

*Національна академія наук України
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України»*



**ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:
РИЗИКИ ТА МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ**

МОНОГРАФІЯ

Львів – 2020

УДК 332.145:338.244.47

Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

Визначено особливості проходження адміністративно-фінансової децентралізації в Україні в частині аналізу цілей реформи щодо різних рівнів публічного управління та стану законодавчого забезпечення децентралізації в Україні. Аргументовано застосування дуалістичного підходу до адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, яким передбачено забезпечення спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня та утвердження державної регіональної політики, обґрунтовано можливі ризики та переваги фіскальної децентралізації на прикладі досвіду розвинених країн. Розроблено методичний підхід до оцінювання ефективності механізмів фінансової децентралізації на рівні регіонів, районів, міст, територіальних громад, який дозволяє оцінити. Запропоновано методика оцінювання впливу механізмів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів, районів, міст, територіальних громад, практична імплементація якого дозволила виявити ефективність таких механізмів з позиції досягнення поставлених цілей реформи. Досліджено основні тенденції та визначено ризики формування об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону. Проаналізовано сучасний інструментарій адміністративно-фінансової децентралізації в розрізі фіскальних інструментів формування доходів місцевих бюджетів, а також механізмів стимулювання економічної активності в територіальних громадах у таких сферах, як забезпечення зайнятості, ефективне управління власністю територіальних громад, просторове планування, використання природо-ресурсного потенціалу. Розглянуто проблеми організації функціонування соціальної сфери в територіальних громадах, зокрема загальної середньої та дошкільної освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення. Досліджено ризики функціонування сучасної системи фінансового вирівнювання, що пов'язані з впровадженням бюджетної децентралізації.

Рецензенти:

Бутко М. П., доктор економічних наук, професор
Давимука С. А., доктор економічних наук, професор,
Заблодська І. В., доктор економічних наук, професор

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-966-02-9250-5

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

ЗМІСТ	3
ПЕРЕДМОВА	6
Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ	10
1.1. Теоретичні гіпотези та світовий досвід реалізації адміністративно-фінансової децентралізації	10
1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу	19
1.3. Інституційна корекція процесу децентралізації в Україні у 2019 р.	31
1.4. Ідентифікація ризиків децентралізації для функціонування та розвитку територіальних громад	39
Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	47
2.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання територіального розвитку: концептуалізація поняття	47
2.2. Розвиток територіальних громад у контексті розбудови громадянського суспільства	57
2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад	73
Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	87
Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР	103
4.1. Місцеві бюджети міст та районів: динаміка змін	103
4.2. Вплив фінансової децентралізації на інвестиційні процеси в регіонах	108
4.3. Оцінювання розподілу економічної активності на районному рівні	123
4.4. Позиціонування міст в економіці регіонів та районів	129
Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	138
5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації	138

ЗМІСТ

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад	165
5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою	178
Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА	199
6.1. Організація управління в об'єднаних територіальних громадах	200
6.2. Інформаційно-документальне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад	202
6.3. Оцінка стану інфраструктури громад до та після об'єднання	204
6.4. Надання послуг в об'єднаних територіальних громадах	207
6.5. Оцінювання демографічної ситуації у об'єднаних територіальних громадах	210
6.6. Зайнятість та підприємницька активність	212
6.7. Проблеми та інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад	223
6.8. Форми співпраці між громадами та міжнародне співробітництво	231
Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	236
7.1. Наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад надходженнями від оподаткування юридичних осіб	236
7.2. Підвищення ефективності функціонування спрощеної системи оподаткування в контексті формування доходів місцевих бюджетів	245
7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи	259
7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів	272
7.4.1. Плата за землю	277
7.4.2. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	291
Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ	304
8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад	304
8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи	319

ЗМІСТ

8.3. Управління власністю територіальних громад: інституційні ризики	332
8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад	342
8.5. Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону	359
Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ	367
9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу	371
9.2. Повноваження органів місцевого самоврядування та перерозподіл доходів у сфері екологічної безпеки	385
9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно- сільськогосподарського районування земель	388
Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ	405
10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах	405
10.1.1. Загальна середня освіта	421
10.1.2. Дошкільна освіта	429
10.1.3. Проблеми формування локальної освітньої політики в громадах	433
10.2. Ризики реформування системи охорони здоров'я	438
10.3. Архітектоніка децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз	449
Розділ 11. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН	460
11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин	460
11.2. Ризики бюджетного вирівнювання	475
11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації	485
ВИСНОВКИ	500
ДОДАТКИ	517

ПЕРЕДМОВА

З ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною та ЄС нашою державою було обрано напрям та пріоритети подальшого розвитку. На підтвердження цього вектора прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», якою передбачено 62 секторальні реформи, серед яких чільне місце займають децентралізація та реформа державного управління.

