчинки, а основне – породжує відповідальність, накладає обмеження, задає правила й встановлює санкції;
- зростання ліквідності активів територіальної громади;

³¹ Управління фінансами в громаді: аналіз питання та експертні рекомендації місцевій і державній владі. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11779?fbclid=IwAR0CWvdw3XvQZF4wggX33xXJCZ4wg5LYcrMONm-Y7j_t3S2jIpcM5ivvfN8

³² Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf

· розвиток соціальних зв'язків, що дає змогу жителям територіальної громади посилити взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами економічних відносин, а також отримувати додаткові вигоди й послуги.

4. РИЗИКИ НАПОВНЕННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ТА НАПЯМИ НІВЕЛЮВАННЯ

Функціонування та розвиток об'єднаних територіальних громад (ОТГ) актуалізують питання, пов'язані із забезпеченням доходів їхніх бюджетів. Провідна роль в цьому процесі відводиться юридичним особам загалом і підприємницькому сектору зокрема, оскільки саме юридичні особи забезпечують чотири п'ятих усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ. Тому, виявлення ризиків наповнення дохідної частини бюджетів ОТГ податковими надходженнями від юридичних осіб та пошук напрямів їх нівелювання є нагальними.

У 2018 році юридичні особи – підприємства, установи та організації – забезпечили 755,0 млрд. грн надходжень податків і зборів до зведеного бюджету України (без врахування непрямих податків на ввезені товари), або 76,6% усіх податкових надходжень зведеного бюджету України. При цьому, 45,0% від вказаної суми припадало на 200 компаній-найбільших платників податків³³. В загальній ж сумі доходів зведеного бюджету країни (без врахування міжбюджетних трансфертів) частка сплачених усіма юридичними особами податків і зборів сягнула 63,8%. Для бюджетів ж місцевих громад роль юридичних осіб загалом, і підприємницького сектора зокрема, у формуванні власних доходів – ще вагоміша. Так, у 2018 році 75,4% валових (сумарно за загальним і спеціальним фондами) доходів місцевих бюджетів були сформовані за рахунок податкових надходжень від юридичних осіб³⁴.

Головними джерелами податкових надходжень бюджетів ОТГ від юридичних осіб у 2018 році були: податок з доходів фізичних осіб³⁵, плата за землю, акцизний податок, рентна плата за використання природних ресурсів, податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, туристичний збір, єдиний податок, збір за паркування транспортних засобів, податок на прибуток підприємств комунальної власності, екологічний податок³⁶. Сумарно частка сплачених усіма юридичними особами податків і зборів до загального фонду бюджетів ОТГ у 2018 році склала 78,6% усіх власних доходів ОТГ, які надійшли до загального фонду бюджетів ОТГ. Однак, у валових доходах – доходах загального та спеціального фондів бюджетів ОТГ – вага податкових надходжень від юридичних осіб

³³ ТОП-200 найбільших компаній України за 2018 рік. РЕЙТИНГ. Бізнес в офіційних цифрах : веб-сайт. URL: <https://rating.zone/top-200-najbilshykh-kompanij-ukrainy-za-2018-rik/>

³⁴ Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. Державна казначейська служба України : веб-сайт: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c9/df3/af7/5c9df3af78fc7201471128.xlsx>

³⁵ До розрахунків взято обсяги ПДФО, які надійшли сумарно від юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, оскільки дані в розрізі надходжень ПДФО від суб'єктів господарювання юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (ФОП) – відсутні. Обчислити їх на рівні ОТГ також неможливо через недостатність даних. В частині ПДФО, що сплачується юридичними особами (як податковими агентами), взято ПДФО із доходів платника податку у вигляді заробітної плати та інших, ніж заробітна плата доходів платника податку, але не включено ПДФО, що сплачується фізичними особами за результатами річного декларування, та ПДФО від оподаткування пенсійних виплат або щомісячного довічного грошового утримання, що сплачується згідно з Податковим кодексом України. Тому, далі в аналізі сума ПДФО включає надходження від юридичних осіб і ФОПів.

³⁶ До розрахунків взято лише ті частини, які надходили від юридичних осіб.

становила 73,7%. Нижчий показник податкових надходжень від юридичних осіб до бюджетів ОТГ, порівняно із середнім показником по усіх місцевих бюджетах, обумовлений, з одного боку, значною роллю в складі доходів спеціального фонду бюджетів ОТГ власних надходжень бюджетних установ (72,1% усіх доходів спеціального фонду бюджетів ОТГ проти 65,3% у доходах спеціального фонду усіх місцевих бюджетів), а з другого, – відсутністю надходжень від оподаткування прибутку приватних підприємств до бюджетів ОТГ, у той час, як обласні бюджети отримують такі надходження.

Таблиця 3.

**Питома вага податкових надходжень від юридичних осіб до бюджетів
середньостатистичної ОТГ України та середньостатистичної ОТГ Карпатського регіону,
2018 р., %**

Податки і збори	Середньостатистична ОТГ України	Середньостатистична ОТГ Карпатського регіону
ПДФО	56,83	55,50
податок на прибуток підприємств комунальної власності	0,03	0,02
рендна плата та плата за використання інших природних ресурсів	1,75	2,22
акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	1,54	2,30
акциз з пального	5,93	8,24
транспортний податок з юридичних осіб	0,07	0,03
збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений юридичними особами	0,00	0,01
єдиний податок з юридичних осіб	1,19	2,14
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, від юридичних осіб	1,36	0,91
плата за землю від юридичних осіб	10,93	9,27
туристичний збір, сплачений юридичними особами	0,01	0,02
екологічний податок	0,53	0,11
Всього	80,18	80,77

Розраховано і складено за даними Державної казначейської служби України

Загалом усі податкові надходження, які отримують ОТГ, формують 92,0% валових власних доходів їхніх бюджетів. При цьому на юридичних осіб припадає 4 з 5 гривень податкових надходжень.

Серед усіх податкових надходжень від юридичних осіб найбільшу частку становлять надходження від ПДФО (табл. 3). Вони забезпечують 56,8% усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ. Однак, слід зазначити, що у вказаному обсязі закладено надходження ПДФО і від фізичних осіб-підприємців, які через нестачу даних неможливо виокремити.

Друге і третє місце в структурі податкових надходжень бюджетів ОТГ від юридичних осіб займають відповідно плата за землю (10,9% загального обсягу податкових надходжень бюджетів ОТГ) та акциз з пального (5,9%). Решта сплачених юридичними особами податків і зборів не перевищували 2% усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ.

Питома вага перерахованих юридичними особами до бюджету середньостатистичної ОТГ Карпатського регіону податків і зборів в загальних податкових надходженнях практично ідентична середньостатистичній ОТГ України (табл. 3). Так, надходження від ПДФО для бюджетів переважної більшості ОТГ Карпатського регіону (91,1% усіх ОТГ регіону), як і середньостатистичної ОТГ країни, у 2018 році були головним джерелом їхніх доходів

(рис. 8). А в 21 з 90 ОТГ Карпатського регіону – перевищували дві третини усіх податкових надходжень їхніх бюджетів. Друге і третє місця за вагомістю надходжень від юридичних осіб до бюджетів ОТГ Карпатського регіону – як і середньостатистичної ОТГ країни – займали відповідно плата за землю та акциз з пального. Однак, частка останнього в середньостатистичній ОТГ Карпатського регіону значно перевищувала аналогічний показник середньостатистичної ОТГ України (відповідно 8,24% усіх податкових надходжень проти 5,93%), що, через відміну його зарахування до місцевих бюджетів з 2021 року, може спричинити до зменшення податкових надходжень в окремих ОТГ регіону.

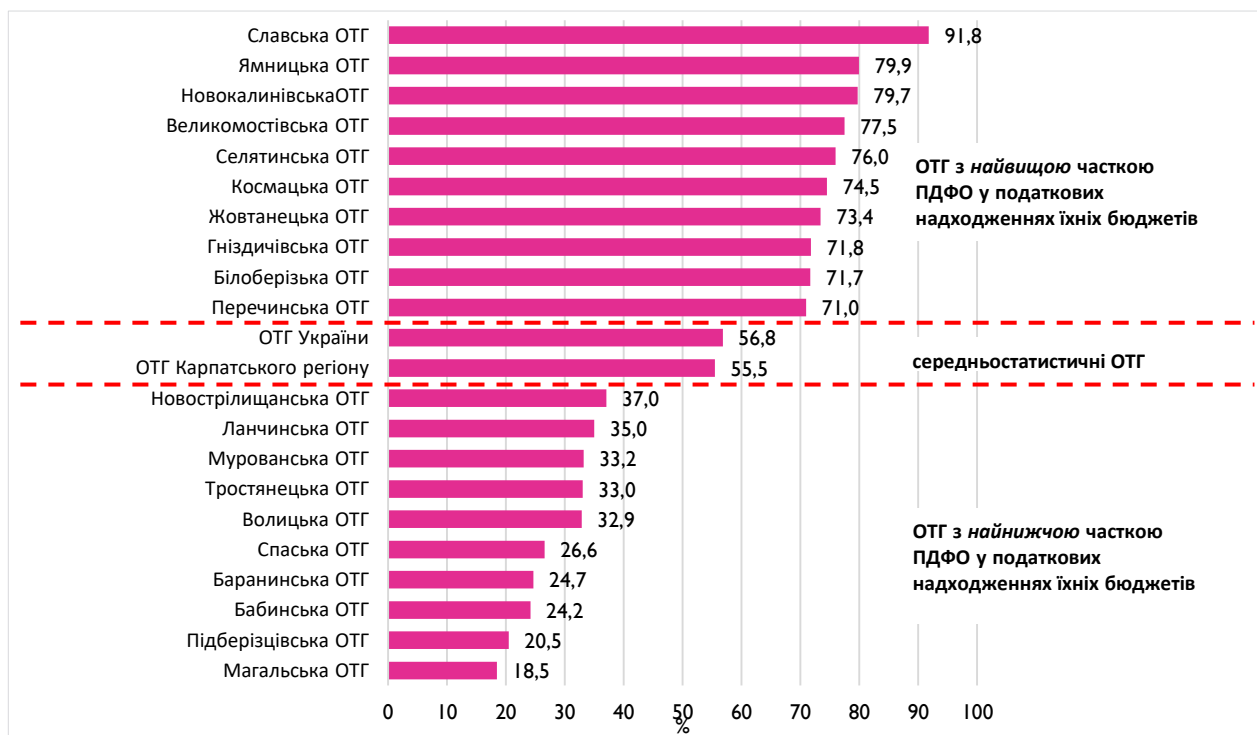


Рис. 8. Питома вага надходжень ПДФО в податкових надходження бюджетів ОТГ, %
Розраховано і складено за даними Державної казначейської служби України

Загалом дослідження доходів бюджетів ОТГ Карпатського регіону від надходжень податків і зборів від юридичних осіб дозволило виявити низку ризиків, які можуть мати вплив на формування доходів бюджетів ОТГ в найближчій перспективі.

І. Ризики формування доходів бюджету ОТГ від надходжень ПДФО. Перш за все, слід зазначити, що наповнення доходів бюджетів ОТГ надходженнями ПДФО – явище позитивне. Воно свідчить про розвиненість у громадах підприємницького сектора та державних установ із значною чисельністю працюючих, які є фактичними платниками ПДФО. Однак, є три моменти, які можуть спричинити до появи ризиків наповнення бюджетів ОТГ за рахунок ПДФО. Перший – *висока питома вага (роль) окремих юридичних осіб, які перераховують ПДФО за своїх працівників, у загальній сумі його надходжень до бюджету ОТГ.* Тобто, мова йде про те, наскільки бюджети ОТГ залежать від надходжень ПДФО, які перераховують великі платники податків. Якщо такі надходження забезпечують один-два суб'єкти господарювання, то існує ризик суттєвого зменшення доходів бюджету громади в разі закриття підприємства, перенесення виробництва в інший регіон, або ж в разі несприятливої ринкової кон'юнктури, яка спричинить до скорочення чисельності працюючих. Тому значно кращою є ситуація, коли частка кожного підприємства, установи, організації чи фізичних осіб-підприємців, які перераховують ПДФО до бюджетів ОТГ, –

відносно невелика. Здебільшого в ОТГ Карпатського регіону функціонує доволі багато юридичних та фізичних осіб-підприємців, які перераховують ПДФО до бюджету громади. Так, наприклад, в Перечинській ОТГ Закарпатської області зареєстровано 416 діючих юридичних і фізичних осіб-підприємців, у Славській ОТГ Львівської області – 534, в Мамаївській ОТГ Чернівецької області – 437. Але така кількість суб'єктів зумовлена здебільшого наявністю значної кількості фізичних осіб-підприємців (наприклад, в тій же Славській ОТГ вона перевищує 450 осіб, в Мамаївській ОТГ – перевищує 380 осіб). За даними ж Львівської обласної державної адміністрації, доходи бюджетів щонайменше 8 об'єднаних територіальних громад Львівщини (Гніздичівської ОТГ, Дублянської ОТГ, Заболотцівської ОТГ, Чукв'янської ОТГ, Жовтанецької ОТГ, Волицької ОТГ, Славської ОТГ, Мурованської ОТГ) – сильно залежні від великих суб'єктів господарювання³⁷.

До того ж, наприкінці 2019 року мали місце кейси втрати місцевими громадами великих платників ПДФО. Так, у 2019 році Львівська обласна державна адміністрація перереєструвала 4 обласні заклади охорони здоров'я, які фактично розміщені у м. Львові, зі Львова у міста та ОТГ області, позбавивши таким чином бюджет м. Львова 10-14 млн грн надходжень ПДФО в рік.

Другим ризиком щодо формування доходів бюджету ОТГ від надходжень ПДФО є *частка бюджетних установ та організацій у цих надходженнях*. Висока частка бюджетних установ у обсягах надходження ПДФО до бюджетів громад, з одного боку, є доволі стабільним джерелом наповнення бюджету, але, з другого боку, перспективи розвитку такої громади – невисокі, оскільки складається ситуація, за якої кошти нагромаджені від ПДФО – як головного джерела формування власних доходів бюджету – йдуть на оплату праці працівників бюджетної сфери. Тобто, громада живе заради того, щоб жити, а не розвиватися. В середньому на організації та установи бюджетної сфери (державного управління, органів місцевого самоврядування, освіти, культури, охорони здоров'я і т. п.) припадає щонайменше 25-27% загального обсягу надходжень ПДФО, які акумулюють бюджети ОТГ³⁸. Однак, в окремих ОТГ саме місцева рада виступає основним платником ПДФО. Так, наприклад, в Бабинській ОТГ, Вільшаницькій ОТГ, Воле-Баранецькій ОТГ і Луківській ОТГ Львівської області частка місцевої ради в загальних надходженнях ПДФО перевищує 60%³⁹.

І третім ризиком, пов'язаним із надходженням ПДФО до бюджетів ОТГ, є *неформальна зайнятість*. Чисельність офіційно працевлаштованих громадян має прямий вплив на формування доходів місцевих бюджетів, оскільки саме їхня заробітна плата фактично і є базою формування надходжень податку з доходів фізичних осіб. За даними соціологічного дослідження серед представників органів місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону⁴⁰, від 50 до 74% жителів ОТГ у віці 15-59 років працюють неофіційно, тобто, не сплачують податків від отриманих доходів у вигляді заробітної плати. А в окремих ОТГ Карпатського регіону (Делятинській ОТГ Івано-Франківської області та Вашковецькій ОТГ Чернівецької області) частка неофіційно зайнятих мешканців працездатного віку сягає понад 90%. Тож громади недоотримують чималий обсяг потенційних надходжень від ПДФО.

³⁷ Наскільки залежні наші бюджети від крупного бізнесу. Департамент фінансів Львівської ОДА : сторінка у Фейсбук. URL: <https://www.facebook.com/440618319470812/posts/1191139054418731/>

³⁸ Дуб А. Р., Гринчишин І. М. Податкові надходження бюджетів об'єднаних територіальних громад як джерело фінансування їх розвитку. *Бізнес Інформ*. 2019. №6. С. 227–233.

