

3. Дністрянський М. С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : критичний аналіз парадигм та практичних рекомендацій / М. С. Дністрянський // Географія та основи економіки в школі. – 2007. – № 8. – С. 4–7.

4. Долішній М. І. Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України / М. І. Долішній, Л. Т. Шевчук // Економіка України. – 2006. – № 11. – С. 4–41.

5. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адм.-терит. реформи в Україні. – К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2005. – 237 с.

6. Офіційний сайт Верховної Ради України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>

7. Офіційний сайт Верховної Ради України, Розпорядження про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – Концепція від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

8. Michałowski S. Państwo obywatelskie a przebudowa administracji publicznej w Polsce / Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne / pod red. Pawłowskiej A. – Lublin, 1999. – С. 189.

References

1. Dnistriansky M. S. (2000). *Ukrayina v polityko-heohrafichnomu vymiri* [Ukraine in political and geographical terms]. Lviv: Type. Center LNU, Franko, 310. [in Ukrainian].

2. Dnistriansky M. S. (2005) *Ymovirni metodolohichni prorakhunky ta heopolitychni nebezpeky zdiysnennya administratyvno-terytorial'noyi reformy v Ukrayini* [Probable methodological flaws and geopolitical dangers realization administrative-territorial reform in Ukraine] [Lviv: Socioeconomic stud-tion in transition, 45-52. [in Ukrainian].

3. Dnistriansky M. S. (2007). *Administratyvno-terytorial'na reforma v Ukrayini : krytychnyy analiz paradyhm ta praktychnykh rekomendatsiy* [Administrative-territorial reform in Ukraine: a critical analysis of paradigms and practical recommendations] *Geography and economic fundamentals in school*, 8, 4-7. [in Ukrainian].

4. Dolishniy M.I., Shevchuk L. T. (2006). *Deyaki pidkhody do rozv'yazannya problem udoskonalennya administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrayiny* [Some approaches to solving problems of improvement of administrative and territorial structure of Ukraine]. *Economy of Ukraine*, 11, 4-41. [in Ukrainian].

5. *Sekre-tariat Kabinetu Ministriv Ukrayiny* (2005). *Reforma dlya lyudyny : zb. materialiv pro shlyakhy realizatsiyi adm.-teryt. reformy v Ukrayini* [Reform for humans: Coll. materials on ways to implement adm.-territorie. reforms in Ukraine], 237. [in Ukrainian].

6. *Ofitsynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* (1995). *Konstytutsiya* [the Constitution]. Law of 28.06.1996, 254k / 96-VR [electronic resource]. - Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3> [in Ukrainian].

7. *Ofitsynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* (2014). *Rozporyadzhennya pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini* [Order on Approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. Concept of 01.04.2014, 333-p [electronic resource]. - Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. [in Ukrainian].

8. Michałowski S. & Pawłowskiej A (Ed) (1999) *Państwo obywatelskie a przebudowa administracji publicznej w Polsce* [You and civic reconstruction of Polish public administration]. *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, 189. [in Polish].

УДК 334.012.74:332.1

О. В. Пелехата

аспірант кафедри фінансів суб'єктів господарювання,
Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів

АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розглядаються основні передумови фінансової децентралізації та основні напрямки для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в Україні. Прописані основні принципи та вимоги щодо формування спроможних територіальних громад. Розглянуто вимоги єдиної системи класифікації NUTS згідно якої потрібно проводити адміністративно-територіальну реформу. Розглянуті основні повноваження місцевих органів влади об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація, фінансове забезпечення, об'єднані територіальні громади, реформа, адміністративно територіальний устрій.

Pelekhata O. ADMINISTRATIVE FINANCIAL DECENTRALIZATION AS THE BASIS OF THE TERRITORIAL COMMUNITY UNITED

In the article the basic preconditions of fiscal decentralization and guidelines to ensure the financial viability of local communities in Ukraine. Prescription general principles and requirements capable of forming communities. We consider the requirements of a single NUTS classification system according to which the need to conduct administrative and territorial reform. The basic powers of local governments united communities.