Адміністративно-фінансова децентралізація, яка відбувається в Україні впродовж останніх років та визнана однією з найбільш успішних реформ, є складним і апріорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи будь-якої країни, зокрема в коротко- та середньостроковому періоді. Це підтверджує і досвід держав, які здійснили реформи такого типу, і вітчизняна практика. Звичайно не усі результати першого етапу децентралізації в Україні можна визнати однозначно позитивними. Щобільше, зроблені кроки спричинили нові ризики для територіального розвитку держави та нові виклики для регіональної політики, які мають бути враховані на наступних етапах.

Перманентні та широкоформатні обговорення переваг та напрямів управлінських реформ перетворились на децентралізаційний марафон, під час якого вже й забули, що децентралізація має розглядатись не як самоціль, а лише як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу-вверх» завдяки ефективному використанню власних соціально-економічних ресурсів громад, основним з яких є людський потенціал.

Світовий досвід чітко вказує на те, що перерозподіл влади та ресурсів між рівнями управління розглядається в розвинених країнах як один із системних інструментів регулювання макроекономічної стабільності. Щобільше, європейські країни виробили низку моделей та механізмів децентралізованого управління, які ґрунтуються на місцевому самоврядуванні. Вважаємо за доцільне докладно розглянути кращі зразки таких механізмів з позиції потенціалу їх імплементації у вітчизняну практику та можливості отримання управлінських і економічних ефектів.

Адже сама адміністративно-фінансова децентралізація не може розглядатись як гарантія вирішення усіх соціально-економічних проблем

ПЕРЕДМОВА

на регіональному чи місцевому рівні. Водночас кожна країна може сформувати свою модель управління, а кожен регіон і кожна громада може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку.

Метою представлених у монографії досліджень було оцінювання процесів соціально-економічного розвитку територіальних громад з позиції досягнення цілей адміністративно-фінансової децентралізації, виявлення ризиків у формуванні їх фінансово-економічного потенціалу, наукове обґрунтування напрямів удосконалення інструментарію реалізації реформ у частині досягнення спроможності громад.

У теоретико-методологічній частині дослідження розглянуто концептуальні підходи та ризики імплементації адміністративно-фінансової децентралізації, світовий досвід реалізації реформ такого типу, з'ясовано особливості формування вітчизняної моделі децентралізації, а також розглянуто інституційне підґрунтя її реалізації впродовж 2015-2019 рр. Особливу увагу приділено визначенню ролі та функцій територіальної громади в контексті регулювання розвитку територій.

Авторами розроблено методичний підхід до оцінювання впливу механізмів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів, районів, міст, територіальних громад, практична імплементація якого дозволила виявити ефективність таких механізмів з позиції досягнення поставлених цілей реформи.

З метою оцінювання зрушень у різних сферах суспільного життя новостворених територіальних громад та виявлення проблем, які перешкоджають активному соціально-економічному розвитку ОТГ, працівниками ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» впродовж листопада 2018 р. – травня 2019 р. проведено низку експертних опитувань серед представників органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону. Під час опитувань було виявлено поточний стан та проблеми в питаннях організації управління, інформаційно-документального забезпечення функціонування громад, стану інфраструктури громад до та після об'єднання, надання послуг у новостворених громадах, демографічної ситуації, зайнятості та підприємницької активності тощо. Результати проведених опитувань представлені у монографії.

Вагома роль у проведеному дослідженні належить аналізу сучасного інструментарію адміністративно-фінансової децентралізації в розрізі

ПЕРЕДМОВА

фіскальних інструментів формування доходів місцевих бюджетів, а також механізмів стимулювання економічної активності в територіальних громадах у таких сферах, як забезпечення зайнятості, ефективне управління власністю територіальних громад, просторове планування, використання природно-ресурсного потенціалу.