³⁹ Рада «кормить» раду. Департамент фінансів Львівської ОДА : сторінка у Фейсбук. URL: <https://www.facebook.com/440618319470812/posts/1191913484341288/>

⁴⁰ Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: Захід VS Центр: науково-аналітичне видання/ І. Сторонянська, А. Максименко, О. Левицька, Х. Патицька, З. Сірик ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. 64 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20190034.pdf>

2. Зменшення доходів окремих ОТГ внаслідок скасування надходжень від акцизу з пального до місцевих бюджетів. У 2017-2019 роках місцеві бюджети мали своєрідний бонус для наповнення свої бюджетів, який забезпечували їм розташовані на території ОТГ суб'єкти господарювання (автозаправні станції), – частину від загальнодержавного акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на територію України пального (далі – акциз з пального). Але з 2020 року цей податок в повному обсязі будуть зараховувати до Державного дорожнього фонду. Тож органи місцевого самоврядування більшості ОТГ Карпатського регіону (70% усіх ОТГ регіону) втратять чималий обсяг доходів (в середньому 3,2 млн грн в розрахунку на одну ОТГ-отримувача таких надходжень), якими вони могли розпоряджатись на власний розсуд. Найбільш відчутно це буде для 13 із 63 ОТГ Карпатського регіону, які отримували надходження від акцизу з пального, оскільки його частка в усіх податкових надходженнях бюджетів вказаних ОТГ перевищувала 20%. А в окремих громадах – формувала понад 40% усіх податкових надходжень (Бабинській ОТГ і Підберізькій ОТГ Львівської області (56,5% і 43,3% відповідно), Магальській ОТГ і Тереблеченській ОТГ Чернівецької області (53,9% і 42,6% відповідно), Баранинській ОТГ Закарпатської області (46,2%)). Переважно найбільшу питому вагу акциз з пального займав в податкових надходженнях бюджетів ОТГ, які межують або наближені до обласних центрів (наприклад, Солонківська ОТГ, Давидівська ОТГ, Мурованська ОТГ Львівської області), а також прикордонних та наближених до кордону ОТГ (Шегинівська ОТГ Львівської області, Вашковецька ОТГ і Тереблеченська ОТГ Чернівецької області).

3. Податкові надходження від комунальних підприємств незначні або взагалі відсутні. Лише 41 з 90 ОТГ Карпатського регіону отримували податкові надходження від оподаткування прибутку комунальних підприємств (податок на прибуток приватних підприємств до бюджетів ОТГ не надходить, його перераховують до державного бюджету (90% усього сплаченого податку на прибуток приватних підприємств) і до обласних бюджетів (10%)). Найбільші надходження податку на прибуток комунальних підприємств серед ОТГ Карпатського регіону отримали Новоселицька ОТГ (111,0 тис. грн) і Сторожинецька ОТГ Чернівецької області (56,4 тис. грн), Воютицька ОТГ Львівської області (49,0 тис. грн). Однак, в загальній структурі податкових надходжень частка податку на прибуток підприємств комунальної власності перевищувала 0,1% лише в п'яти ОТГ Карпатського регіону (Воютицькій ОТГ і Розвадівській ОТГ Львівської області, Новоселицькій ОТГ Чернівецької області, Заболотівській ОТГ і Білоберізькій ОТГ Івано-Франківської області). Це свідчить про незначну роль підприємств комунальної власності в наповненні бюджетів ОТГ.

Однією з головних причин цього є непрозорість функціонування комунальних підприємств. Так, на офіційних сайтах ОТГ відсутня інформація, яка б дозволила відстежувати діяльність комунальних підприємств та аналізувати використання ними бюджетних коштів, зокрема: загальні дані про підприємство та його керівництво, накази про встановлення тарифів на послуги підприємства, фінансові звіти про результати діяльності тощо. Це спричиняє не лише до того, що комунальні підприємства не приносять прибутку, але й до неефективного (а часто і незаконного) використання коштів місцевих бюджетів, які надходять комунальним підприємствам для фінансування цільових програм, або для збільшення їхніх статутних капіталів. У підсумку, це стає гальмом ефективного розвитку об'єднаних територіальних громад⁴¹.

Для нівелювання вищевказаних ризиків доцільно:

⁴¹ Оцінити публічність комунального підприємства у своєму місті тепер може кожен. *Громадський простір* : веб-сайт. URL: <https://www.prostir.ua/?news=otsinyty-publichnist-komunalnoho-pidpryemstva-u-svojemu-misti-teper-mozhe-kozhen>

1. Для нарощування надходжень від головного джерела формування доходів місцевих бюджетів – податку з доходів фізичних осіб – потрібно **активізувати роботу органів місцевого самоврядування в напрямі залучення та розвитку підприємницького сектора на території громади** (в першу чергу, середнього бізнесу), шляхом формування сприятливого інвестиційного середовища. З цією метою, щонайменше необхідно розробити і розмістити на офіційних сайтах громад документи, які першочергово цікавлять інвесторів: генеральний план ОТГ, програму соціально-економічного розвитку ОТГ, стратегію розвитку ОТГ, інвестиційний паспорт ОТГ, положення, які регулюють благоустрій, програму розвитку підприємництва тощо. А також налагодити співпрацю з бізнесовими асоціаціями в регіоні.

2. **Органам місцевого самоврядування необхідно посилити співпрацю з Державною податковою службою та Державною службою України з питань праці для легалізації зайнятості в суб'єктів господарювання**, що дозволить підвищити надходження ПДФО через оподаткування заробітної плати працівників, які отримували її «в конвертах». При цьому важливим моментом є охоплення такими заходами усіх без винятку суб'єктів господарювання, оскільки будь-які виключення (наприклад, для підприємців, які тим чи іншим чином неофіційно «пролобіюють» свої інтереси) спотворить конкуренцію, внаслідок чого в перспективі бюджет може втратити надходження від ПДФО через закриття підприємств/підприємців, які стануть неконкурентоспроможними через збільшення витрат, пов'язаних із сплатою ПДФО.

3. **На загальнодержавному рівні забезпечити надходження частини відрахувань від податку на прибуток приватних підприємств до бюджетів ОТГ** (наприклад, з 10% податку на прибуток приватних підприємств, які надходять до обласних бюджетів, 5% перераховувати до бюджету ОТГ, на території, якої розміщене підприємство), шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України. Це б, по-перше, стало частковою компенсацією бюджетам ОТГ від втрати надходжень від акцизу з пального, а, по-друге, – додатковим стимулом для органів місцевого самоврядування для залучення на територію ОТГ приватного бізнесу.

Доречно зазначити, що подібну практику застосовують в ряді європейських країн. Так, наприклад, у Чехії у 2018 році із загальної суми доходів зведеного бюджету від оподаткування прибутку підприємств 3,9% коштів отримали бюджети муніципалітетів, а у Данії місцеві бюджети отримали 15,24% загальних надходжень від оподаткування прибутку підприємств.

4. **Органам місцевого самоврядування необхідно посилити контроль за ефективним використанням комунальними підприємствами коштів**. З цією метою, потрібно зробити діяльність комунальних підприємств максимально прозорою (шляхом оприлюднення інформації на офіційних сайтах громад, а також проведення незалежного аудиту їхньої діяльності); розробити порядок призначення керівників комунальних підприємств на конкурсних засадах, що дозволить залучити до управління ними професіоналів; встановлювати тарифи на послуги комунальних підприємств, які б дозволили їм функціонувати на засадах самоокупності і прибутковості.

Таким чином, для забезпечення функціонування і розвитку ОТГ за рахунок власних доходів, органам місцевого самоврядування першочергово потрібно зосередити увагу на усуненні ризиків наповнення їхніх бюджетів податковими надходженнями від юридичних осіб, пов'язаних із: високою часткою окремих платників ПДФО у загальній сумі його надходжень до бюджету ОТГ, високою питомою вагою бюджетних установ та організацій в обсягах надходжень від ПДФО, недоотриманням надходжень від ПДФО через неофіційну зайнятість працівників підприємств, скасуванням зарахування акцизу з пального до

місцевих бюджетів, незначних податкових надходженнях до бюджетів ОТГ від комунальних підприємств. Для нейтралізації цих ризиків органи місцевого самоврядування повинні сприяти залученню підприємницького сектора на територію громади (в першу чергу, середнього бізнесу), шляхом формування сприятливого інвестиційного середовища; провадити роботу спільно з Державною податковою службою та Державною службою України з питань праці в напрямі легалізації зайнятих в підприємницькому секторі; посилити контроль за ефективністю функціонування комунальних підприємств шляхом підвищення прозорості їх діяльності. На загальнодержавному рівні доцільно скерувати частину надходжень від податку на прибуток приватних підприємств до бюджетів ОТГ, як компенсацію втрати надходжень від акцизу з пального. Це б також стало додатковим стимулом для органів місцевого самоврядування для залучення на територію ОТГ приватного бізнесу.

5. Підвищення ефективності функціонування спрощеної системи оподаткування в контексті формування доходів місцевих бюджетів

Пільгові режими оподаткування для малого бізнесу мають дуалістичний характер. З одного боку, вони сприяють розвитку підприємництва та зменшенню безробіття в країні, а з другого, – спричиняють до недоотримання бюджетами потенційних доходів. В Україні, як і в багатьох європейських державах, перші аргументи домінують. Щоправда, вітчизняна система пільгового оподаткування малого підприємництва дещо відрізняється від підходів, які застосовують в країнах Європи.

Спрощена система оподаткування, обліку та звітності (далі – спрощена система), яка була запроваджена в Україні ще в 1999 році, – це своєрідний симбіоз різних форм ведення бізнесу: на засадах підприємництва, оформленого у вигляді юридичної особи, та самозайнятості фізичних осіб. Її суть полягає у стимулюванні малого бізнесу в певних видах діяльності (торгівлі, наданні побутових послуг і т. п.) шляхом зменшення податкового тягаря. З цією метою для суб'єктів господарювання (юридичних осіб та фізичних осіб, зареєстрованих як підприємці (далі – ФОП)), які перейшли на спрощену систему, сплата окремих податків та зборів – податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб (у частині доходів, отриманих в результаті ведення господарської діяльності), податку на додану вартість (з певними особливостями для окремих платників), земельного податку, рентної плати за спеціальне використання води – замінені одним податком. Єдиний податок є одним із двох місцевих податків, які наповнюють дохідну частину базових місцевих бюджетів (міст, сіл, селищ та об'єднаних територіальних громад).

Суб'єкти господарювання, які мають право обрати спрощену систему, є доволі різноманітні. Тому для цілей оподаткування їх усіх поділено на чотири групи платників єдиного податку за відповідністю сукупності кількох критеріїв: обсягу отриманого доходу, використання найманої праці та виду діяльності (табл. 4). Для кожної групи встановлено окремі ставки єдиного податку. Для першої та другої групи платників ставки встановлюють органи місцевого самоврядування міст, сіл, селищ та ОТГ. Але їхні повноваження у встановленні ставок обмежені верхньою межею на загальнодержавному рівні. На загальнодержавному рівні також закріплені і ставки єдиного податку для третьої та четвертої груп платників⁴².

⁴² Податковий кодекс України. Від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/2755-17> (дата звернення – 04.04.2019).

Проте застосовувати спрощену систему (і бути платником єдиного податку) можуть не всі суб'єкти господарювання. Зокрема, не можуть бути платниками єдиного податку юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які здійснюють діяльність з організації та проведення азартних ігор, обміну валюти, виробництва, експорту, імпорту та продажу підакцизних товарів (з певними виключеннями), діяльність з управління підприємствами, організації та проведення гастрольних заходів, а також страхові (перестрахові) брокери, банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страх

ові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії, інші фінансові установи, реєстратори цінних паперів та деякі інші суб'єкти господарювання.

Таблиця 4

Платники єдиного податку

Група	Критерії відповідності групі			Ставка податку	
	обсяг річного доходу	кількість найманих працівників	вид діяльності	основна	додаткова
I (ФОП)	до 300 тис. грн	без найманих	роздрібний продаж товарів з торгівельних місць на ринках; надання побутових послуг населенню (перелік визначено Податковим кодексом України)	до 10% розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб у розрахунку на календарний місяць	15% до: - суми перевищення граничного обсягу річного доходу для відповідної групи; - доходу, отриманого від провадження діяльності, не зазначеної у свідоцтві платника єдиного податку, віднесеного до I або II групи; - доходу, отриманого при застосуванні способу розрахунків іншого, ніж грошовий; - доходу, отриманого від здійснення видів діяльності, які не дають права застосовувати спрощену систему оподаткування загалом та I і II груп зокрема.
II (ФОП)	до 1,5 млн. грн	до 10 осіб	надання послуг (у т.ч. числі побутових) платникам єдиного податку та/або населенню; виробництво та/або продаж товарів; діяльність у сфері ресторанного господарства	до 20 відсотків розміру мінімальної заробітної плати у розрахунку на календарний місяць	
III (ФОП і юридичні особи)	до 5 млн. грн	не обмежено	будь-який дозволений для застосування спрощеної системи	3% доходу у разі сплати ПДВ; 5% доходу у разі включення ПДВ до складу єдиного податку	
IV (ФОП-фермери і юридичні особи)	не обмежено	для юросіб – не обмежено; для ФОП - лише члени сім'ї фермера	сільське господарство	розмір ставок податку встановлюють у відсотках (від 0,19 до 6,33%) з одного гектара с/г угідь та/або земель водного фонду залежно від категорії (типу) земель та їх розташування	
	Інші критерії: для юросіб: частка с/г товаровиробництва за попередній податковий рік не менше 75% для ФОП-фермерів: здійснюють виключно вирощування, відгодовування с/г продукції, збирання, вилов, переробку такої власновирощеної або відгодованої продукції та її продаж; провадять діяльність (крім постачання) за місцем податкової адреси; площа с/г угідь та/або земель водного фонду у власності та/або користуванні становить не менше 2 га, але не більше 20 га				

Функціонування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності має свої переваги і недоліки. Серед аргументів на користь існування спрощеної системи називають⁴³:

1) для підприємців, які її застосовують:

- мінімізація адміністративних видатків на ведення діяльності через спрощення обліку та звітності, що дозволяє частину зекономлених ресурсів скеровувати на розвиток бізнесу;
- спрощений режим обліку і звітності сприяє зменшенню особистих зустрічей між підприємцями та працівниками фіскальної служби, що знижує ризик проявів корупції та неформального тиску на бізнесменів;
- можливість для самозайнятих осіб вийти з «тіні» і легально вести бізнес, що полегшує доступ до кредитних ресурсів, дозволяє брати участь в державних закупівлях тощо;
- сприяє розвитку малого бізнесу, оскільки за загальної системи оподаткування податкове навантаження на малий бізнес – у відносному вимірі (як відсоток від обсягу реалізації) – є вищим, ніж для великих підприємств;

2) для держави загалом та територіальних громад:

- є одним з інструментів зниження рівня безробіття в країні, оскільки дає можливість непрацевлаштованим особам розпочати власну справу. Таким чином, спрощена система не лише дозволяє заощаджувати на виплатах допомоги з безробіття, але й забезпечує бюджетні надходження від єдиного податку;
- може бути механізмом залучення бізнесу в територіальні громади через диференціювання органами місцевого самоврядування ставки єдиного податку (для I і II груп платників), що може позитивно вплинути на зростання надходжень до відповідних місцевих бюджетів;
- дає можливість бюджетам отримувати надходження від єдиного податку і соціального внеску навіть за відсутності доходів підприємців.

Поруч з тим спрощена система несе й певні **ризики** для функціонування економіки країни, оскільки:

- спрощену систему використовують як одним із інструментів мінімізації податків великого та середнього бізнесу через його подрібнення на кілька ФОПів, або шляхом реєстрації працівників як ФОПів і укладання з ними договорів замість працевлаштування їх як найманих працівників. Причиною є відмінності в базах оподаткування та податкових ставках при загальній та спрощеній системі оподаткування (зокрема, податку на доходи фізичних осіб – в частині оподаткування заробітної плати, – ставка якого значно вища (18% від отриманих доходів у вигляді заробітної плати), ніж єдиного податку);
- суб'єкти господарювання, які перебувають на спрощеній системі, можуть применшувати свій оборот, щоб залишатися в межах обраної ними групи платника єдиного податку. Особливо актуально це для II групи платників, обсяги обороту яких наближені до верхньої межі.

Крім того, спрощену систему оподаткування ототожнюють з внутрішнім офшором. Втрати бюджетів від мінімізації податків через використання спрощеної системи коливаються в межах 0,2-0,4% ВВП. Однак, обсяг цих бюджетних втрат – менший, ніж сума витрат, які мали б понести підприємці, перебуваючи на загальній системі оподаткування. Загалом же, спрощена система дозволяє суб'єктам господарювання, які її застосовують, економити на

⁴³ Дубровський В. Спрощена система оподаткування. Розвінчування міфів [Електронний ресурс] / В. Дубровський. – Режим доступу: https://lb.ua/economics/2016/01/03/324990_sproshchena_sistema_opodatkuвання.html ; Бетлій О. Спрощена система оподаткування в Україні: Оцінка в контексті сучасних реалій. [Електронний ресурс]. / О. Бетлій, І. Бураковський, К. Кравчук. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/publications/Books/SSO_IER.pdf

сплаті податків (через заміщення єдиним податком ПДФО, ПДВ, податку на прибуток та ін.) та витратах на ведення бізнесу до 1,2% ВВП⁴⁴.