Keywords: decentralization, financial support, combined municipalities, the reform of the administrative territorial structure.

Обрання просвіропейського вектора розвитку України ставить перед нашою державою сьогодні завдання та цілі, реалізація яких в найближчому майбутньому є обов'язковою. Передусім це стосується питання адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в напрямку децентралізації. Утвердження суверенної незалежної держави та її подальший розвиток є неможливим без побудови ефективної демократичної системи, основою якої є фінансово спроможні територіальні громади.

Модель суспільних відносин, основою яких є широкі права, достатні ресурси та відповідний рівень відповідальності місцевих територіальних громад, підтверджує високий рівень ефективності організації державного управління, що є запорукою стабільності та соціальної захищеності громадян. Це стосується передусім фінансової кризи, яка розпочалася 2008 року. Зниження темпів розвитку таких демократичних держав як Німеччина, Франція, Великобританія, Швеція, навіть Польща майже не мали негативного впливу на показники рівня соціального стану населення. Натомість в Україні в цей час спостерігалось падіння виробництва, ріст інфляції, збільшення внутрішнього та зовнішнього боргу, падіння рівня життя населення. Нерезформованість системи державного управління, повна залежність розвитку локальних утворень від централізованого розподілу фінансових ресурсів та управління своїм наслідком мало ланцюгову реакцію падіння показників розвитку управлінської, господарської та соціальної сфер.

Дослідженням поняття «децентралізація» займалася велика кількість західних вчених, а саме: Ч. Тібу, В. Оутс, Р. Масгрейв, А. Шнейдер. Розвитку теорії фінансової децентралізації присвячено праці В. Оутса «Фіскальний федералізм» та «Політична економія фіскального федералізму», «Нариси фіскального федералізму» Р. Масгрейва, «Фінансування урядів штатів та місцевих органів» Д. Аронсона та Д. Хіллі, «Теорія комунального фінансового вирівнювання» Т.Куна, «Фіскальний федералізм у ФРН» У. Шумахера, «Дискусійні питання політико-економічних перспектив федералізму» та «Новий федералізм: ідея» Б. Фрая та Р. Айхенберга та інші.

В сфері української економічної науки питання дослідження теорії фінансової децентралізації розглядали Н. Бикадорова, О. Василик, М. Козоріз, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, Л. Тичковська, С. Юрій та ін.

Незважаючи на таку кількість праць на тему фінансової децентралізації, питання її розвитку та трансформування в умовах існування та функціонування окремих держав завжди залишається актуальним.

Метою статті є визначення основних принципів та передумов адміністративно-фінансової децентралізації як основи розвитку об'єднаних територіальних громад

Перш за все, децентралізація влади – це зміна системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої значна частина

функцій центральної влади нею ж передається до місцевих органів влади та ініціативної самоорганізації громадян. Американський вчений М. Белл під децентралізацією розуміє спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової [1]. Різні погляди на питання розвитку децентралізації формують різні трактування даного поняття, проте спільним є виокремлення як центрального чинника зміна взаємозв'язків між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням в частині перерозподілу повноважень.

На сьогодні вчені виділяють дві окремі моделі, які описують відносини всередині держави: партнерства та посередництва. Формування кожної окремої моделі в окремій державі визначається історичним розвитком держави. Такі держави як Швейцарія, Нідерланди, Великобританія, утворені через об'єднання окремих їх частин з метою взаємопідтримки та захисту, будують модель партнерства. Розвиток місцевого самоврядування ними розглядається як механізм досягнення інтересів громадян окремої території та громади.

Держави, утворені авторитарним шляхом, обирають модель посередництва. Місцева влади тут розглядається як підпорядкований посередник між центром та громадянами. Центральні органи влади контролюють всі сфери соціальних відносин, обмежуючи, при цьому, функції місцевих органів влади, але і гарантуючи населенню соціально-економічну стабільність та захист інтересів людей.