Процеси децентралізації влади в Україні значною мірою спрямовані на наближення суспільних послуг до споживача та перенесення відповідальності за надання таких послуг на базовий рівень (відповідно до принципу субсидіарності). З огляду на це, в роботі розглянуто питання організації функціонування соціальної сфери в територіальних громадах, зокрема загальної середньої та дошкільної освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення.

З проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади змінилася система міжбюджетних відносин та бюджетного вирівнювання зокрема. Для зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів вектор регулювання було зміщено від вирівнювання «за видатками» до вирівнювання «за доходами». Однак впровадження нової системи фінансового вирівнювання пов'язане з низкою ризиків. У монографії докладно розглянуто такі ризики та запропоновано напрями їх нівелювання в контексті вдосконалення механізмів бюджетного регулювання та інструментів фінансового вирівнювання.

Представлена монографія є результатом досліджень авторського колективу ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Керівник авторського колективу – д.е.н., проф. І. З. Сторонянська.

Монографія підготовлена за науковою редакцією д.е.н., проф. В. С. Кравціва та д.е.н., проф. І. З. Сторонянської.

Авторський колектив:

Беновська Л. Я., к.е.н., с.н.с. (п.п. 2.1, 2.3, 10.1, 10.1.1, 11.2)

Біль М. М., к.держ.упр., с.н.с. (п. 8.2)

Возняк Г. В., д.е.н., с.н.с. (п.п. 1.4, 11.1, 11.3)

Гулич О. І., к.е.н., с.н.с. (п.п. 9.1, 9.2)

Гринчишин І. М., к.е.н., с.н.с. (п.п. 4.1, 7.1, 10.2, 10.3)

Дуб А. Р., к.е.н., доц. (п.п. 7.1, 7.2, 7.3, 7.4.2, 8.1)

Жеребило І. В., к.філософ.н., доц. (п.п. 11.1)

Жук П. В., к.е.н., пров.н.с. (п.п. 9.1, 9.2)

Залуцький Р. І., к.е.н., с.н.с. (п. 9.3)

Іщук С. О., д.е.н., проф. (розділ 3)

ПЕРЕДМОВА

- Калат Я. Я., м.н.с. (п. 5.2)
Ключник Л. В., пров. інж. (пп. 5.1, 8.5)
Колодйчук І. А., к.е.н., с.н.с. (пп. 9.1, 9.2)
Левицька О. О., к.е.н. (пп. 6.6, 8.2)
Лещух І. В., к.е.н. (пп. 4.1, 4.2)
Максименко А. О., к.соц.н. (розділ 6)
Мельник М. І., д.е.н., проф. (пп. 4.2, 4.4)
Патицька Х. О., к.е.н. (пп. 1.2, 1.3, 5.1, 7.4, 7.4.1)
Полюга В. О., к.е.н., с.н.с. (пп. 9.1, 9.2)
Притула Х. М., д.е.н., с.н.с. (п. 5.2)
Синюра-Ростун Н. Р., к.е.н. (пп. 10.1.2, 10.1.3)
Созанський Л. Й., к.е.н., доц. (розділ 3)
Сторонянська І. З., д.е.н., проф. (передмова, п.п. 1.1, 1.2, 11.1, 11.2, розділ 6)
Теслюк Р. Т., к.г.н., с.н.с. (п. 8.2)
Тимечко І. Р., к.е.н., с.н.с. (пп. 2.2, 8.3)
Шульц С. Л., д.е.н., проф. (п. 4.3)
Щеглюк С. Д., к.е.н., с.н.с. (пп. 5.3, 8.4)
Яремчук Р. Є., пров. інж. (п. 4.4).

Розділ I. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

I.1. Теоретичні гіпотези та світовий досвід реалізації адміністративно-фінансової децентралізації

2014 р. для економіки України ознаменувався початком формування правового поля для практичної імплементації ідеї адміністративно-фінансової децентралізації та низки секторальних реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування. З одного боку, це стало об'єктивним наслідком економічної та політичної неефективності існуючої вертикалі державного управління та критеріальною умовою переходу до нового шабля соціально-економічного розвитку України як держави. З іншого, не зважаючи на тривале затягування процесів децентралізації влади, ні на старті реформ, ні після п'яти років їх реалізації, урядом не вироблено чіткої моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та контролю між національним, регіональним та місцевим рівнями управління. Як наслідок, на тлі загальної ейфорії від низки перших позитивних результатів часто поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади, одержуючи нові повноваження, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України загалом.