У підсумку, чинна в Україні **спрощена система, з одного боку, частково сприяє детінізації економіки, шляхом надання можливості дрібним підприємцям – фізичним та юридичним особам – працювати легально, і наповнювати місцеві бюджети, проте, з другого, – спричиняє до спотворення конкуренції в економіці** через застосування схем мінімізації прибутку великих бізнесових структур із залученням ФОПів.

У країнах Європи оподаткування самозайнятих фізичних осіб і малих підприємств-юридичних осіб чітко розмежовано. Проте, з метою сприяння розвитку малого бізнесу, як для перших, так і для других (в окремих країнах) застосовують певні пільги в оподаткуванні.

Практично в усіх європейських країнах (крім Польщі, про що буде деталізовано далі) до доходу самозайнятих осіб застосовують загальну ставку податку на доходи фізичних осіб. Але в більшості країн самозайняті особи мають право на податковий кредит, знижки чи вирахування на величину понесених (документально підтверджених) видатків на ведення бізнесу або за певних інших умов. Наприклад, у Словенії самозайняті особи сплачують ПДФО на загальних підставах (прогресивна 5-ти ступенева шкала), але мають право на знижки до бази оподаткування за умов: самозайнята особа є інвалідом чи працевлаштовує інвалідів; здійснює інвестиції в дослідження чи розробки; працевлаштовує осіб до 26 років чи осіб понад 55 років, які перебували на обліку понад півроку в службі зайнятості і т. п. В деяких країнах (Чехія, Угорщина, Болгарія та ін.) можна зменшувати дохід самозайнятих осіб або на величину понесених (і підтверджених) витрат на ведення бізнесу, або на фіксовану суму вирахувань з оподатковуваного доходу, визначену у відсотках для окремих видів діяльності (незалежних консультантів, фермерів, ремісників і т. п.)⁴⁵.

Значно менше країн надають податкові преференції при оподаткуванні малих та середніх підприємств-юридичних осіб, аніж при оподаткуванні самозайнятих фізичних осіб. Оподаткування малих підприємств відбувається на тих же умовах, що й інших підприємств з тією різницею, що застосовують нижчу ставку податку (наприклад, у Польщі – загальна ставка податку на прибуток становить 19%, а для малих підприємств – 15%; в Литві – 15 і 5% відповідно; у Франції – загальна ставка – 28% з оподатковуваного доходу до 0,5 млн євро і 31% з доходу, який перевищує 0,5 млн євро, а для малих підприємств – 15% на перші 38,1 тис. євро прибутку). Критерієм, який дає право на застосування зниженої ставки податку (тобто віднесення підприємства до розряду малих), є обсяг їх річного обороту (у Польщі – до 1,2 млн євро, в Литві – до 0,3 млн євро (але тільки для підприємств з кількістю зайнятих до 10 осіб), у Франції – 7,63 млн євро). В деяких країнах (Польща, Литва) новоствореним підприємствам надають податкові канікули або пільги (у вигляді нижчої ставки оподаткування) в перший рік функціонування⁴⁶.

На особливу увагу заслуговує система оподаткування доходів самозайнятих осіб у Польщі, оскільки вона віддалено нагадує українську спрощену систему оподаткування (в частині оподаткування фізичних осіб-підприємців). У Польщі самозайнята особа має право вибору системи оподаткування своїх доходів⁴⁷:

- за загальною системою оподаткування доходів фізичних осіб, в основі якої закладено прогресивну двоступеневу податкову шкалу (18% з доходу до 20 тис. євро і 32% з доходу понад 20 тис. євро), або

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Personal Income Tax [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html

⁴⁶ Corporate Income Tax [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html

⁴⁷ Personal Income Tax In Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html?id=459/1514764800#footnote1

- «клінінним податком», ставка якого не залежить від розміру доходів. В цьому випадку застосовується ставка 19% від оподатковуваного доходу (як для підприємств). Або
- за єдиною ставкою, яка не залежить від доходів чи витрат (найбільш відповідає спрощеній системі, що функціонує в Україні). Коло осіб, які можуть застосовувати даний варіант оподаткування, обмежений, по-перше, самозайнятими особами в окремих видах діяльності (вільні професії, оренда автомобілів, роздрібна та оптова торгівля, надання побутових послуг, виробнича та будівельна діяльність та ін.), і, по-друге, лише тими особами, чий дохід від такої діяльності за попередній рік не перевищував 250 тис. євро. Ставки податку диференційовані залежно від виду діяльності (від 3 до 20% отриманого доходу). Або
- за ставкою «податкової картки», яку встановлюють податкові органи для окремих осіб, зайнятих якимись дуже специфічними видами діяльності. Цей варіант передбачає жорсткі обмеження за видами діяльності, кількістю найманих працівників та чисельністю жителів в ареалі здійснення такої діяльності.

Загалом, **українська спрощена система, на відміну від підходів до оподаткування самозайнятих осіб, які застосовують в європейських країнах, передбачає оподаткування фізичних осіб-підприємців навіть за відсутності у них доходів. Проте вітчизняна спрощена система є більш лояльною (з меншим податковим тягарем) для малого бізнесу, порівняно європейськими системами**, оскільки ставки єдиного податку для I та II груп платників прив'язані до прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, а не до доходів від підприємницької діяльності. Можливо саме тому у 2017 році надходження від оподаткування доходів самозайнятих фізичних осіб в Україні становили лише 1,9% усіх податкових надходжень зведеного бюджету, в той час, як аналогічний показник у Польщі склав 6,9%.

За даними Державної служби статистики України, **у 2017 році налічувалось 1466,8 тис. фізичних осіб-підприємців**. При цьому, позитивна тенденція до збільшення їх кількості, яка тривала упродовж 2012-2015 років, з 2016 року змінилась на протилежну. За два роки (2016-2017 рр.) чисельність ФОПів зменшилась на 10,1%. Серед головних причин такої динаміки називають зміни у порядку функціонуванні ФОПів: з початку 2017 року ФОПи змушені сплачувати єдиний соціальний внесок, навіть якщо не мають доходу. У першу чергу, це ФОПи, які перейшли з єдиного податку на загальну систему оподаткування (через відсутність доходів, або «призупинення» діяльності), а також підприємці 3 групи платників єдиного податку. Внаслідок таких змін тільки в період грудня 2016 року – січня 2017 року припинили діяльність понад 128,4 тис. ФОПів, більшість з яких провадили діяльність у сфері оптової, роздрібною торгівлі та ремонту автотранспортних засобів і мотоциклів; складського господарства; транспорту. До березня 2017 року цей показник перевищив 300 тис. осіб (при 50 тис. новостворених ФОПів)⁴⁸. А починаючи з 2017 року, відбулося зростання кількості фізичних осіб-підприємців, які провадили діяльність в ІТ-сфері, охороні здоров'я, виготовлення страв та напоїв, у сфері архітектури.

Абсолютна більшість ФОПів (99,5%) – суб'єкти мікропідприємництва. Фізичних осіб-підприємців, які належали до суб'єктів середнього підприємництва, у 2017 році було лише 317 осіб. А **найбільше ФОПів працювало у сфері оптової та роздрібною торгівлі, ІТ-сфері, науковій діяльності та промисловості** (рис. 7). При цьому, 40% усіх фізичних осіб-підприємців провадили діяльність у сфері роздрібною торгівлі. В шести регіонах країни (Харківській, Дніпропетровській, Одеській, Львівській, Київській областях та м. Києві) сумарно було зареєстровано понад 46,4% усіх ФОПів. Фізичні особи-підприємці забезпечували робочі місця для 2,3 млн осіб, або для

⁴⁸ За останні тижні припинило роботу 128 тисяч приватних підприємців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://opendatobot.ua/blog/23-fopagedec> ; Масове закриття ФОП припинилося [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://opendatobot.ua/blog/40-fopagedon-stop>

28% усіх працівників, зайнятих у суб'єктів господарювання (12,5% з яких припадало на шість регіонів із найбільшою кількістю ФОПів)⁴⁹.

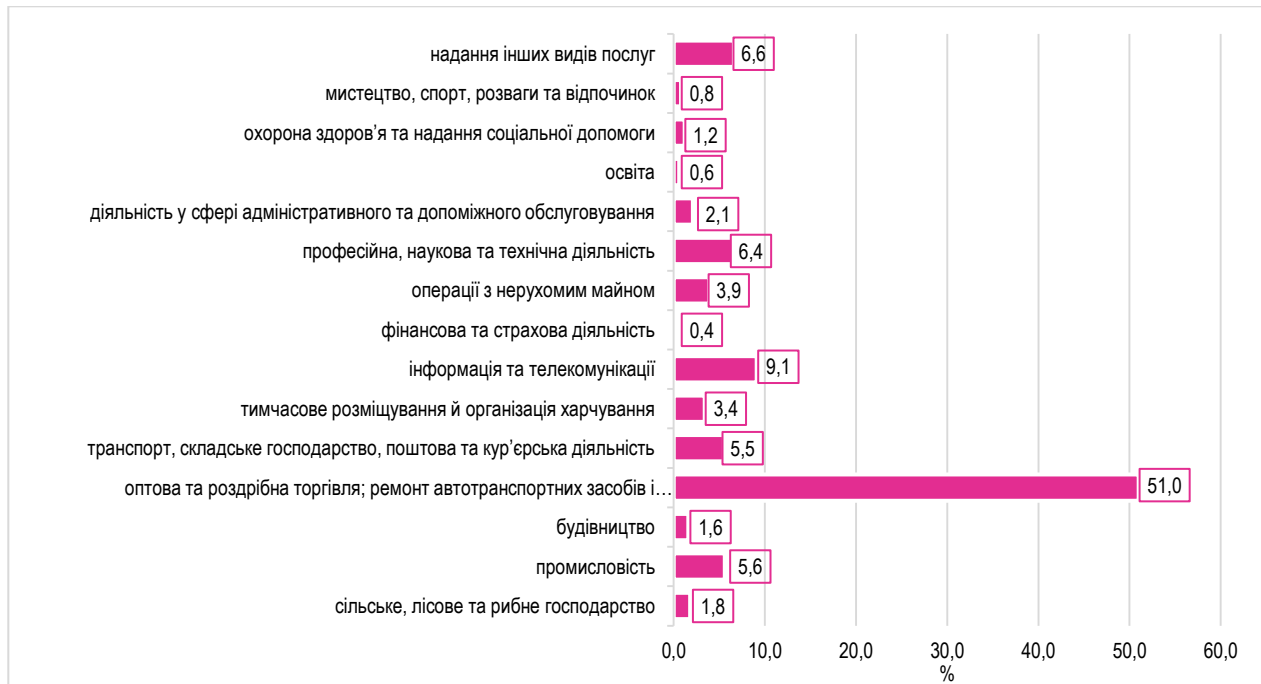


Рис. 9. Структура фізичних осіб-підприємців за видами економічної діяльності, 2017 р., %
Джерело: Державна служба статистики України

За чотири роки реформи децентралізації обсяг надходжень місцевих бюджетів від єдиного податку зріс у 2,7 рази і в 2018 році склав 29,6 млрд. грн (рис. 10). А його вага в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів збільшилась з 11,2% у 2015 році до 12,7% у 2018 році⁵⁰.

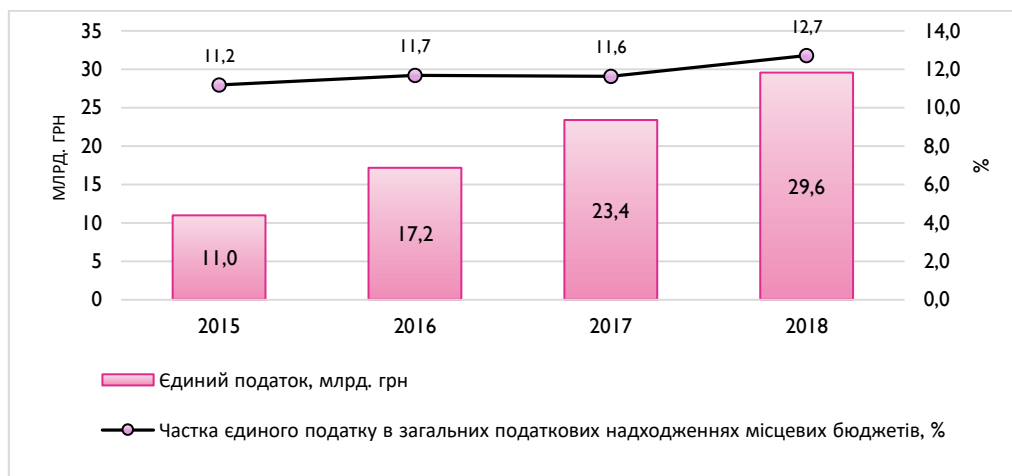


Рис. 10 Надходження єдиного податку, 2015-2018 рр.
Джерело: Державна казначейська служба України

⁴⁹ Показники структурної статистики по суб'єктах господарювання з розподілом за їх розмірами [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁵⁰ Виконання Державного бюджету України за 2015-2018 роки. Державна казначейська служба України <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Найбільші обсяги надходжень єдиного податку (19,9 млрд. грн, або 67% загального обсягу) у 2018 році, як і в попередніх роках, забезпечували фізичні особи-підприємці I, II та III груп платників. На юридичних осіб-платників єдиного податку і на сільськогосподарських товаровиробників-платників єдиного податку припадало відповідно 15% і 18% загальних надходжень єдиного податку. Слід зазначити, що частка двох останніх груп у загальних надходженнях єдиного податку зменшилась порівняно з 2016 роком.

Основний обсяг надходжень єдиного податку у 2018 році, як і в попередніх роках, припадав на міста обласного значення (43% усіх надходжень єдиного податку) (рис. 11). Слід також відзначити вплив процесу децентралізації на перерозподіл частки єдиного податку між групами місцевих бюджетів. Зокрема, частка єдиного податку, яку акумулювали бюджети об'єднаних територіальних громад, в загальних обсягах його надходження до усіх місцевих бюджетів зросла майже в 1,9 рази (з 6% у 2017 році до 11,2% у 2018 році). Натомість вага єдиного податку в загальному обсязі його надходження по групах бюджетів міст районного значення, сіл та селищ зменшилась.

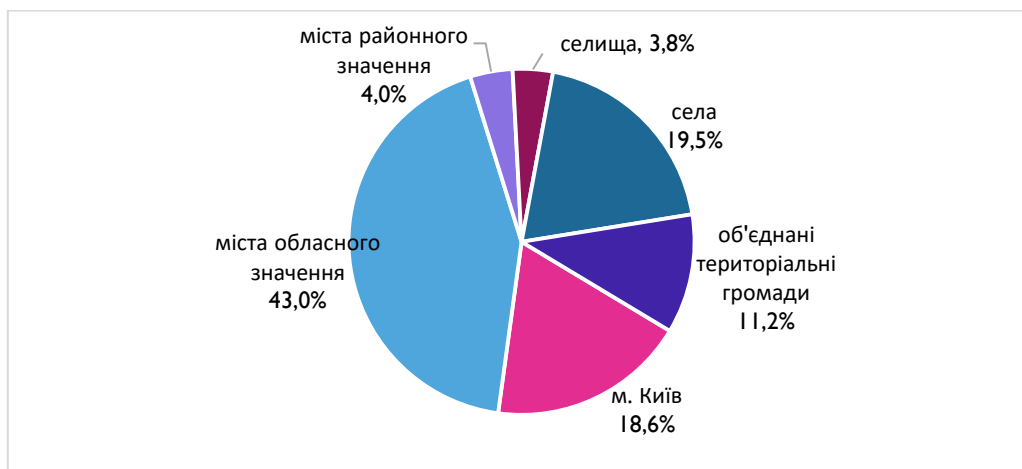


Рис. 11. Структура надходжень єдиного податку в розрізі місцевих бюджетів у 2018 році, %
Джерело: Державна казначейська служба України

Єдиний податок становить друге за обсягом податкових надходжень джерело фінансових ресурсів бюджетів ОТГ (перше – податок на доходи фізичних осіб). У 2018 році його вага в структурі усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ зросла до 16,1% (у 2017 році – 15,5%). Загалом же, у 2018 році до бюджетів 665-ти ОТГ надійшло 3,3 млрд. грн єдиного податку (на 27% більше, ніж зібрали ті ж ОТГ у 2017 році).