Такою країною є і Україна. Адміністративно-фінансова децентралізація та формування концепції фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні передбачає реформування системи державних фінансів та зміну системи адміністративно-територіального устрою країни. Тобто, підґрунтям фінансової децентралізації повинні стати такі передумови:

- достатній рівень автономності органів місцевого самоврядування в питаннях ведення видаткової політики на місцевому рівні та дохідної політики;
- чіткого розмежування видаткових повноважень між центром та локальним рівнем відповідно до економічної та соціальної доцільності;
- достатній адміністративний та фінансовий потенціал місцевих органів влади для виконання покладених на них повноважень з найбільшим соціальним та економічним ефектом;
- ефективна система стимулів та забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них функцій.

Відтак, основою відносної незалежності громад та місцевих бюджетів від центру є фінансова децентралізація, тобто децентралізація фінансових повноважень місцевих органів влади. Для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, в першу чергу, потрібно провадити роботу в таких напрямках:

- забезпечення фінансової незалежності територіальних громад, зокрема, місцевих бюджетів шляхом передачі достатньої кількості повноважень

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

місцевого характеру та фінансових ресурсів для їх реалізації;

- унезалеження бюджетного процесу на місцевому рівні від прийняття державного бюджету;

- надання місцевим органам влади можливості переходу на банківську форму розрахунково-касового обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів;

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

- надання можливості здійснення місцевих запозичень;

- ведення органами місцевого самоврядування політики залучення інвестицій на відповідну територію;

- розвиток на локальному рівні бюджету розвитку та здійснення видатків інвестиційного характеру;

- формування ефективної системи міжбюджетних відносин.

Починаючи з 2014 року, Кабінетом міністрів України ініційовані зміни до Бюджетного кодексу України в напрямку на децентралізацію державних фінансів. Так, йдеться передусім про прийняття ВРУ Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) від 28.12.2014 № 79-VIII, Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року та Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої КМУ 8 квітня 2015 року. Прийняття цих нормативно-правових актів спрямоване «на виконання Основних напрямів бюджетної політики на 2015-2016 роки, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.04.2014 № 385-р та абзацу другого пункту 1 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р». Ними передбачається зміна у поглядах на економічний розвиток територій, характер фінансових взаємозв'язків територіальних громад та центральної влади, обумовлено необхідність нарощення фінансової бази місцевого самоврядування і, відповідно, зростання його фінансової незалежності.

Поетапне впровадження кроків, направлених на розширення повноважень субнаціональних органів влади, вже сьогодні дало певні результати. Обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів у 2015 році у порівнянні до попереднього збільшився на 34 млрд.грн. або на 14,7%. На 22% зменшилася кількість дотаційних місцевих бюджетів. Тому, мова про формування самодостатніх спроможних територіальних громад – це вже не просто ідея, це план, який поступово впроваджується в життя.

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [4].

Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженої КМУ 8 квітня 2015 року дається таке більш повне визначення спроможної територіальної громади: «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [3].

Питання формування спроможних територіальних громад, здатних самостійно надавати всі першочергові суспільні блага населенню своєї громади вимагає вирішення фінансового аспекту забезпечення цих потреб. Проте, згідно досліджень економістів, фінансова незалежність адміністративно-територіальних одиниць з чисельністю населення меншою 3000 осіб практично неможлива. Сьогодні в Україні є 28 тис. сіл, але в той же час тільки 10 270 селищних рад. Таким чином, 10 тисяч сільських рад представляють 28 тисяч сіл. Фактично, 18 тисяч органів сіл абсолютно не мають представництв. Окрім того, місцеві бюджети сільських громад фактично дотаційні на 90 %. І тих ресурсів, що вони мають, вистачає виключно на те, щоб утримувати адміністративний апарат, і то не завжди.