Слід розуміти, що адміністративно-фінансова децентралізація є складним і апріорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи країни (зокрема в коротко-та середньостроковому періоді), що засвідчують і базові теоретичні концепції, і досвід держав, які здійснили реформи такого типу.

Так, на противагу суто позитивному сприйняттю ідеї бюджетного федералізму Oates (1972 р.)¹, Weingast (1995 р.)², McKinnon (1997 р.)³, автор концепції децентралізації Р. Прюдом у своїй праці «The Dangers of Decentralization» (1995 р.)⁴ виокремлює такі основні ризики

¹ Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

² Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. Journal of Law, Economics, and Organization. 1995. Vol. 11(1). P. 1.

³ McKinnon R. EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment. American Economic Review. 1997. Vol. 87(2). Pp. 227–229. URL: http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents

⁴ Prud'homme R. The dangers of decentralization. The World Bank Research Observer. Vol. 10(2). 1995. Pp. 201-220. URL:

1.1. Теоретичні гіпотези та світовий досвід реалізації адміністративно-фінансової децентралізації

децентралізації: 1) децентралізація посилює нерівномірність соціально-економічного розвитку територій; 2) децентралізація ускладнює імплементацію макроекономічної політики, що може призвести до макроекономічної нестабільності; 3) децентралізація може супроводжуватись зниженням ефективності соціально-економічної системи (у різних проявах) та посиленням корупції на локальному рівні.

Reinikka і Svensson (2004 р.)⁵ наголошують на існуванні загрози недосягнення цілей розвитку з огляду на значне розпорошення бюджетних коштів, а Bardhan і Mookherjee (2000 р.)⁶ вбачають небезпеку у послабленні інтегрованості та єдності країни через надмірне посилення місцевих еліт.

Водночас усі автори наголошують, що кожна країна, кожен регіон і кожен локалітет може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку. Важливо лише не втратити цей шанс.

Цю тезу може підтвердити і різноспрямованість впливу децентралізації на економічні процеси у різних країнах світу. Припущення, що фіскальна децентралізація знижує соціально-економічну ефективність через сповільнення темпів розвитку не підтвердилось на прикладі Швейцарії – Feld та ін. (2004 р.)⁷ зазначають, що посилення субнаціональної фіскальної автономії призвело до прискорення економічного зростання в країні. Водночас в Китаї Zhang та Zou (1998 р.)⁸, Lin та Liu (2000 р.)⁹ виявили затяжний негативний тренд до зниження економічної активності та темпів розвитку країни в умовах децентралізації,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>

⁵ Reinikka R., Svensson J. Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*. 2004. Vol. 119(2). Pp. 678–704. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMCourse04/RitvaBackground2.pdf>

⁶ Bardhan P., Mookherjee D. Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*. 2000. Vol. 90(2). Pp. 135-139. URL: <http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/BardhanMookherjee2000%20AER.pdf>

⁷ Feld L.P., Kirchgassner G., Schaltegger C.A. Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons. Marburg: Philipps University, 2004. URL: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/Finanzpolitik_Europa/Feld.pdf

⁸ Zhang T., Zou H. Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*. 1998. Vol. 67(2). Pp. 221-240. URL: <http://aefweb.net/workingpapers/w58.pdf>

⁹ Lin J., Liu Z. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*. 2000. Vol. 49(1). Pp. 1–21. URL: <http://www3.nccu.edu.tw/~jthuang/Fiscal%20Decentralization%20and%20Economic%20Growth.pdf>

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

який все ж вдалось переламати – вже у 2008 р. емпіричні дослідження Qiao (2008 р.)¹⁰ дозволили встановити позитивну кореляцію між зростанням рівня фіскальної децентралізації та темпів економічного зростання в Китаї. Роботи Qian та Weingast (1997 р.)¹¹ та Qian і Roland (1998 р.)¹² свідчать про те, що децентралізація там створила стимули для місцевих органів влади досягати економічного успіху. На думку цих авторів, саме «сільські» підприємства стали джерелом зростання КНР. На відміну від цього, Пономарева і Журавская (2001 р.)¹³ відзначають, що децентралізація в Російській Федерації характеризувалась негативними стимулами до розвитку територій з огляду на вилучення будь-яких додаткових доходів субнаціональних урядів та скорочення трансфертів центрального уряду.