Вага єдиного податку в загальних податкових надходженнях бюджету середньостатистичної ОТГ Карпатського регіону була вищою за аналогічний середньоукраїнський показник (16,8% проти 16,1% відповідно) (рис. 10). Але в розрізі ОТГ Карпатського регіону спостерігалася доволі значна її варіація: від 1,9% у Славській ОТГ Львівської області до 39,1% у Вільховецькій ОТГ Закарпатської області. Загалом же у 2018 році із 90 ОТГ Карпатського регіону частка єдиного податку в загальних податкових надходженнях була меншою 10% у 15-ти ОТГ. А в 30 ОТГ вона перевищувала 20% (в т. ч., в 5 ОТГ – понад 30%). У решті ОТГ регіону вона коливалась в межах 10-20%.

Фізичні особи-підприємці I, II та III груп-платників єдиного податку, зареєстровані в об'єднаних територіальних громадах Карпатського регіону, забезпечили в 2018 році 77,1% усіх надходжень єдиного податку до бюджетів ОТГ регіону.

Аналіз показав, що **обсяг надходжень єдиного податку до бюджетів ОТГ доволі сильно залежить від чисельності жителів ОТГ** (коефіцієнт кореляції – понад 0,72). Однак, диверсифікація податкових надходжень – зумовлена наявністю в ОТГ підприємств чи

бюджетних установ, які перераховують до місцевого бюджету податок на доходи фізичних осіб, або земельних ресурсів державної та комунальної власності, які наповнюють бюджети ОТГ надходженнями від орендної плати, тощо – нівелює величину надходжень від єдиного податку в загальній структурі доходів бюджетів переважної більшості ОТГ.

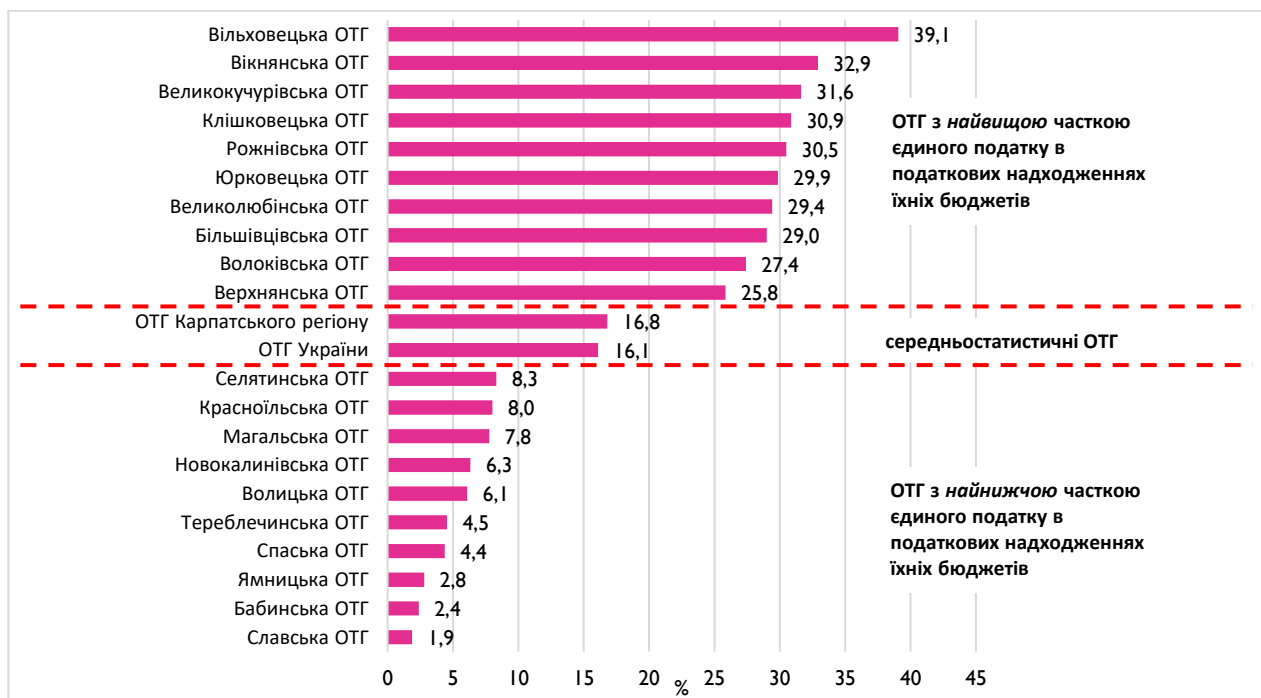


Рис. 12. Питома вага єдиного податку в загальних податкових надходженнях бюджету ОТГ, %
Розраховано і складено за даними Державної казначейської служби України

Виразним чинником, який впливає на частку єдиного податку в наповненні бюджетів ОТГ, є спеціалізація підприємницької діяльності в межах ОТГ, зумовлена кліматичними умовами чи природними ресурсами. Так, наприклад, Недобоївська ОТГ, Клішківська ОТГ та Рукшинська ОТГ Чернівецької області, в яких частка єдиного податку в загальних податкових надходженнях перевищує 20%, розташовані на Колінковецько-Недобоївському макросхилі, який має унікальний рельєф, який сприяв формуванню виняткової локальної екосистеми з особливим мікрокліматом, гідрорежимом, рослинністю та ґрунтовим покривом сприятливим для вирощування яблук, слив та груш. Це стало визначальним чинником активізації діяльності підприємців, які спеціалізуються на вирощуванні продукції садівництва, та їх підтримці з боку органів місцевого самоврядування⁵¹.

А от наближеність ОТГ до великих міст та кількість жителів ОТГ, натомість, не демонструють чіткого впливу на роль (вагу) єдиного податку в загальних податкових надходженнях бюджетів ОТГ. Це, однак, жодним чином не означає, що саме ці фактори не можуть бути істотними у формуванні бюджетів окремих ОТГ за рахунок надходжень від єдиного податку. Наприклад, частка єдиного податку в податкових надходженнях Солонківської ОТГ перевищує 20%, що, у першу чергу, може бути результатом її сусідства з м. Львовом.

Доволі умовним можна вважати і вплив величини ставок єдиного податку для I та II груп платників, які встановлюють органи місцевого самоврядування ОТГ, на обсяги надходжень єдиного податку та його вагу в загальних податкових надходженнях бюджетів ОТГ. **Органи**

⁵¹ Яблунева агломерація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kliskovetska.gromada.org.ua/yabluneva-aglomeraciya-1548234456/> (Назва з екрану)

місцевого самоврядування переважної більшості ОТГ встановлюють ставки єдиного податку на максимальному рівні. Лише окремі ОТГ встановлюють поруч із максимальними ставками знижені ставки на певні види діяльності (наприклад, у Тлумацькій ОТГ Івано-Франківської області для ФОПів II групи, які займаються виробництвом одягу, виробництвом текстильних виробів, крім одягу, роздрібною торгівлею хлібобулочними виробами, встановлено ставку знижену ставку єдиного податку (10% від мінімальної зарплати), а у Старобогородчанській ОТГ Івано-Франківської області для ФОПів II групи, які займаються торгівлею виключно україномовною продукцією та діяльністю шкільних їдалень, – 2% від мінімальної зарплати, подібна ситуація і у Нижанковицькій ОТГ Львівської області: ФОПи II групи, які провадять діяльність їдалень, надають послуги з постачання готової їжі, надають послуги таксі, чи здійснюють діяльність у сфері спорту, сплачують єдиний податок за нижчою ставкою, ніж усі решта ФОПи їхньої групи) або знижують ставку для усієї групи платників (Красноїльська ОТГ та Великокучурівська ОТГ Чернівецької області). Здебільшого це зумовлено конкурентною боротьбою за ФОПів із сусідніми містами (Грабовецька – поблизу м. Стрий, Великокучурівська – поблизу Чернівців, Старобогородчанська і Тлумацька – недалеко від Івано-Франківська). Загалом же, аналіз засвідчив, що закріплене у Податковому кодексі поле для маніпулювання органами місцевого самоврядування ставками єдиного податку – 10% від прожиткового мінімуму для I групи платників та 20% розміру мінімальної заробітної плати для II групи, – не дозволяє збільшити вагу єдиного податку в податкових надходженнях бюджетів ОТГ. Головною причиною є низька верхня межа встановлення ставки єдиного податку.

Таким чином, для створених в процесі децентралізації ОТГ, надходження єдиного податку від підприємців, які перебувають на спрощеній системі оподаткування, можна розглядати, як вагоме джерело наповнення місцевих бюджетів. Однак, **для підвищення ролі єдиного податку в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів** – в першу чергу, бюджетів саме ОТГ – **елементи чинної спрощеної системи оподаткування потребують корекції.**

1. Доцільно поступово (наприклад, упродовж п'яти років) **підвищити верхні межі ставки оподаткування для I та II груп платників єдиного податку.** Це розширить можливості органів місцевого самоврядування в конкурентній боротьбі за реєстрацію ФОПів I та II груп в межах саме їхньої громади за допомогою ставок єдиного податку. Негативним наслідком підвищення ставок єдиного податку може стати закриття ФОПів, як це відбулося в кінці 2016 року – на початку 2017 року після запровадження сплати єдиного соціального внеску ФОПами навіть за відсутності прибутку. Проте, історія показує, що це явище не довготривале, і за 3-6 місяців ситуація нормалізується, а надходження зростатимуть.

2. Поруч з тим, для стимулювання розвитку малого підприємництва варто запровадити податкові канікули для новостворених ФОПів у перший рік їх функціонування, як це практикують в європейських країнах. При цьому, для запобігання в українських реаліях зловживанню таким порядком – наприклад, функціонування малої бізнес одиниці лише рік, а потім її закриття і наступне відкриття нового господарюючого суб'єкта – зобов'язати новостворених ФОПів, які провадили діяльність менше року і мають намір її припинити, сплатити перед закриттям суму єдиного податку за весь час свого функціонування. Дану вимогу доцільно поширити на всіх новостворених суб'єктів малого бізнесу, які функціонуватимуть менше двох років. До того ж, податкові канікули не повинні поширюватись на тих ФОПів, які функціонували до їх запровадження і припинили свою діяльність для того, щоб знову її розпочати за тим же напрямом діяльності, але на пільгових умовах. Для місцевих бюджетів податкові канікули можуть спричинити до зменшення надходжень від єдиного податку в перший рік їх запровадження. Але ширший діапазон встановлення ставок єдиного

податку, який зможуть використати органи місцевого самоврядування, дозволить мінімізувати ці втрати.

3. Окрім фіскальних механізмів підвищення надходжень від єдиного податку, громадам варто **сконцентрувати увагу** і на нефіскальних. Зокрема, **на виявленні характерних особливостей чи прихованого потенціалу для розвитку громади та наданні підтримки підприємцям, які будуть провадити діяльність за цим напрямом**. Це може стати драйвером до відкриття нових ФОПів в межах громади та їх спеціалізації на характерному для відповідної ОТГ напрямі діяльності (наприклад, туризм, рекреація та пов'язані з ними види діяльності).

Отже, сприяння розвитку малого бізнесу та зменшення безробіття в країні, які забезпечує чинна в Україні спрощена система оподаткування, домінують над ризиками мінімізації податків через неї. Спрощена система є менш обтяжливою для фізичних осіб-підприємців I та II груп платників єдиного податку, на відміну від підходів до оподаткування самозайнятих осіб, які застосовують в європейських країнах, оскільки ставки єдиного податку обчислюють на основі прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати, а не доходів від господарської діяльності. Проте вітчизняна спрощена система передбачає оподаткування фізичних осіб-підприємців навіть за відсутності у них доходів.

Надходження від оподаткування суб'єктів господарювання, які обрали спрощену систему, становлять вагомe джерело доходів більшості місцевих бюджетів, особливо бюджетів ОТГ. Для підвищення ролі спрощеної системи в наповненні місцевих бюджетів доцільно поступово підвищити верхні межі ставки єдиного податку для I та II груп платників. А для стимулювання малого підприємництва запровадити податкові канікули в перший рік функціонування суб'єкта господарювання. Підвищити надходження від малого бізнесу в межах громади можна також шляхом виявлення пріоритетних напрямів розвитку громади та підтримки підприємців, які провадитимуть діяльність за цим напрямом.

6. РИЗИКИ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Нерівномірність розвитку окремих територій, значна диференціація їх економічних, природних потенціалів, що притаманне будь-якій країні, значні відмінності рівня та якості життя населення адміністративно-територіальних одиниць викликають потребу проведення бюджетного регулювання, зокрема вирівнювання, та посилюють роль держави як регулятора розвитку територій.

З проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади змінилася система бюджетного вирівнювання. З метою зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів вектор регулювання було зміщено від вирівнювання «за видатками» до вирівнювання «за доходами». Однак впровадження нової системи фінансового вирівнювання пов'язано з ризиками розбалансування бюджетів (горизонтальними та вертикальними дисбалансами бюджетів), порушенням соціальної справедливості при проведенні фінансового вирівнювання (забезпечення отримання всіма громадянами однакового обсягу послуг), зниження самостійності місцевих органів влади у виборі напрямів використання трансфертів, нестабільністю законодавчої бази бюджетного регулювання, наявності корупційної складової та інші. Нівелювання вищезгаданих ризиків вимагає вдосконалення механізмів бюджетного регулювання та інструментів фінансового вирівнювання.

Таблиця 5

Видатки місцевих бюджетів України в розрахунку на одну особу у 2018 році

(грн.)

	ВСЬОГО	В т.ч. видатки на:					
		державне управління	освіту	охорону здоров'я	соціальний захист та соціальне забезпечення	культуру	ЖКГ
Україна	17754,9	663,9	3953,9	2224,6	3471,7	303,5	717,0
Вінницька	19826,7	837,8	4298,8	2354,6	4205,8	338,0	526,8
Волинська	20127,2	652,0	4936,5	2116,5	4389,5	314,5	370,3
Дніпропетровська	20888,0	683,0	4362,7	2545,1	3395,2	270,9	1186,2
Донецька	8669,5	330,1	1787,5	1154,9	1605,8	129,8	454,2
Житомирська	19713,8	786,6	4593,8	2244,8	4427,9	313,2	470,9
Закарпатська	17284,9	611,0	4618,3	1997,7	3470,1	256,2	367,7
Запорізька	18959,7	719,3	4322,6	2859,8	3371,5	307,0	1121,8
Івано-Франківська	18998,9	699,9	4220,4	2144,7	4389,7	315,6	511,6
Київська	21656,7	902,2	4677,1	2539,4	4004,7	349,3	952,3
Кіровоградська	20483,0	870,0	4637,3	2542,7	4283,0	363,9	503,5
Луганська	5709,6	246,1	1275,5	871,3	1190,3	123,8	144,0
Львівська	18848,4	647,8	4050,1	2264,7	3907,8	333,9	602,6
Миколаївська	16956,2	638,2	4423,2	2124,6	3282,7	356,6	695,5
Одеська	17115,1	699,8	3914,7	2173,9	2595,7	328,5	1388,2
Полтавська	22326,1	1037,8	4401,7	2666,0	4642,3	451,4	906,3
Рівненська	19797,7	583,8	4816,8	2173,1	4501,1	320,1	509,5
Сумська	19914,9	879,9	4028,9	2400,8	4680,7	359,9	645,8
Тернопільська	18607,0	665,9	4381,6	2035,0	4455,7	369,7	480,8
Харківська	20075,0	648,1	3494,9	2163,8	3488,6	369,8	981,0
Херсонська	17613,9	757,6	4608,8	2193,9	3411,2	349,0	441,6
Хмельницька	19318,9	743,8	4506,0	2341,7	4338,5	333,4	499,6
Черкаська	19813,1	864,9	4289,4	2538,3	4710,1	349,4	404,7
Чернівецька	17355,2	622,5	4265,8	2019,3	3944,9	273,8	269,9
Чернігівська	21813,6	851,5	4183,0	2549,5	4771,6	413,3	390,2
м.Київ	19693,2	619,7	5071,7	3472,4	2954,3	327,9	1236,4
коефіцієнт асиметрії (без урахування Донецької та Луганської областей)	1,32	1,78	1,45	1,74	1,84	1,76	5,14

Розраховано згідно даних Державної казначейської служби України.