Тому адміністративно-територіальна реформа – необхідна передумова формування спроможних територіальних громад в Україні. Окрім того, маючи на меті вступ до ЄС, Українській державі слід проводити адміністративно-територіальну реформу відповідно до вимог єдиної системи класифікації NUTS, розробленої ЄС з метою надання фінансових ресурсів регіонам, передусім найвідсталішим. Загалом NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS 1-3 є регіональними, а два – NUTS 4-5 – місцевими одиницями регіональної статистики. Регіони першого рівня NUTS 1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рівня NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи (адміністративно-територіальні одиниці аналогічні українським областям). Регіони третього рівня – NUTS 3 – графства, префектури тощо. Приблизно вони співвідносяться з групою українських адміністративних районів [5]. Проте, щодо вимог критеріїв базових адміністративно-територіальних одиниць рівня 4-5 за номенклатурою територіальних одиниць для статистики (NUTS), мінімальна чисельність територіальної громади повинна коливатися в межах 5 тисяч мешканців, за винятком малонаселених регіонів з невисокою щільністю населення. Оскільки в Україні низовка ланка адміністративно-територіального устрою не характеризується такою чисельністю населення, об'єднання територіальних громад – ефективний спосіб формування спроможних та самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [2]

визначене об'єднання територіальних громад на основі таких принципів:

- конституційності та законності;
- добровільності;
- економічної ефективності;
- державної підтримки;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- прозорості та відкритості;
- відповідальності.

Згідно статті 4 [7], добровільне об'єднання громад відбувається з дотриманням таких вимог:

- у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

- територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

- об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

- при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

- якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт з розвинутою інфраструктурою, розташований найближче до географічного центру території

об'єднаної громади. При цьому, відстань від інших громад такого об'єднання до центру має становити не більше як 20 кілометрів (в окремих випадках – 25 км) дорогами з твердим покриттям. Зона доступності потенційних адміністративних центрів визначається з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги, що не має перевищувати 30 хвилин [3].

Варто зауважити, що об'єднання територіальних громад відбувається відповідно до Перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Відповідно до принципу субсидіарності, на основі якого мають утворюватися об'єднанні територіальні громади, найбільше повноважень мають мати місцеві органи влади, оскільки вони є найближчими до людей, а, відтак, найбільш ефективно здатні задовольняти потреби членів громади. На рис. 1. перелічено повноваження органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, які відповідають переліку повноважень органів влади міст обласного значення.

Створення фінансово незалежних громад повинно розпочатися із розуміння органами місцевого самоврядування неспроможності забезпечувати власні повноваження та готовності до спільної роботи на благо власного населеного пункту. Готовності брати на себе відповідальність за власні та делеговані державою повноваження. Бажання працювати та намагання знайти «точки дотику» для взаємодії між громадою, бізнесом та органами місцевого самоврядування. Усі ці дії сприятимуть як розвитку громад, так і розвитку регіону і держави в цілому.