Щодо погіршення макроекономічної стабільності, то емпіричні дослідження результатів децентралізації в Аргентині і Бразилії свідчать про покращення економічної ситуації (Dillinger, Perry і Webb (2000 р.)¹⁴). Крім того, не завжди підтверджується гіпотеза про існування прямого зв'язку між децентралізацією та рівнем інфляції (Treisman (2000 р.)¹⁵; Rodden, Eskeland та Litwack (2003 р.)¹⁶). Так, Martínez-Vázquez та McNab (2003 р.)¹⁷ виявили, що активна децентралізація доходів у низці країн,

¹⁰ Qiao Y., Martínez-Vázquez J., Xu Y. The Tradeoff between Growth and Equity in Decentralization Policy: China's Experience. *Journal of Development Economics*. 2008. Vol. 86(1). Pp. 112-128. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387807000454>

¹¹ Qian Y., Weingast B. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*. 1997. Vol. 11(4). Pp. 83–92. URL: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.83>

¹² Qian Y., Roland G. Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*. 1998. Vol. 88(5). Pp. 1143-1162. URL: http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page_scan_tab_contents

¹³ Ponomareva M., Zhuravskaya E. Federal Tax Arrears: Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection. 2001. URL: <https://www.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/Zhuravskaya.pdf>

¹⁴ Dillinger W., Perry G., Webb S. Macroeconomic Management in Decentralization Democracies: The Quest for Hard Budget Constraints in Latin America. In Burki S., Perry G. (Eds). *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of the Public Sector: Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, 20-22 June 1999*. Washington, DC: World Bank.

¹⁵ Treisman D. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity. *American Political Science Review*. 2000. Vol. 94(4). Pp. 837-857. URL: <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/decentralizationinflation.pdf>

¹⁶ Rodden J., Eskeland G., Litwack J. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 2003.

¹⁷ Martínez-Vázquez J., McNab R. Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*. 2003. Vol. 31(9). Pp. 1597-1616. URL: <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v31y2003i9p1597-1616.html>

1.1. Теоретичні гіпотези та світовий досвід реалізації адміністративно-фінансової децентралізації

навпаки, посилила цінову стабільність.

Одним з основних ризиків децентралізації є ймовірність розширення ареалів депресивності та посилення нерівності доходів через зміну структури державних видатків. Водночас Sepúlveda та Martínez-Vázquez (2010 р.)¹⁸ виявили, що децентралізація мала позитивний вплив на зниження бідності і зростання індексу людського розвитку в країнах з відносно великою часткою державного сектору в економіці. Позитивні результати щодо зниження рівня бідності та покращення доступності освітніх послуг децентралізація показала в таких країнах, як Бангладеш (Galasso і Ravallion (2001 р.)¹⁹), Західна Бенгалія та Індія (Bardhan та Mookherjee (2003 р.)²⁰).

Проте інші дослідження показали, що децентралізація може і негативно вплинути на рівень бідності. West та Wong (1995 р.)²¹ виявили, що децентралізація призвела до зниження рівня якості суспільних послуг у бідних районах Китаю, а Ravallion (1998 р.)²² зазначає, що децентралізація обумовила значну нерівність у бюджетних видатках у бідних районах Аргентини. Децентралізація може також сприяти збільшенню диференціації розвитку через різницю соціально-економічного потенціалу регіонів та територій. Крім того, децентралізація може означати скорочення впливу бідних районів на розподіл фінансових ресурсів і трансфертів (Cheshire, Gordon (1996 р.)²³, Prud'homme (1995 р.)²⁴,

¹⁸ Sepúlveda C., Martínez-Vázquez J. The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Inequality. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2010. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1033r>

¹⁹ Galasso E., Ravallion M. Decentralised Targeting of an Anti-Poverty Program / Development Research Group, World Bank, 2001. URL: <http://www.iadb.org/res/files/decentralized%20targeting%20mravallion.pdf>

²⁰ Bardhan P., Mookherjee D. Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries. The Economic Journal. 2003. Vol. 116(508). Pp. 101-127. URL: <http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/BardhanMook2006EcJ.pdf>

²¹ West L., Wong C. Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services. Oxford Review of Economic Policy. 1995. Vol. 11(4). P. 70.