Отже, впровадження нової системи вирівнювання, хоч і сприяє зацікавленості органів місцевої влади у нарощуванні доходної бази місцевих бюджетів, проте пов'язане з виникненням ризиків:

І. Ризик порушення соціальної справедливості. Згідно Конституції України усі громадяни повинні бути забезпечені рівним доступом до адміністративних, соціальних та інших видів послуг, що надаються органами місцевого самоврядування чи іншими інституціями, що фінансуються з місцевих бюджетів. У зв'язку з різними можливостями фінансування видатків місцевими органами влади та здатністю їх забезпечити необхідні потреби населення, існує необхідність використання міжбюджетних трансфертів. Проте система міжбюджетних трансфертів не завжди забезпечує рівний доступ до отримання послуг, що в компетенції місцевих органів влади. Зокрема, якщо розглядати розміри видатків у розрахунку на одного мешканця (такі показники точніше відображають соціальну справедливість та ступінь задоволення суспільних потреб, ніж обсяги місцевих бюджетів⁵²),

⁵² Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини: стан та проблеми вдосконалення // Фінанси України. – 2000. - № 6 С.64-72

то можна спостерігати досить значні міжрегіональні відмінності у видатках у сфері соціального захисту (коефіцієнт асиметрії 1,84), культури (1,76), охорони здоров'я (1,74), освіти (1,45). Найбільші коливання спостерігалися за видатками сфери ЖКГ (з 269,9 грн. на одну особу у Чернівецькій області до 1388,2 грн. на одну особу у Одеській (тобто 5,14 разів)).

Однією з причин такої диференціації недосконалість формульного підходу до розрахунку обсягів субвенцій, базової дотації, які використовуються для фінансування відповідних видатків соціальної сфери.

Іншою причиною є те, що нові повноваження та можливості місцевих органів влади в частині формування доходів місцевих бюджетів забезпечують реальні можливості для розвитку територіальних громад, однак переважно тих, що мають економічний потенціал розвитку. Натомість економічно слабким територіальним громадам вкрай складно досягнути фінансової спроможності. А отже, ризик порушення соціальної справедливості при розподілі видатків місцевих бюджетів в умовах децентралізації посилюється диференціацією можливостей різних територій забезпечувати отримання їхніми жителями суспільних послуг. Це зумовлено тим, що більш фінансово спроможні територіальні громади за таких умов мають вищі можливості утримання інфраструктурних об'єктів та можливості забезпечення вищої якості наданих послуг.

2. Впродовж останніх років в Україні існував **ризик обмеження можливостей органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого розвитку**. Підтвердженням цього є значна частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів.

Незважаючи на те, що в роки проведення бюджетної децентралізації відбулось зростання доходів місцевих бюджетів (власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли більше ніж у три рази з 68,4 млрд грн. у 2014 р. до 234,1 млрд грн. у 2018 р.), залишилась проблема залежності місцевих бюджетів від державного. Хоча, частка трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам дещо скоротилась з 59,1% у 2014 р. до 53,7% у 2018 р., однак вона є вагомою та майже незмінною залишається частка трансфертів у ВВП - близько 8% (рис. 13). При цьому джерелом зростання доходів місцевих бюджетів є, *не економічне зростання, а перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами та інфляційних процесів.*

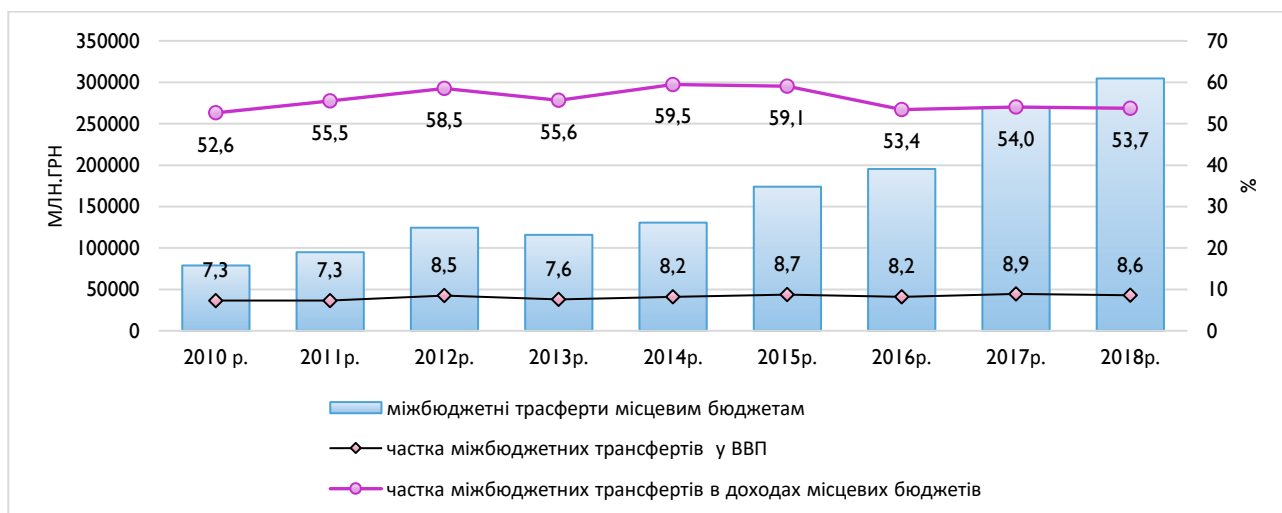


Рис. 13. Трансфертне фінансування доходів місцевих бюджетів України, 2010-2018 рр.

Побудовано на основі звітів Державної казначейської служби України

Задля об'єктивності додамо, що питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів деяких країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) є дуже диференційована від 10,8% у Ісландії, 25,7% у Франції до 81,5% у Естонії, 71,4% Нідерланди.⁵³ Значний вплив на цей показник має вибрана державою модель фінансового вирівнювання. Вагома частка міжбюджетних трансфертів свідчить про прагнення держави фінансувати у належному обсязі і якості заходи соціально-економічного характеру, а з іншої ставить місцеву владу у пряму залежність від центральної.

3. В процесі проведення реформи децентралізації виник **ризик зниження рівня самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо напрямів використання отриманих з державного бюджету трансфертів**. Попри те, що у структурі доходів місцевих бюджетів частка міжбюджетних трансфертів у 2018 р. становила 53,7%, що майже на 6% менше, ніж у 2014 р. (59,5%), частка дотацій у офіційних трансферах місцевих бюджетів (в яких відсутні ознаки цільового спрямування і органи місцевого самоврядування наділені правом приймати рішення про напрями використання цих ресурсів) у 2014 р. становила 49,3%, а у 2018 р. близько 8%. Основна частка трансфертів тепер надходить у вигляді субвенцій – 91,6% у 2018 р. (половина з яких субвенції соціального захисту, у розподілі яких місцеві органи влади виконують агентські функції) (рис. 14).

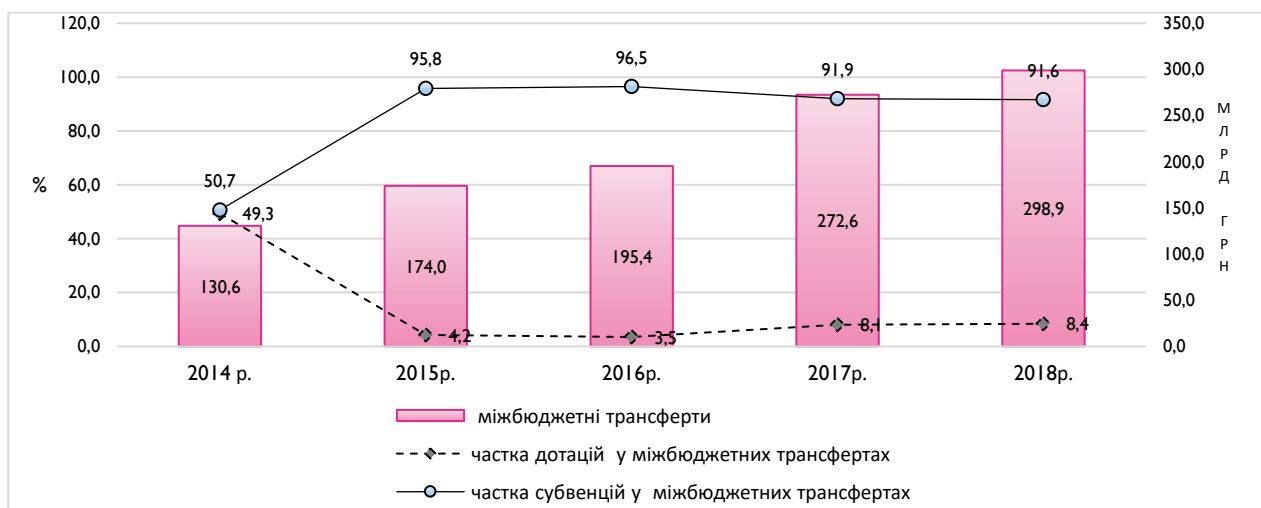


Рис. 14. Частка субвенцій та дотацій у трансфертах місцевих бюджетів, 2014-2018 рр.

Побудовано на основі звітів Державної казначейської служби України

З однієї сторони, через невміле планування та управління фінансовими ресурсами, політичний лобізм, корупцію у органах влади дотації вичерпали себе як важливий інструмент фінансового вирівнювання, а з іншої – цільові субвенції обмежують самостійність місцевих органів влади у розпорядженні фінансовими ресурсами⁵⁴.

4. **Існує ризик посилення диференціації розвитку між столицею і регіонами та порушення соціальної справедливості через використання існуючої методики розрахунку індексу податкоспроможності.** Для різних країн межа вирівнювання є різною: для Норвегії це уся сума перевищення 134% середніх по країні податкових можливостей, та 90% для муніципалітетів нижче 110% середніх податкових можливостей; у Швеції 85%

⁵³ Письменний В.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій // Економіка та держава. – 2017. - №6. – С.24-30.

⁵⁴ Беновська Л.Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи // Світ фінансів. – 2019. - №2. – С.87-100.

для муніципалітетів вище 115% середніх податкових можливостей та 95% для муніципалітетів нижче середніх податкових можливостей⁵⁵.

В Україні механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень (індекс податкоспроможності) нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх забезпеченості. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного мешканця передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

При розрахунку індексу податкоспроможності неодноразово піднімаються питання а) складу податків, що враховуються при розрахунку; б) доцільності його розрахунку за всіма рівнями бюджетів разом, чи за групами; в) долучення до вирівнювання міста Києва. Найбільш гострими є дискусії щодо останнього.

Зокрема, загострилась суперечка між центральними та місцевими органами влади з питань залучення м. Києва до фінансово вирівнювання. Зауважимо, що до проведення реформи бюджетної децентралізації бюджет м. Києва поряд з бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами брав участь у вирівнюванні. Зокрема, згідно Закону про держбюджет на 2014 рік з бюджету м. Києва було передбачено вилучення до державного бюджету коштів у сумі 1,1 млрд гривень⁵⁶. Починаючи з 2015 р. бюджет м. Києва (відповідно до норм статей 98 і 99 Бюджетного кодексу) не бере участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. Аргументами підтримки діючої методики є:

- у столиці обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень податків на одного мешканця по Україні, не вилучається, а спрямовується на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці відповідно до Закону України від 15.01.1999 № 401-ХІV "Про столицю України – місто-герой Київ";
- місто Київ, на відміну від інших міст обласного значення, чи ОТГ отримує лише 40%, а не 60% ПДФО.

Проте такий підхід а) порушує принципи єдності і справедливості бюджетної системи України, передбачені статтею 7 Бюджетного кодексу; б) призводить до значних втрат фінансових ресурсів решти територій України у частині можливості отримання базової та вилучення реверсної дотації; в) посилює і так значну нерівномірність розвитку між столицею та регіонами.

Водночас чинне законодавство не містить чіткої норми щодо спрямування неврахованих під час здійснення фіскального вирівнювання показників доходів бюджету м. Києва на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці.

При розрахунку обсягів базової та реверсної дотацій на 2020 р. за чинною методикою та з урахуванням м. Києва місцеві бюджети України могли б додатково отримати на 5485 млн грн. базової дотації та зменшити на 2398 млн грн. обсяг реверсної дотації, зокрема бюджети Карпатського регіону могли б отримати 1148 млн грн. базової дотації та на 1363 млн грн. зменшити обсяг реверсної дотації (рис. 15).⁵⁷

⁵⁵ Пйонтко Н.Б. Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх упровадження в Україні / Н.Б. Пйонтко // Бізнес інформ. – 2015. - № 9. – С.43-54.

⁵⁶ Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках. Рахункова палата, Київ 2018.

⁵⁷ Правила одні для всіх або розподіліть міжбюджетні трансферти справедливо. Електронний ресурс https://ukr.lb.ua/blog/oleksandr_ganushchyn/438666_pravila_odni_vsih_abo_rozpodilit.html?fbclid=IwAR1RQsRlyBXcNf9junFtczWV-Nz64a7gUk0XpFyzB_7RkSSH-WNAOG6tFGw

Доцільність долучення м. Києва до фінансового вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів, на наш погляд, слід розглядати не лише з врахуванням можливості великого обсягу вилученої у нього реверсної дотації до державного бюджету, але з врахуванням сильної асиметричності податкових надходжень на одного мешканця між столицею та іншими адміністративно-територіальними одиницями. Якщо при розрахунку середнього значення індексу податкоспроможності враховувати показники доходів м. Київ (на сьогодні згідно ст.64 Бюджетного Кодексу України середній показник податкоспроможності розраховується по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад), то значення цього показника значно підвищиться, що сприятиме необхідності збільшення обсягів базової дотації з державного бюджету та кількості бюджетів, що її потребуватимуть. Це, своєю чергою, сприятиме зростанню числа бюджетів-реципієнтів.

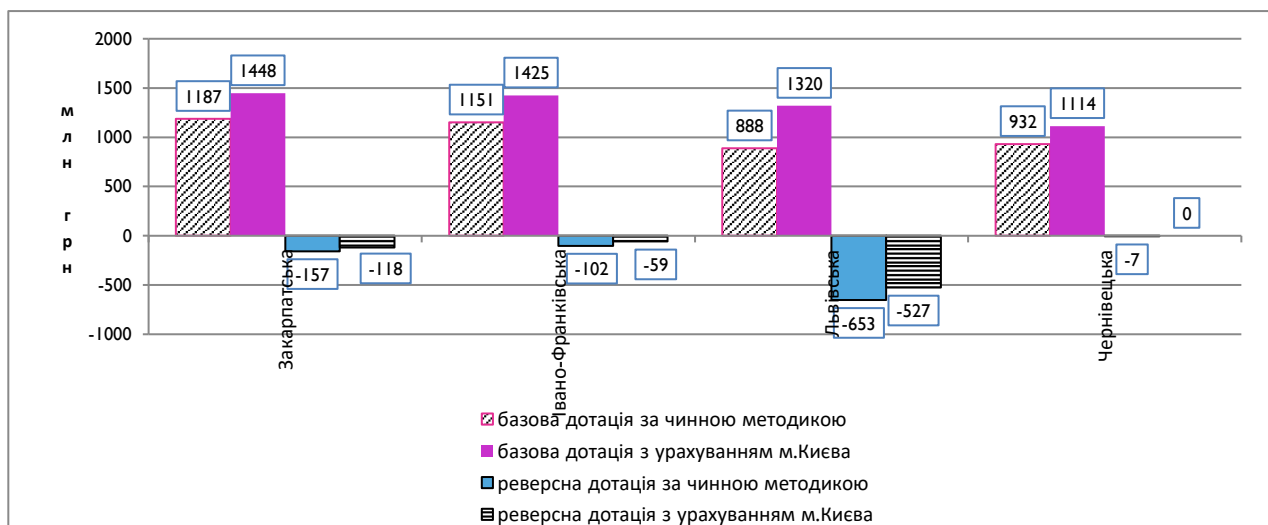


Рис. 15. Обсяги базової та реверсної дотації областей Карпатського регіону на 2020 р. згідно чинної методики та з урахуванням м. Києва

Джерело: згідно розрахунків департаменту фінансів Львівської ОДА

5. Проведення бюджетної децентралізації викликало ризик посилення диференціації розвитку міських та сільських, об'єднаних та необ'єднаних громад. Зокрема, у бюджетах міст обласного значення реверсна дотація сягає 84%, а базова лише 16%. Найбільша частка базової дотації та тенденція до її зростання спостерігається у районних бюджетах до 90% у 2019 р., що є свідченням посилення фінансової неспроможності районних бюджетів, та слабого економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (насамперед сільських територій), що не пройшли процес об'єднання у ОТГ. Зростання кількості бюджетів-донорів відбувається насамперед за рахунок бюджетів міст обласного значення, а бюджетів реципієнтів за рахунок бюджетів районного рівня та фінансово неспроможних ОТГ (рис. 16).