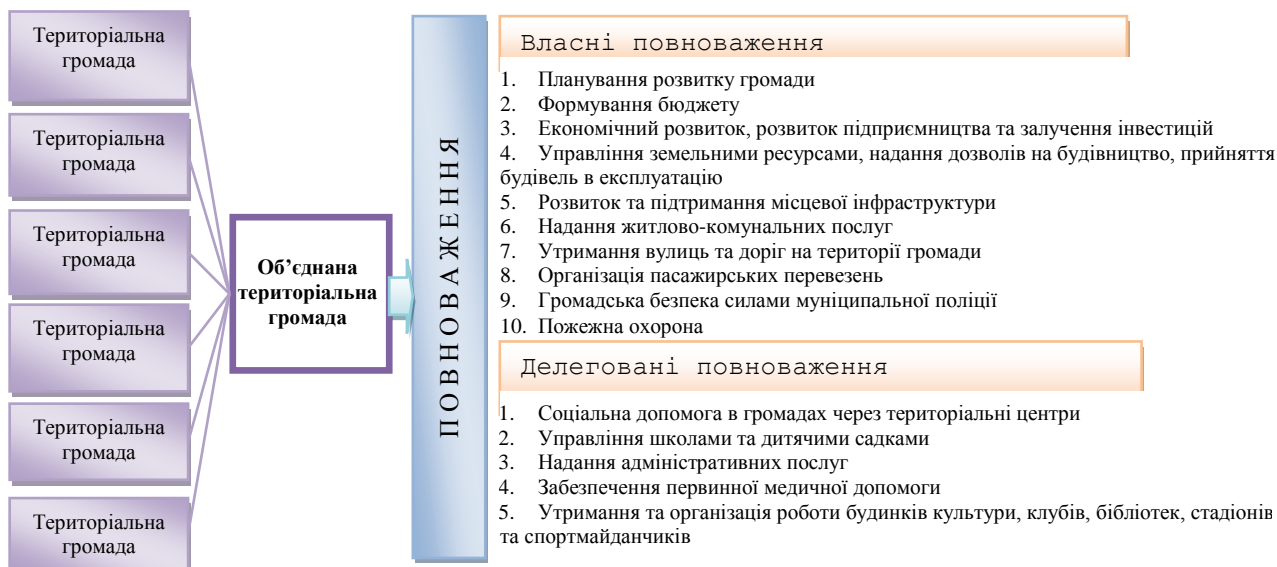


Рис. 1. Повноваження місцевих органів влади об'єднаних територіальних громад

Список використаних джерел

1. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навчальний посібник / О.О. Сунцова. – К.: ЦУЛ, 2010. – 488 с.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад, Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>

3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, Кабінет Міністрів України; Постанова, Методика від 08.04.2015 № 214. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>

4. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Підготовлено в

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

рамках проекту “Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні” при підтримці USAID. – 40 с. – Режим доступу: http://oblrada.dp.ua/user/files/posibnuk_z_ritan_formyvannya_ter_gromad.pdf

5. Сторонянська І., Пелехатий А. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад: монографія / Ірина Сторонянська, Андрій Пелехатий. – Львів: ДУ «ІРД імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. – 190 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

References

1. Suntsova O.O. (2010). *Mistsevi finansy [Local finance]*. TsUL, 488. [in Ukrainian].

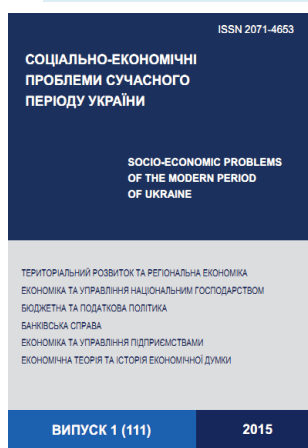
2. *Supreme Council of Ukraine (2015). Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad [On a voluntary association of communities]*. Law of Ukraine, adopted on 2015, Februar 5 157-VIII. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. [in Ukrainian].

3. *Kabinet Ministriv Ukrainy (2015). Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad [On approval of the method of forming capable of communities]*. Resolution on 2015, April 8, 214. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> [in Ukrainian].

4. *Praktychnyy posibnyk z pytan' formyvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad. Pidhotovleno v ramkakh proektu "Initsiatyva zakhystu prav ta predstavleniya interesiv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini" pry pidtrymtsi USAID [Prepared under the "Initiative rights protection and advocacy of local government in Ukraine" USAID pry pidtrymtsi]*. 40. Retrieved from http://oblrada.dp.ua/user/files/posibnuk_z_ritan_formyvannya_ter_gromad.pdf

5. *Storonyans'ka I., Pelekhaty I. Finansove zabezpechennya rozvytku sil'skykh terytorial'nykh hromad [Financial support for the development of rural communities]*. Lviv: DU «IRD imeni M. I. Dolishn'oho NAN Ukrainy», 190 s. [in Ukrainian].

Збірник наукових праць «СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ»



Збірник наукових праць «Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України» – це фахове науково-практичне видання, засноване Національною академією наук України та Інститутом регіональних досліджень НАН України.

У збірнику висвітлюються результати досліджень інституційних та соціально-економічних проблем розвитку України на макро-, мезо- та мікрорівнях, заохочуючи до публікації авторів, які здійснюють науково-дослідну роботу у різних сферах економіки.

Збірник «Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України» включений до Переліку наукових фахових видань України в галузі економічних наук (Постанова Президії ВАК України від 18. 11. 2009 р. №1-05/5).

Збірник включено до міжнародної науко метричної бази Index Copernicus, Польща – з 2014 року.

Сайт збірника: www.zbirnyk.ird.gov.ua