²² Ravallion M. Reaching Poor Areas in a Federal System. Policy Research Working Paper Series. 1998. No. 1901. Washington: World Bank. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.6750&rep=rep1&type=pdf>

²³ Cheshire P., Gordon I. Territorial Competition and the Predictability of Collective (In) Action. International Journal of Urban and Regional Research. 1996. 20. Pp. 383-399. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.1996.tb00324.x/full>

²⁴ Prud'homme R. The dangers of decentralization. The World Bank Research Observer. 1995. Vol. 10(2). Pp. 201-220. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Rodríguez-Pose, Gill (2005 p.)²⁵, Besley, Ghatak (2003 p.)²⁶.

З іншого боку, децентралізація може стати поштовхом для скорочення диференціації через зростання прозорості розподілу бюджетних ресурсів і ефективності механізмів вирівнювання. Прикладом успішного вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання є Канада (Béland, Lecours (2010 p.)²⁷). Як зазначають Rodríguez-Pose, Ezcurra (2010 p.)²⁸, посилення конвергенції чи дивергенції в країні залежності від різних умов, таких як рівень розвитку, соціально-економічний, інноваційний та геополітичний потенціал, стан диференціації, і наявність ефективних фіскальних механізмів перерозподілу доходів.

Однак навіть в умовах існування протилежно спрямованих результатів децентралізації емпіричний аналіз цих процесів у країнах світу та у Європі зокрема дозволяє виокремити низку тенденцій, які склались упродовж останнього десятиліття.

По-перше, не існує прямої залежності між рівнем розвитку країни та ступенем адміністративно-фінансової децентралізації, однак заможніші держави схильні до більш глибокої децентралізації. Значною мірою це можна пояснити тим, що такі країни (з огляду на високий рівень бюджетних доходів у розрахунку на одного мешканця) можуть дозволити собі відволікати меншу частку бюджетного ресурсу для фінансування загальнонаціональних функцій і дозволити органам влади на місцях залишати більшу частку бюджетних доходів для фінансування власних потреб.

Так, серед європейських країн найвищим рівнем доходів місцевих бюджетів (по відношенню до ВВП) станом на 1.01.2018 р. характеризувались Данія (34,4%), Швеція (24,8%), Фінляндія (21,6%), Норвегія (16,3%), тобто країни з рівнем доходів понад 40 тис. євро в розрахунку на одного жителя (рис. 1.1). Водночас середній рівень децентралізації в ЄС становив 10,7%, а доходів – 28,9 тис. євро.

²⁵ Rodríguez-Pose A., Gill. N. On the Economic Dividend of Devolution. *Regional Studies*. 2005. Vol. 39(4). Pp. 405-420.

²⁶ Besley T., Ghatak M. Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*. 2003. Vol. 19(2). P. 235. <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0308.pdf>

²⁷ Béland D., Lecours A. Does Nationalism Trigger Welfare-State Disintegration? *Social Policy and Territorial Mobilization in Belgium and Canada. Environment and Planning C: Government and Policy*. 2010. Vol. 28(3). Pp. 420-434. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0956r>

²⁸ Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. *Journal of Economic Geography*. 2010. Vol. 10(5). P. 619. URL: <http://www spatialeconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0025.pdf>

1.1. Теоретичні гіпотези та світовий досвід реалізації адміністративно-фінансової децентралізації