6. Існує ризик політизації процесу бюджетного регулювання та посилення лобістської складової розподілу міжбюджетних трансфертів, зокрема:

- стабілізаційна дотація, яка мала би йти на покриття диспропорцій у місцевих бюджетах у зв'язку з впровадженням нової моделі міжбюджетних відносин, під впливом політичних інтересів розподілялася рівномірно між регіонами;
- соціально-економічна субвенція, не є державним інструментом соціально-економічного розвитку територій, а скоріш інструментом забезпечення лояльності депутатів-мажоритарників;

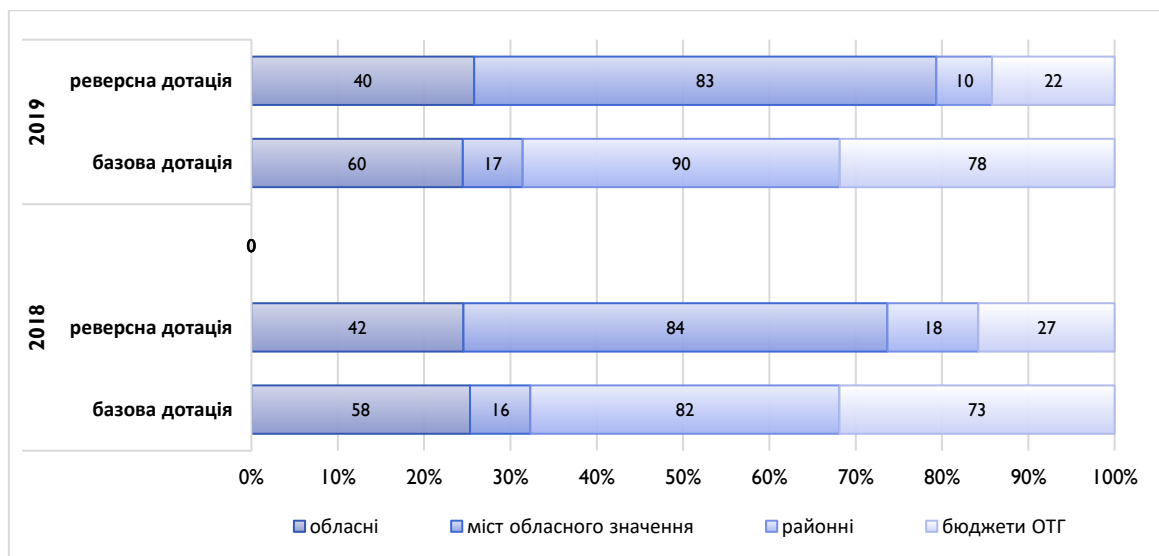


Рис. 16. Структура дотацій (базова, реверсна) бюджетів територіальних громад, 2018, 2019 рр.

Джерело: розраховано за даними Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» та Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»

- політизація процесу відбору проектів розвитку ДФРР посилилась у 2017р. з Постановою Кабміну про введення до складу Міжвідомчої комісії представників профільних Комітетів ВР кількістю 50% від складу. А це відкрило можливості для лобіювання депутатами проектів розвитку, які подаються від округів, за якими вони обирались;
- гострою є проблема непрозорості формування регіональних комісій та відбору проектів на регіональному рівні. Комісія з відбору проектів ДФРР формується, згідно розпорядження голови обласної адміністрації, з депутатів та чиновників, які дуже часто мають «конфлікт інтересів» - депутати просувають інтереси свого виборчого округу, власного бізнесу, інтереси спонсорів, політичної партії, чиновники мають професійний «конфлікт інтересів» - екологи лобіюють екологічні проекти, освітяни - освітні і т. д.⁵⁸. Тому існує необхідність підвищення вимог до формування складу комісій, залучення до них кваліфікованих проект-менеджерів, економістів, архітекторів, науковців, які не є зацікавленими сторонами та зможуть реально, а не формально виконувати свої функції.

7. Ризиком бюджетного регулювання є нестабільність законодавчої бази, внаслідок якої щорічно змінюється механізм бюджетного регулювання, перелік регулюючих доходів і нормативів відрахувань. Процес розробки Державного бюджету з року в рік супроводжується внесенням змін до нормативних актів, що регулюють умови розподілу бюджетного ресурсу між рівнями влади. Часті зміни, хоч і є неминучими в процесі реформування, однак вони демотивують органи місцевого самоврядування до ефективного формування власних фінансових ресурсів та ускладнюють процеси середньострокового бюджетування.

Шляхи нівелювання ризиків бюджетного регулювання:

- Усунення диференціації розвитку територій важливо регулювати з дотриманням принципу територіальної справедливості, коли розподіл доходів суспільства має бути, з одного боку, спрямований на забезпечення мінімальних потреб усіх членів

⁵⁸ Ковшенін К. Відбір проектів на ДФРР – доступ закритий. Режим доступу: <http://prorozvytok.com/2016/04/01/regional-development-fund-corruption/>

суспільства, а з іншого - на дотримання принципу «хто більше заробляє – той більше отримує». Іншими словами при горизонтальному перерозподілі фінансових ресурсів поліпшення фінансового стану бюджетів-реципієнтів не повинно негативно вплинути на бюджети-донори. Шляхом досягнення такого компромісу має стати стимулювання ендогенного розвитку територій.

- Вдосконалення механізму розрахунку індексу податкоспроможності розвитку територій, що лежить в основі горизонтального фінансового вирівнювання, потребує вдосконалення підходу до визначення обох його складових (розрахунку ПДФО, чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць):

а) чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць визначається згідно офіційних даних Державної служби статистики України щодо наявного населення. Нажаль, ці дані часто є застарілими адже останній перепис населення проводився ще у 2001 р., а значні зміни чисельності часто викликані процесами міграції, урбанізації, не врахуванням внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій, динамічним розвитком приміських територій, «вимиранням» сіл, тощо. Тому для об'єктивної оцінки індексу податкоспроможності бюджетів важливо провести новий перепис населення.

б) зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів (що лежить в основі розрахунку індексу податкоспроможності для фінансового вирівнювання) за місцем проживання особи, а не за місцем її працевлаштування. Важливо для того, щоб особа сплачувала ПДФО та отримувала послуги (що фінансуються з бюджету) у одній і тій ж адміністративно-територіальній одиниці. Це своєю чергою забезпечить зростання податкоспроможності громад, які досить часто є донорами робочої сили для більш економічно розвинутих громад;

- Поступове зниження трансфертної залежності місцевих бюджетів від державного шляхом перерозподілу доходів та делегованих повноважень між рівнями влади та забезпечення відповідності між ними.
- З переходом до середньострокового планування місцевих бюджетів важливо забезпечити стабільність законодавчої бази, прогнозованість обсягів трансфертів місцевим органам влади та прозорість порядку їх розподілу.

7. РИЗИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Серед заходів забезпечення соціально-економічного добробуту громад одне із найважливіших місць займає охорона здоров'я, що в українських реаліях значною мірою зумовлено високим рівнем смертності (значно перевищує європейські значення), скороченням очікуваної тривалості життя та низькою задоволеністю мешканців громад якістю медичних послуг. Зазначене зумовило необхідність реформи у сфері охорони здоров'я, спрямованих на вирішення вказаних проблем. Разом з тим, вони не позбавлені ризиків (організаційно-інституційних, функціональних та фінансових), що супроводжують цей процес, які потребують окреслення та визначення напрямів їх мінімізації.

Організаційно-інституційні ризики. Реформа охорони здоров'я передбачає надання медичної допомоги (первинної, вторинної та третинної). Законодавче та нормативно-правове підґрунтя реформи становлять Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та наказ Міністерства охорони здоров'я України від «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу».

Зауважимо, що реалізація реформи медичної сфери розпочалась із первинного рівня надання медичної допомоги, щодо вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги на кінець 2019 р. проведено експеримент у Полтавській області, щодо третинного рівня (високоспеціалізованої) медичної допомоги триває обговорення пакету гарантованих медичних послуг та умов його надання для пацієнта. За умов зволікання із продовженням медичної реформи сегрегуються окремі ризики, нівелювання яких прямо залежить від подальших трансформацій в цій сфері.

Одним із важливих напрямів організації надання медичних послуг є спроможна мережа медичних закладів, яка на рівні територіальних громад формується обласними державними адміністраціями відповідно до затвердженого плану спроможних мереж надання первинної медичної допомоги; функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я (вторинна та третинна медична допомога), розміщених на відповідній території визначаються у складі госпітальних округів.

Дискусії навколо створення госпітальних округів тривали доволі довго з огляду на відсутність єдиного бачення усіх зацікавлених осіб щодо географічних меж та складу медичних закладів. Так, у всіх областях Карпатського регіону, окрім Закарпатської, було сформовано від 1 до 5 госпітальних округів. Однак, відповідно до Постанови КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1074 «Про деякі питання створення госпітальних округів»⁵⁹ визначено механізм їх створення, управління та функціонування, це підтверджує, що нівелювання багатьох ризиків в сфері охорони здоров'я лежить в площині політичних рішень. Серед новацій вказаного порядку – створення єдиного госпітального округу. Відповідає діючому порядку лише госпітальний округ Львівської області, що включає функціональне об'єднання таких закладів охорони здоров'я:

1. Львівська міська лікарня швидкої допомоги – лікарня інтенсивного лікування II рівня
2. Львівська обласна лікарня – лікарня інтенсивного лікування II рівня
3. Львівська міська лікарня №8 – лікарня інтенсивного лікування II рівня
4. Буська центральна районна лікарня – лікарня інтенсивного лікування I рівня
5. Червоноградська міська лікарня – лікарня інтенсивного лікування II рівня
6. Дрогобицька міська лікарня №1 – лікарня інтенсивного лікування II рівня
7. Самбірська центральна районна лікарня – лікарня інтенсивного лікування I рівня
8. Стрийська центральна районна лікарня – лікарня інтенсивного лікування I рівня
9. Новояворівська районна лікарня – лікарня інтенсивного лікування I рівня⁶⁰.

Реформуванню системи надання первинної медичної допомоги передувало створення Національної служби здоров'я України (НСЗУ) як єдиного адміністратора виплат за медичними деклараціями, перетворення комунального підприємства у комунальне неприбуткове підприємство Центр первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД), впровадження електронних систем ведення пацієнтів, декларування тощо. За підсумками цих заходів стало можливим підписання декларацій з лікарями про надання первинної медичної допомоги.

Рейтингування областей за кількістю підписаних декларацій свідчить, що найбільшою інтенсивністю характеризується Дніпропетровська область, проте співвідношення чисельності декларантів до чисельності наявного населення в області (0,74) є нижчим за середнє значення по Україні – 0,76 (без урахування тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей).

⁵⁹ Постанова КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1074 «Про деякі питання створення госпітальних округів» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF>

⁶⁰ На Львівщині планують 9 лікарень інтенсивного лікування. Посилання на матеріали Департаменту охорони здоров'я Львівської області <https://zbruc.eu/node/92940>

Порівняння областей Карпатського регіону за цим параметром вказує, що найвищу ступінь охоплення наявного населення підписаними деклараціями має Львівська область (0,80), у Івано-Франківській області значення показника становить 0,77, а найменше значення спостерігаємо у Чернівецькій та Закарпатській областях (0,74), що є нижчим за середнє значення по Україні (рис. 17).

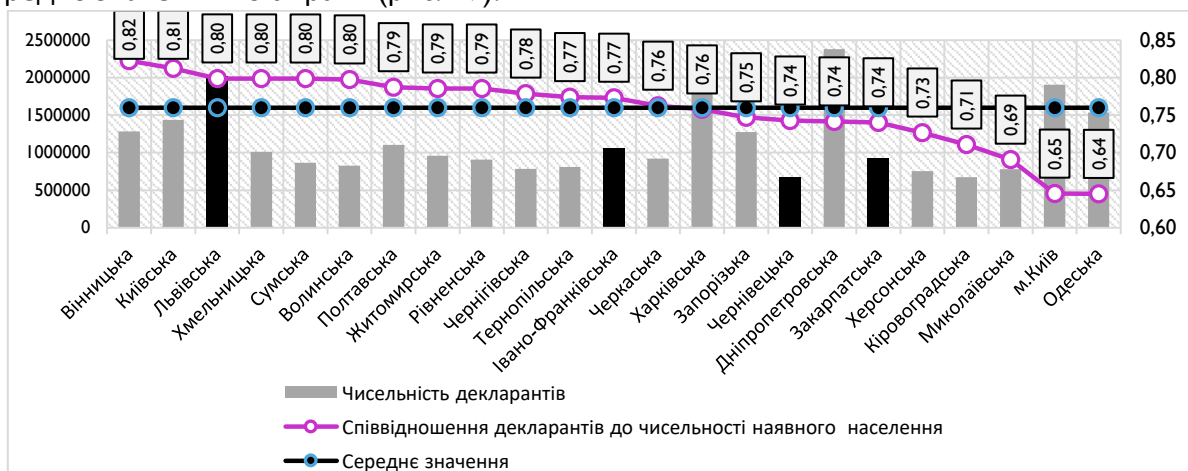


Рис. 17. Характеристика областей за кількістю укладених декларацій з надання медичної допомоги в розрізі регіонів, 1.11.2019 р.

Як свідчать проведені розрахунки, за розподілом серед вікових груп найменш зацікавлені в укладенні декларацій особи працездатного віку. Так, у Чернівецькій та Закарпатській областях станом на 1.11.2019 р. частка зареєстрованих декларантів серед зазначеної категорії постійного населення складала 0,67 та 0,68 відповідно, для порівняння у Львівській області цей показник становив – 0,75. Серед дітей віком від 0 до 17 років найгірша ситуація з декларуванням відзначається у Закарпатській області, фактично 15 % дітей не охоплені деклараціями надання медичних послуг. Така ж негативна ситуація спостерігається і щодо осіб старше 65 років, у всіх областях Карпатського регіону не уклали декларації 13-15% пенсіонерів (табл. 6).

Таблиця 6

Особливості декларування осіб щодо надання первинних медичних послуг в розрізі вікових груп за областями Карпатського регіону, станом на 1.01.2019 р.

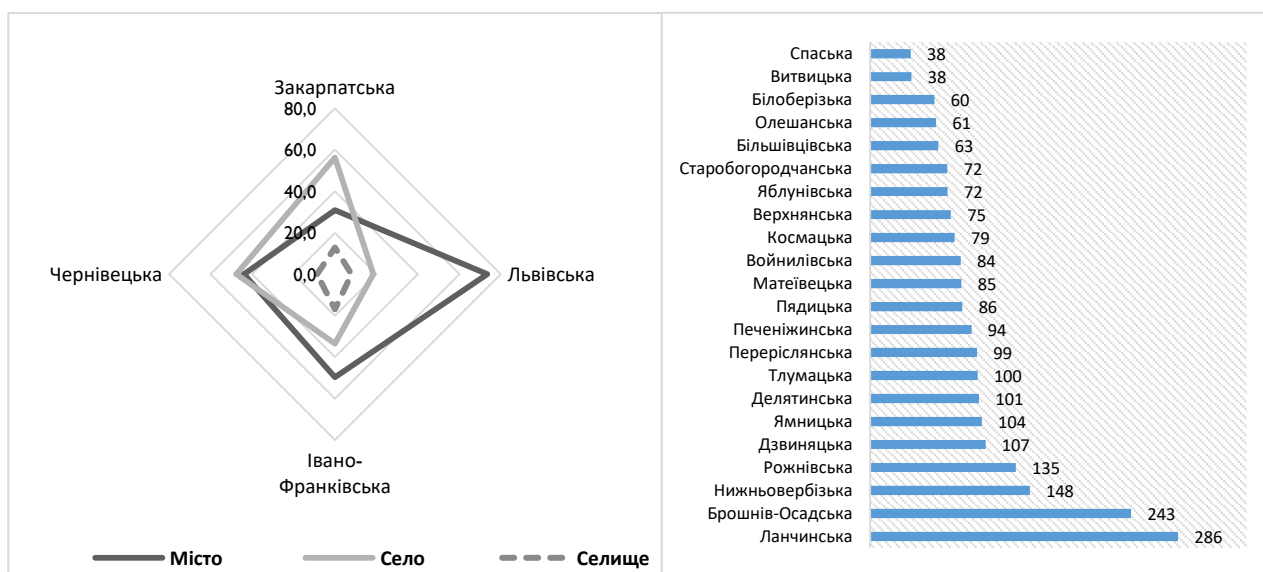
Параметри	Вікові категорії	Області Карпатського регіону			
		Закарпатська	Івано-Франківська	Львівська	Чернівецька
Розподіл постійного населення за віком, осіб	0-17	291379	276382	484905	183578
	18-64	814567	900353	1650210	589534
	65 і старше	148023	193791	368536	128197
Розподіл декларантів за віком, осіб	0-17	249015	255579	456074	165794
	18-64	557495	639524	1241083	396465
	65 і старше	126077	168164	320213	110378
Співвідношення декларантів до чисельності постійного населення за віком	0-17	0,85	0,92	0,94	0,90
	18-64	0,68	0,71	0,75	0,67
	65 і старше	0,85	0,87	0,87	0,86

Джерело: розрахунки автора на основі⁶¹

⁶¹ За даними: Національна служба здоров'я України URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/elektronna-karta-misc-nadannya-pervinnoi-mediko-sanitarnoyi>; Державна служба статистики України URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/oper_new.html

Особливістю Карпатського регіону є переважання чисельності сільського населення над міським, що суттєво впливає на загальні параметри формування та розвитку медицини в регіоні загалом та сільських територіальних громадах, зокрема.