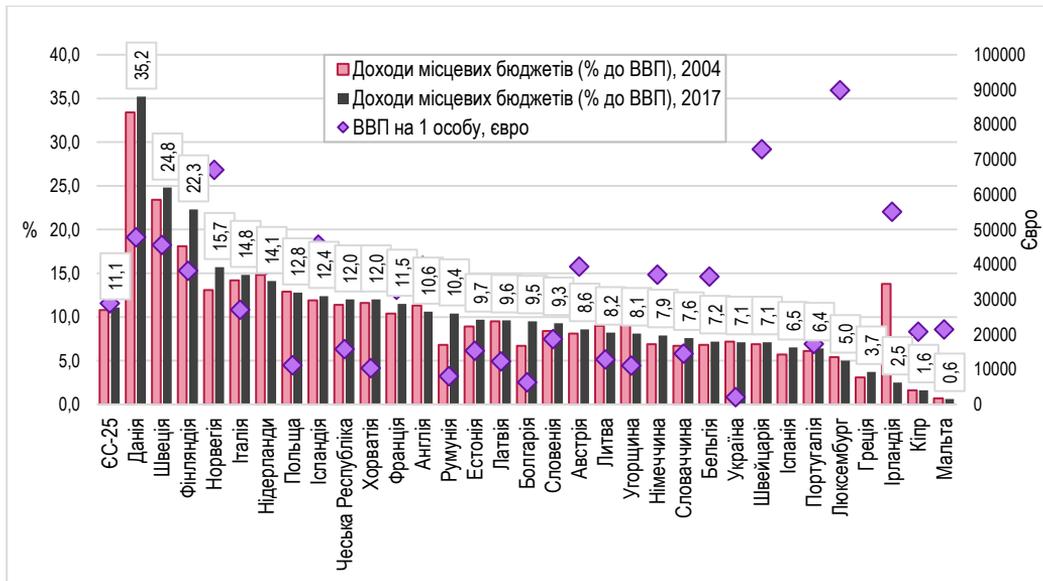


Рис. 1.1. Порівняння частки доходів місцевих бюджетів у ВВП європейських країн та розміру ВВП на одну особу у 2004 р. та 2017 р.

Джерело: розраховано за²⁹.

По-друге, спрямованість процесів децентралізації у різних країнах світу є різною. Якщо Данія, Швеція, Фінляндія, Румунія, Естонія, Болгарія та Словенія впродовж 2004-2015 рр. поглибили децентралізацію, то Нідерланди, Англія, Литва, Угорщина, Люксембург та Ірландія спрямовували економічну політику в бік посилення централізації (рис. 1.1).

По-третє, мотиви децентралізації відрізняються у різних країнах світу. Намагання демократизувати власну політичну систему характерні для пострадянських країн Східної Європи (хвилі децентралізації 2000, 2004, 2006 рр.). Натомість в основі децентралізації в Греції, Італії та Португалії лежать лише економічні мотиви та намагання підвищити ефективність надання суспільних послуг (зокрема у таких сферах, як освіта, медицина та громадський транспорт).

По-четверте, на тлі загального зростання децентралізації у світі впродовж останніх 20 років країни-члени ЄС продемонстрували загальний тренд до рецентралізації після кризи 2008-2009 рр. (рис. 1.2, 1.3). Така тенденція підтверджує теоретичну гіпотезу про обернений вплив децентралізації та макроекономічної стабільності і пояснюється

²⁹ Комітет статистики Європейського Союзу: сайт. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/gov_10a_main

**Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ:
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ**

необхідністю подолання макроекономічних дисбалансів, яких зазнали країни Європи під час економічної кризи. До того ж, можемо стверджувати, що політика бюджетної рецентралізації в Європі має місце до сьогодні.

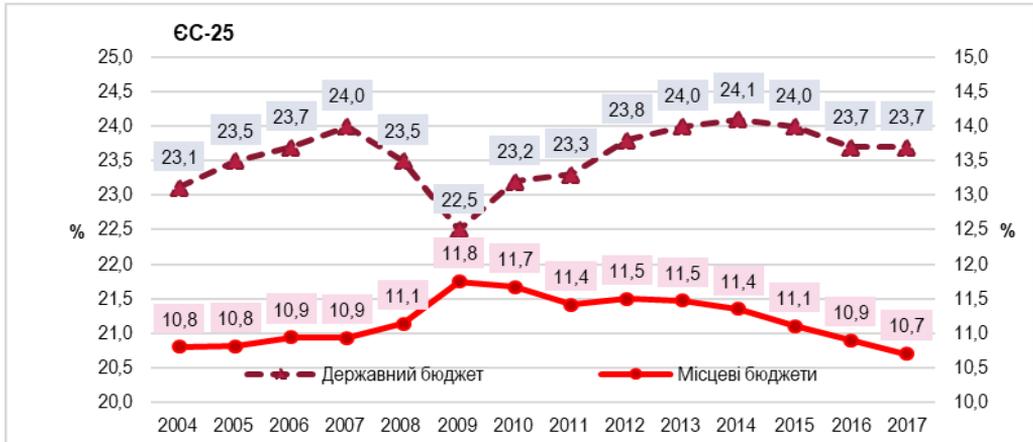


Рис. 1.2. Динаміка часток доходів державного та місцевого бюджетів у ВВП країн-членів ЄС у 2004-2017 рр., %

Джерело: розраховано за³⁰.