Загальні параметри укладення декларацій за типом населеного пункту свідчать про переважаючу активність сільської первинної медицини у Закарпатській області та міської у Львівській області. Водночас низький рівень та значна варіація щільності населення між територіальними громадами, в першу чергу сільських територіальних громад, вказує на потребу функціонування більшої кількості ФАПів, амбулаторій та інших медичних закладів, а також більшої кількості лікарів з огляду на більшу площу (радіус) обслуговування (рис. 18). Не враховує адміністративних та територіальних особливостей функціонуючих ОТГ, а саме сільська місцевість з низькою щільністю населення і розмір капітаційної ставки, її підвищений розмір з коефіцієнтом 1,25 визначається тільки для гірських територій.



а) укладені декларації за типом населеного пункту

б) щільність населення територіальних громад Івано-Франківської області

Рис. 18. Параметри укладених декларацій за типом населеного пункту в Карпатському регіоні та щільність населення Івано-Франківської області станом на 1.11.2019 р.

Джерело: розрахунки автора на основі⁶²

Окрім того, укомплектованість лікарями закладів первинної медичної допомоги територіальних громад Карпатського регіону є доволі низькою, про що свідчить перевищення оптимального обсягу практики лікарів (ООП) практично більшості ЦПМСД, які надають первинну медичну допомогу мешканцям територіальних громад. Для прикладу, у Івано-Франківській області лише в Білоберізькій, Витвицькій, Печеніжинській та Переріслянській ОТГ (4 з 23 ОТГ) усі лікарі працювали в межах оптимального обсягу професійного практики, на противагу у Дзвиняцькій ОТГ усі лікарі уклали декларації понад визначеного ліміту (рис. 19). Станом на 1.11.2019 р. у Закарпатській області жоден ЦПМСД на рівні територіальних громад не працював в межах оптимального обсягу професійної практики.

⁶² За даними: Національна служба здоров'я України URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/elektronna-karta-misc-nadannya-pervinnoyi-mediko-sanitarnoyi>; Децентралізація в Україні URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

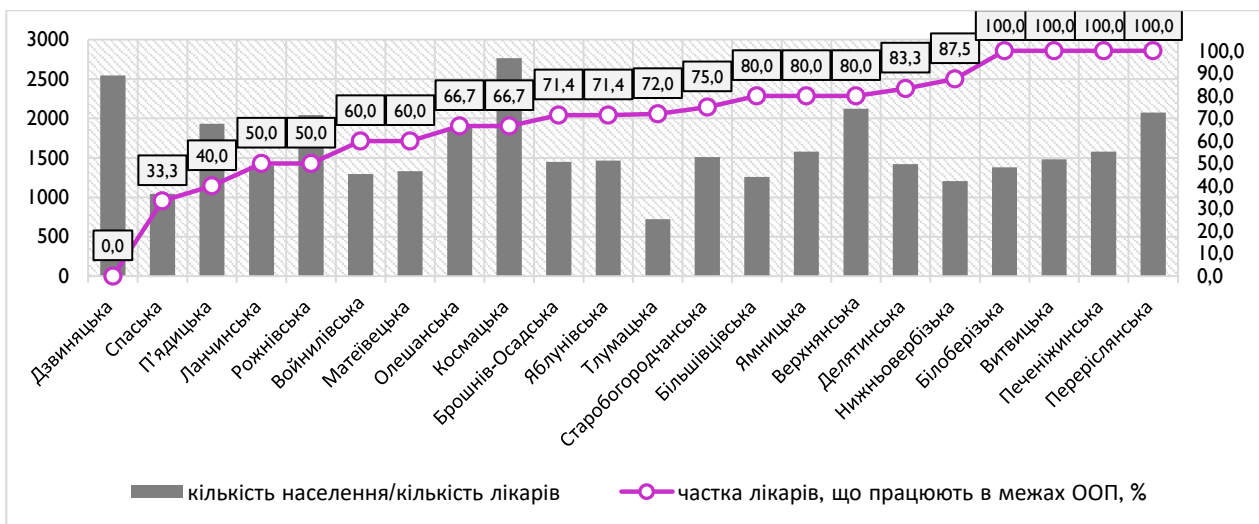


Рис. 19. Оптимальний обсяг практики лікарів та співвідношення чисельності лікарів до чисельності населення в ОТГ Івано-Франківської області станом на 1.01.2019 р.

Джерело: авторські розрахунки на основі⁶³

Функціональні ризики. В процесі реформування первинної медичної допомоги з'явилися нові типи функціональних взаємовідносин між ЦНПМСД та НСЗУ, ОМС, отримувачами медичної допомоги, медичним персоналом, кожному з яких притаманні функціональні (як наявні, так і потенційні) ризики (табл.7).

В питаннях спроможності мережі закладів первинної медичної допомоги важливим чинником є чисельність обслуговуваного населення, зокрема, невелика чисельність декларантів зумовлює значне фінансове навантаження на бюджет як ЦПМСД, так і ОТГ. Як зазначають у Департаменті охорони здоров'я Чернівецької ОДА «Сьогодні зрозуміло, що повністю забезпечити медицину малочисельні громади не зможуть. Наприклад, у Путильському районі Чернівецької області таких дві: Конятинська й Усть-Путильська. Оскільки вони дуже віддалені від великих населених пунктів, то й вирішили створити свої медичні заклади»⁶⁴.

Серед ризиків, що виникають з огляду на договірні відносини в частині оплати праці лікарів та іншого медичного персоналу, слід виділити нерівномірний розподіл середньої заробітної плати серед типових закладів первинної медичної допомоги. Зокрема у Івано-Франківській області за підсумками 2018 р. середня заробітна плата на первинці становила 18 тис.грн., а у Закарпатській області – 31,7 тис.грн⁶⁵. Це зумовлено, в першу чергу, новим автономним статусом лікарняного закладу та регулюванням оплати праці медичних працівників колективним договором. Слід додати, що лікарю надано право вибору форми узагоді трудових відносин (працівник лікарні з колективним договором чи фізична особа-підприємець).

Фінансові ризики. Створення спроможних громад майже синхронно відбувається з реформуванням сфери охорони здоров'я (первинної медичної допомоги, зокрема). На сьогодні, ОТГ самостійно підходять до організації первинних медичних послуг, за підсумками дослідження можемо констатувати, що є 3 типи організації первинних медичних послуг:

⁶³ Національна служба здоров'я України URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/elektronna-karta-misc-nadannya-pervinnoyi-mediko-sanitaranoi>

⁶⁴ Чи підставлять громади плечі медицині? URL: <https://www.vz.kiev.ua/chy-pidstavlyat-gromady-plechi-medytyni/>

⁶⁵ Про основні результати трансформації галузі та дії профспілки щодо врегулювання питань соціально-економічного захисту спілчан URL: medprof.org.ua › user_upload › Global › documents › 2019_dop

Таблиця 7

Функціональні ризики в розрізі типів взаємовідносин

№ з/п	Тип взаємовідносин	Функціональні ризики
1.	ОМС – ЦПМСД	<ul style="list-style-type: none"> - низький рівень фінансової спроможності окремих ОТГ не дозволяє належним чином утримувати медичні заклади; - оптимізація закладів здійснюватиметься без урахування потреби забезпечення медичними послугами, а виходячи з наявних фінансових ресурсів; - відсутність зацікавленості керівництва ОМС у розвитку додаткових програм, спрямованих на профілактику захворювань населення, стимулювання працівників, покращення матеріально-технічної бази закладів
2.	ЦПМСД-НСЗУ	<ul style="list-style-type: none"> - відсутність укладених договорів із НСЗУ унеможливить фінансування закладу та, відповідно, надання медичної допомоги населенню; - зміна визначених умов щодо надання первинної медичної допомоги (зміна нормативного навантаження лікарів пацієнтами, застосування вікових коефіцієнтів при врахуванні капітаційної ставки та ін.); - відсутність зростання капітаційної ставки по відношенню до зростання соціальних нормативів;
3.	ЦПМСД (лікар) - декларанти	<ul style="list-style-type: none"> - наявність осіб, що не уклали декларацій зумовлює недоотримання фінансових ресурсів; - висока навантаженість лікарів укладеними деклараціями може спричинити нерівномірний час очікування між пацієнтами; - оплата виключно гарантованих послуг, відсутність додаткових ініціатив, спрямованих запобіганню захворювання та популяризації здорового способу життя;
4.	ЦПМСД (директор)- медичний персонал	<ul style="list-style-type: none"> - варіація оплати праці медичних працівників розрізі різних ЦПМСД; - різний рівень умов праці медичних працівників;
5.	ЦПМСД-заклади вторинного та третинного рівнів надання медичної допомоги	<ul style="list-style-type: none"> - низький рівень оплати праці закладів вторинного рівня зумовлює «конфлікт інтересів» між медичним персоналом первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги.

Джерело: розроблено автором

- первинна медична допомога надається Центром первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД) ОТГ для мешканців виключно ОТГ;
- первинна медична допомога надається районним ЦПМСД;
- первинна медична допомога надається ЦПМСД ОТГ для мешканців усього району (включаючи села та селища, що не увійшли до ОТГ).

Тип обраних відносин територіальною громадою прямо визначає особливості спрямування фінансових ресурсів для фінансування первинних медичних послуг. До 1.07.2018 р. громади отримували субвенцію на фінансування первинної медичної допомоги, проте витрачали її по різному. Для прикладу, Тячівська ОТГ отримавши медичну субвенцію у розмірі 8,3 млн.грн. передала на районний рівень 69,4%, решту коштів (28,1%) було спрямовано на фінансування первинної медичної допомоги населенню, що надається амбулаторно-поліклінічними закладами (відділеннями) та ФАПами (комунальні заклади Тячівської ОТГ), а також, а також 5,5% від субвенції на заходи з лікування онкологічних хворих, відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань, а також інші програми. Схожий бюджетний механізм фінансування охорони здоров'я використовували і Вільховецька, Баранинська та Полянська ОТГ. Не налагоджували фінансування охорони здоров'я власними зусиллями Іршавська та Перечинська ОТГ, які у

першому півріччі 2018 р. всю отриману субвенцію передали іншим місцевим бюджетам для фінансування первинної медичної допомоги. Зазначимо, що у другій половині 2018 р. діяв подвійний механізм фінансування ОТГ в сфері охорони здоров'я, що полягав у можливості акумулювання коштів як з ДБУ у вигляді субвенції, так і з НСЗУ у вигляді оплати медичних послуг відповідно до укладених договорів. За підсумками 2018 р. у Закарпатській області лише Вільховецька та Полянська ОТГ отримували фінансові ресурси з НСЗУ.

У 2019 р. ситуація змінилась з огляду початок фінансування первинної медичної допомоги за рахунок коштів НСЗУ. Слід вказати, що не всі медичні заклади, які надають медичну допомогу мешканцям ОТГ уклали договори про обслуговування з НСЗУ, станом на 1.04.2019 р. у Львівській області амбулаторії та ФАПі Чукв'янської, Мурованської та Бабинської ОТГ повністю фінансувались за рахунок коштів місцевого бюджету ОТГ.⁶⁶

Загальні параметри фінансування галузі вказують, що традиційно найбільшу суму видатків в охороні здоров'я акумулювали м. Київ, Харківська і Львівська області, які попри високі обсяги надходжень в цілому характеризувались нижчою сумою в розрахунку на чисельність мешканців, і навпаки – в Чернігівській та Кіровоградській області нижчим обсягам надходжень відповідали вищі видатки в розрахунку на чисельність мешканців. Слід виокремити Волинську, Тернопільську та Чернівецьку області, які у 2018 р. за обома параметрами займали найнижчі позиції серед областей України (рис. 20). Такий розподіл потребує детальної характеристики фінансового забезпечення як між рівнями адміністративно-територіального устрою, так і в розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

Незначний вплив на диференціацію спричинив початок прямих фінансових взаємовідносин НСЗУ із закладами первинної медичної допомоги, які розпочались у другій половині 2018 р., загалом на фінансування первинної медичної допомоги у 2018 р. з НСЗУ було спрямовано 3,44 млрд грн., при цьому п'ятірка областей-лідерів з надання первинної медичної допомоги через НСЗУ (м. Київ, Харківська, Вінницька, Донецька та Полтавська області) акумулювали близько половини всіх коштів.

Слід також звернути увагу на непрозорий механізм та нерівномірність розподілу обласним рівнем додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів охорони здоров'я між місцевими бюджетами на первинному і вторинному рівнях охорони здоров'я. Порушує децентралізаційні засади включення у розрахунок додаткової дотації виключно обласних бюджетів та подальшим перерозподілом фінансових ресурсів обласними державними адміністраціями на власний розсуд.

В умовах незавершеності медичної реформи ускладнилась проблема «конфлікту інтересів» працівників медичних установ первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги, де останні опинились у значно гіршому фінансовому становищі. Така ситуація робить «заручниками» мешканців громад, які потребуватимуть вторинної допомоги. За таких умов зволікання із продовженням медичної реформи є неприпустимим.

За результатами дослідження систематизовано функціональні, фінансові, організаційно-інституційні ризики в сфері охорони здоров'я територіальних громад Карпатського регіону. Напрями мінімізації зазначених ризиків полягають у наступному:

1) організаційно-інституційних: законодавче визначення вторинного та третинного рівня надання медичної допомоги із детальним обґрунтуванням таких параметрів як пакет послуг, порядок взаємовідносин між надавачами послуг різних рівнів, між пацієнтом та лікарем, фінансових засад функціонування закладів, порядок управління та підпорядкування тощо; урахування адміністративно-територіальних особливостей

⁶⁶ Про основні результати трансформації галузі та дії профспілки щодо врегулювання питань соціально-економічного захисту спілчан URL: medprof.org.ua › user_upload › Global › documents › 2019_dop

надання первинної медичної допомоги при визначенні капітаційної ставки та скасування лімітування декларацій у сільській місцевості;

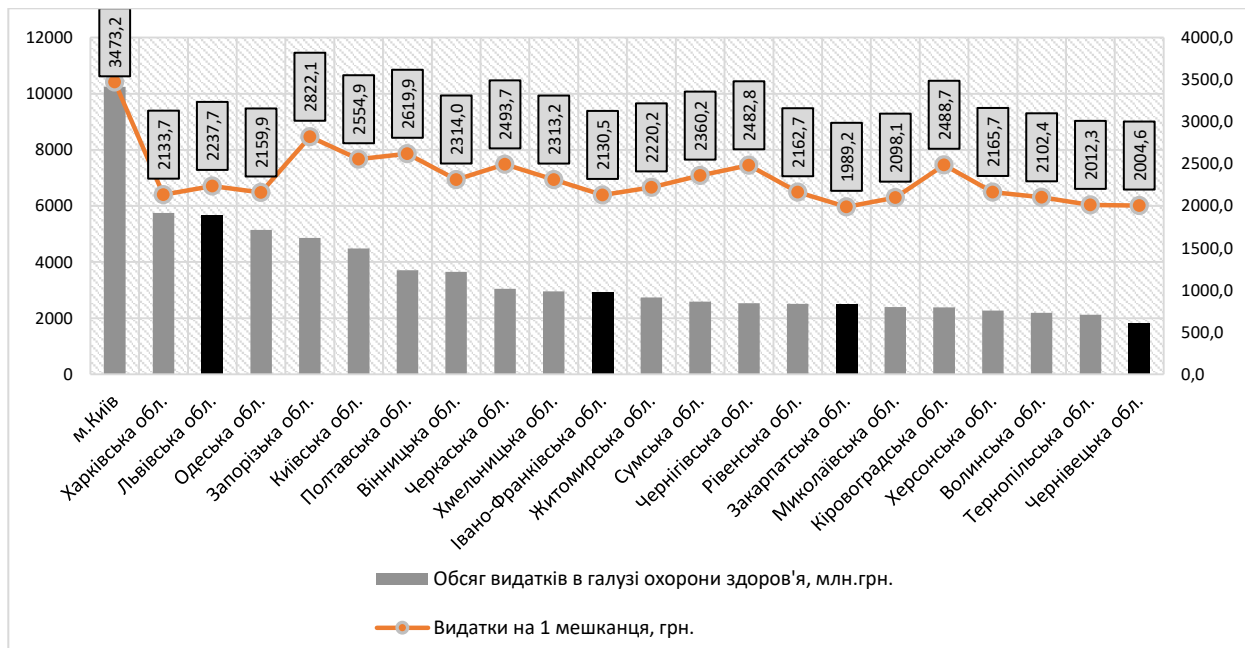


Рис. 20. Обсяг фінансування охорони здоров'я в розрізі областей України, 2018 р. (за рахунок медичної субвенції з ДБУ)

2) фінансових: налагодження ефективного механізму фінансування первинної медичної допомоги в ОТГ, в тому числі й за участі органів місцевого самоврядування; усунення неефективних видатків шляхом розбудови спроможної мережі надання первинних медичних послуг; застосування фінансових стимулів для працівників закладів охорони здоров'я ОТГ;

3) функціональних: налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та керівництвом закладу надання первинної допомоги; стимулювання та заохочення органами місцевого самоврядування до розвитку медицини в ОТГ шляхом прийняття різного типу програм (розвиток громадського здоров'я та профілактики захворювань); контроль за умовами оплати праці лікарів первинного рівня надання медичної допомоги з боку профспілки, органу місцевого самоврядування, громадськості.

8. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Одним з вагомих елементів ефективності функціонування утворених територіальних громад є організація системи публічного управління. Водночас повноцінна реалізація управлінських функцій місцевим самоврядуванням в ОТГ ускладнена низкою проблем, основними з яких, на думку експертів Асоціації міст України, є: незакріпленість конституційних основ формування суцільної системи спроможних громад; відсутність закону про адміністративно-територіальний устрій; незавершеність реформи місцевого

самоврядування і територіальної організації влади та низькі темпи цього процесу; застарілість чинної редакції закону про місцеве самоврядування. Водночас визначальним є кадрове забезпечення органів управління, яке ускладнене такими об'єктивними та суб'єктивними чинниками як непривабливість служби в органах місцевого самоврядування для високоякісних кадрів; відсутність умов для регулярного осучаснення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування; відсутність належних умов для формування в громадах підготовлених резервів майбутніх депутатів, старост та лідерів органів самоорганізації населення.⁶⁷

За даними Світового банку ефективність державного управління⁶⁸ в Україні практично не змінилась впродовж 2007-2017 рр. У 2007 році (рис. 21) цей показник становив (-0,58), у 2010 р. (-0,75), у 2015 р. (-0,51) та у 2017 (-0,46). Водночас покращення ситуації, хоча й мінімальне, спостерігається за рівнем контролю над корупцією.

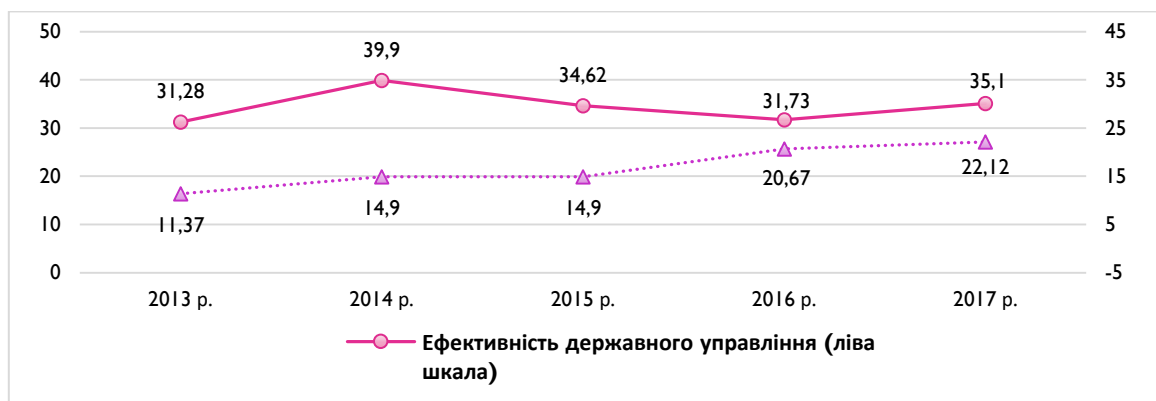


Рис. 21. Ефективність державного управління та контроль заходів боротьби з корупцією в Україні у 2013-2017 рр., %

На місцевому рівні розрахунок видатків на утримання органів місцевого самоврядування здійснюється на підставі змодельованої структури та штатного розпису майбутньої громади. Брати за приклад відповідні видатки в уже існуючих ОТГ варто лише після детального їх аналізу, оскільки на даний час є багато ОТГ, у яких при однаковій чисельності населення видатки на утримання органу місцевого самоврядування відрізняються вдвічі.

Важливим критерієм ефективності функціонування ОТГ є обсяг та частка власного фінансового ресурсу, який використовується для фінансування роботи апарату управління територіальної громади. За підсумками 2018 року у 27 ОТГ Карпатського регіону із 52 функціонуючих показник видатків на функціонування органів місцевого самоврядування в розрахунку на одного мешканця перевищував середнє значення по всіх ОТГ, у 48 ОТГ – перевищував середнє значення по містах та районах регіону.

Видатки на утримання апарату управління в ОТГ регіону (в розрахунку на 1 мешканця) були суттєво вищими, аніж в містах та районах. З одного боку, це обумовлено меншою чисельністю мешканців, а з іншого – суттєвими труднощами, які виникають при формуванні структури та наповненні самого апарату управління. Чи не найбільшою з них є наявність кваліфікованого персоналу у сфері фінансів, планування розвитку ОТГ, проектних менеджерів тощо.

⁶⁷ Асоціація міст України. – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <https://auc.org.ua/galuz/kadry-ta-organizaciya-roboty>

⁶⁸ Індикатор ефективності державного управління коливається у межах від -2,5 до +2,5, вищий індикатор відповідає кращому рівню державного управління (Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Світового банку. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>)

Щодо співвідношення видатків на управління та власних доходів ОТГ зазначимо, що у 2017 р. лише у 5-ти громадах Карпатського регіону (Тячівській, Ходорівській, Мостиській, Вижницькій і Сокирянській ОТГ) воно становило менше 20%. Тобто лише 5 ОТГ відповідали за цим критерієм рекомендаціям Центрального офісу реформ щодо формування спроможних ОТГ⁶⁹. Дані рис. 22 свідчать про те, що найнижчі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) характерні для громад із високою фінансовою спроможністю. Невеликі за територією і чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність, а отже, високі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів). Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетоформуючі підприємства.

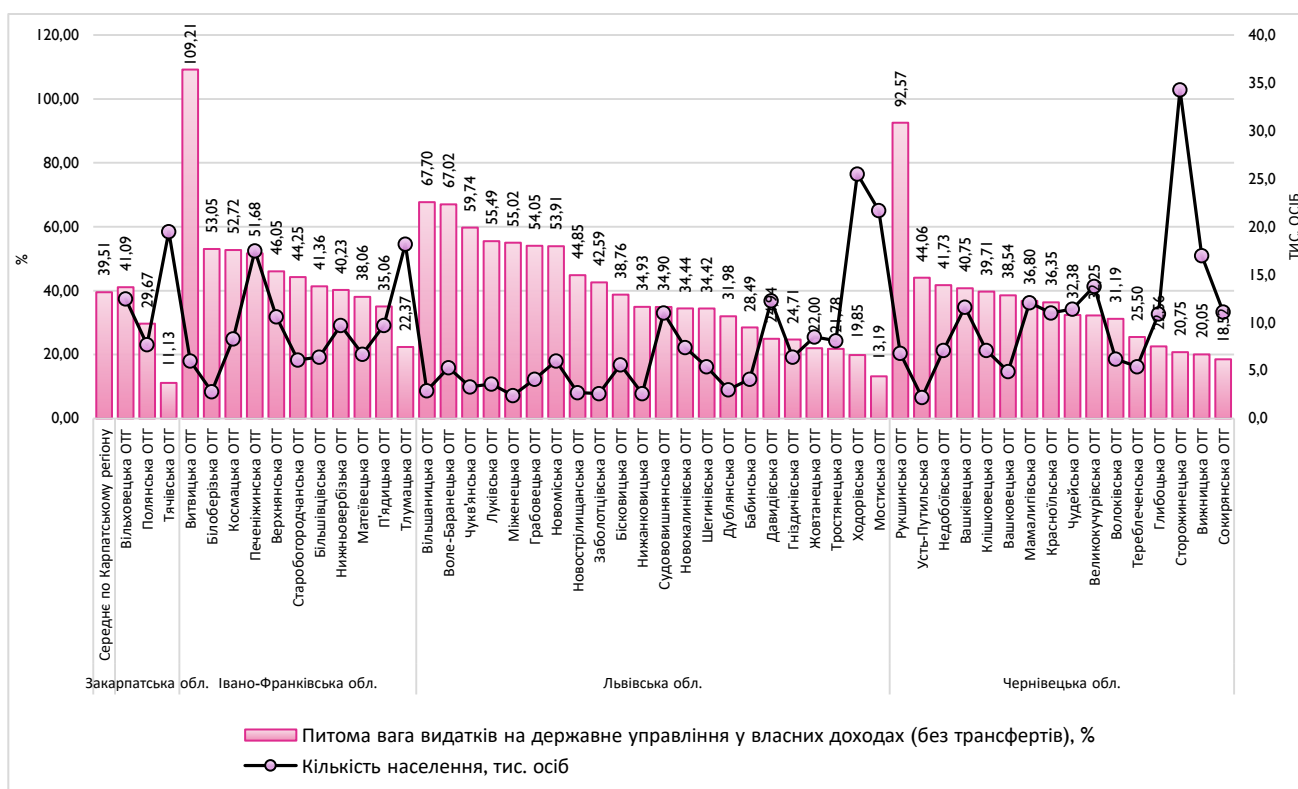


Рис. 22. Пітома вага видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) ОТГ Карпатського регіону, 2018 р.

Джерело: складено за даними обласних державних адміністрацій Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей

Отже, при більшій фінансовій спроможності бюджету частка видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) є меншою, оскільки такі витрати мають відносно сталу величину. Тому у бюджетах із більшим ресурсом витрати на державне управління у відсотковому значенні є меншими. Внаслідок цього такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій.

ОТГ Карпатського регіону характеризуються вищою часткою видатків на управління в порівнянні із середньо українським значенням. Лише 25 ОТГ мають питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) нижчу за 20%. Причинами цього є як порівняно менша чисельність громад, так і їх нижча фінансова

⁶⁹ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.

спроможність. Крім цього, це може свідчити про низьку ефективність управління фінансовим ресурсом ОТГ.

Видатки на утримання апарату управління в ОТГ регіонів (в розрахунку на одного мешканця) у 2018 р. були суттєво вищими, аніж в містах та районах. Значною мірою це зумовлено тим, що працівники апарату управління ОТГ є порівняно вище оплачуваними. При цьому обсяг заробітної плати працівників органів місцевого самоврядування вдвічі перевищує середній рівень по бюджетній сфері (табл. 10).

Таблиця 10

Динаміка штатної чисельності працівників Львівщини у 2016-2018 рр. у розрахунку на 10 тис. населення

Назва галузі	Штатна чисельність працівників, од.			Співвідношення чисельності 2018 року до 2017, %	Середня зарплата, тис. грн
	2016 р.	2017 р.	2018 р.		
Освіта	327,3	325,5	328,3	100,6	6,4
Охорона здоров'я	216,9	213,5	207,8	97,3	4,9
Соціальний захист	17,8	17,8	17,5	98,3	4,9
Культура	30,2	29,2	28,8	98,6	5,1
Фізкультура	8,1	8,3	8,1	97,6	6,2
Міське самоврядування	30,0	31,6	33,1	104,7	12,3
Разом у бюджетній сфері	630,3	624,7	619,2	99,1	6,1

Водночас часто встановлені розміри надбавок до заробітної плати та преміювання посадовців місцевого самоврядування жодним чином не корелюють з результатами функціонування відповідних територіальних громад.

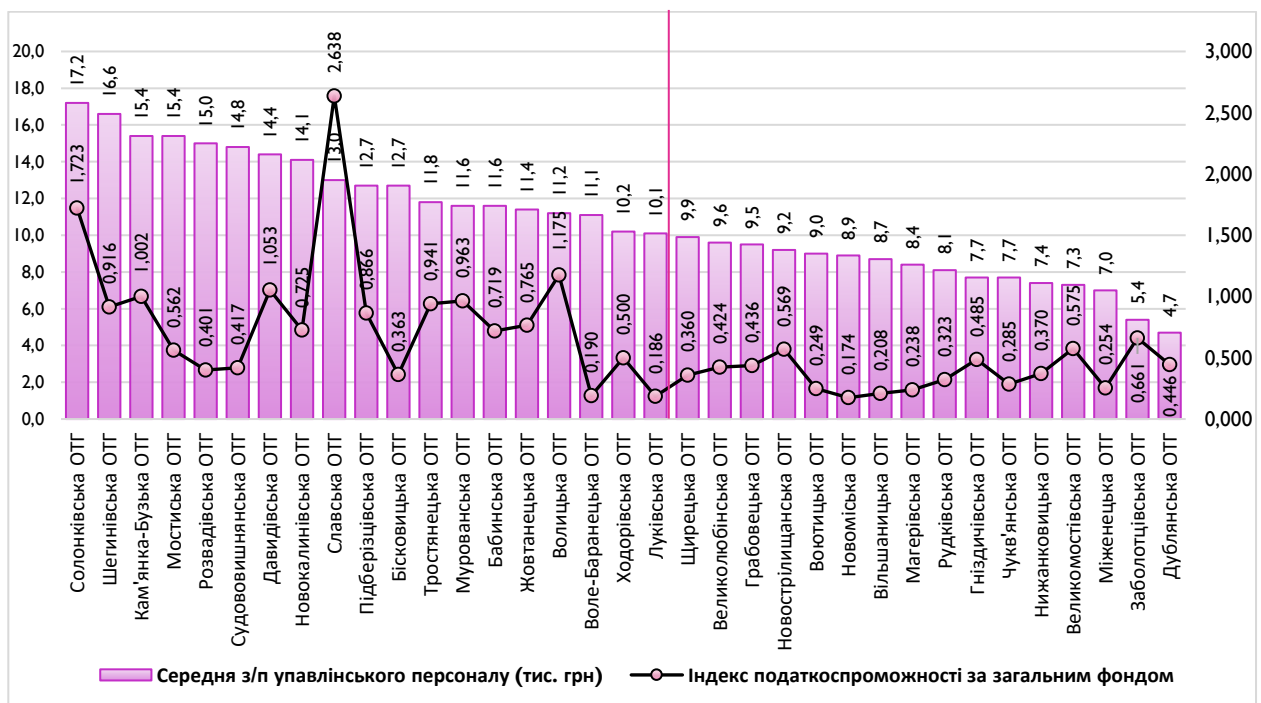


Рис. 23. Середня заробітна плата управлінського персоналу та індекс податкостроможності об'єднаних територіальних громад Львівської області, 2018 р.⁷⁰

⁷⁰ За даними Департаменту фінансів Львівської ОДА

Як свідчать дані рис. 23, з 35 об'єднаних територіальних громад Львівської області 20 громад із середньою зарплатою вище 10 тис. грн та лише 5 з них з індексом податкоспроможності вище 1,0 (Славська, Солонківська Волицька, Давидівська та Кам'янка-Бузька ОТГ), та 28 громад із середньою зарплатою вище середнього значення по Львівській області (8 тис. грн).

Таким чином, об'єднані територіальні громади, отримавши низку нових повноважень, почали надавати послуги в освіті, медицині, соціальному захисті, інфраструктурі та інших напрямках. Водночас, вони відчули потребу у багатьох фахівцях: юристах, економістах, фінансистах, проектних менеджерах, спеціалістах із земельних питань тощо. Кадровий голод у фахівцях відповідного профілю та відповідної кваліфікації особливо гостро відчули сільські громади, віддалені від обласних та районних центрів. Така ситуація суттєво обмежує їх спроможність стратегічного управління.

Підписано до друку 03.01.2020 р.
Папір офсетний. Друк на різнографі. Умов. друк. арк. 8,8.

Тираж 100 прим.

Друк: ПП «Арал»

м.Львів, вул. Козельницька, 4 Тел: (050) 371-62-80