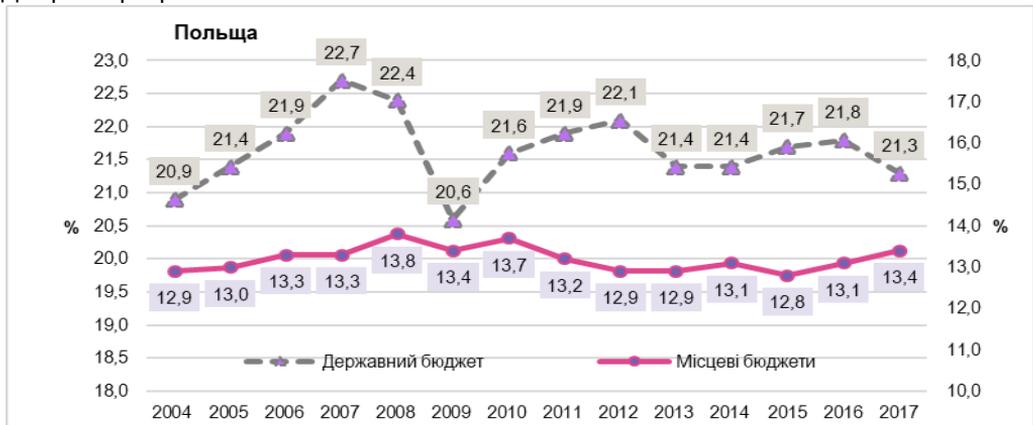


Рис. 1.3. Динаміка часток доходів державного та місцевого бюджетів у ВВП Польщі у 2004-2017 рр., %

Джерело: розраховано за³¹.

Ідентичні тренди децентралізації показує навіть Польща – єдина європейська країна, яка не зазнала падіння ВВП під час кризи і

³⁰ Комітет статистики Європейського Союзу: сайт. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

³¹ Комітет статистики Європейського Союзу: сайт. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

1.1. Теоретичні гіпотези та світовий досвід реалізації адміністративно-фінансової децентралізації

продовжувала нарощувати темпи його зростання після кризи. Її вважають одним з найбільш успішних прикладів децентралізаційних реформ. Динаміка частки доходів державного та місцевого бюджетів у ВВП Польщі засвідчує суттєве зростання ролі державного бюджету впродовж останніх років (20,6% у ВВП у 2009 р. та 22,7% у 2015 р.) та повернення показника частки доходів місцевих бюджетів у ВВП до рівня 2004 р. – 12,8% (рис. 1.3).

Така неоднозначність прояву позитивних результатів та ризиків децентралізації в різних країнах значною мірою обумовлена її одночасним впливом практично на усі суб'єктно-об'єктні відносини в межах соціально-економічних систем національного, субнаціонального та локального рівнів та між ними. З іншого боку, вкрай важко відокремити наслідки впливу децентралізації від ефектів інших процесів у суспільстві та інституційних змін у публічному секторі. Зазначене практично унеможлиблює просте копіювання досвіду інших держав та вимагає поглибленого аналізу можливостей та потенційних загроз під час децентралізації в межах кожної країни, всебічно враховуючи особливості її соціально-економічного та політичного розвитку, досвіду реалізації реформ, інших чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Якщо оцінювати рівень децентралізованості влади та державних фінансів в Україні на тлі світового та, зокрема, європейського досвіду, можемо дійти таких висновків:

- на сьогодні Україна є найбільш централізованою країною Східної Європи та характеризується відносно низьким рівнем децентралізації у порівняно із розвинутими країнами Європи та світу (рис. 1.1). Водночас серед групи країн з доходами менше 4 тис. євро на одну особу Україна (2,1 тис. євро на одну особу) демонструє один з найвищих рівнів децентралізації. Тому слід акцентувати, що для України важливими є одночасно два питання: 1) перерозподіл бюджетного ресурсу та повноважень на місцевий рівень; 2) забезпечення сталого економічного зростання, збільшення ВВП і, відповідно, фінансової бази державного управління загалом;

- на відміну від практики європейських країн, динаміка процесів децентралізації в Україні впродовж останнього десятиліття свідчить про безсистемність її імплементації (рис. 1.4). Незважаючи на декларування кожним новим урядом необхідності такої реформи у країні, реальних кроків до її реалізації не робилось (аж до 2014 р.). Окрім цього, відсутні залежності і між рівнем децентралізації та станом соціально-економічної стабільності України. Навіть навпаки, позитивний для соціально-

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

економічного розвитку держави докризовий період характеризувався посиленням централізації державних фінансів;

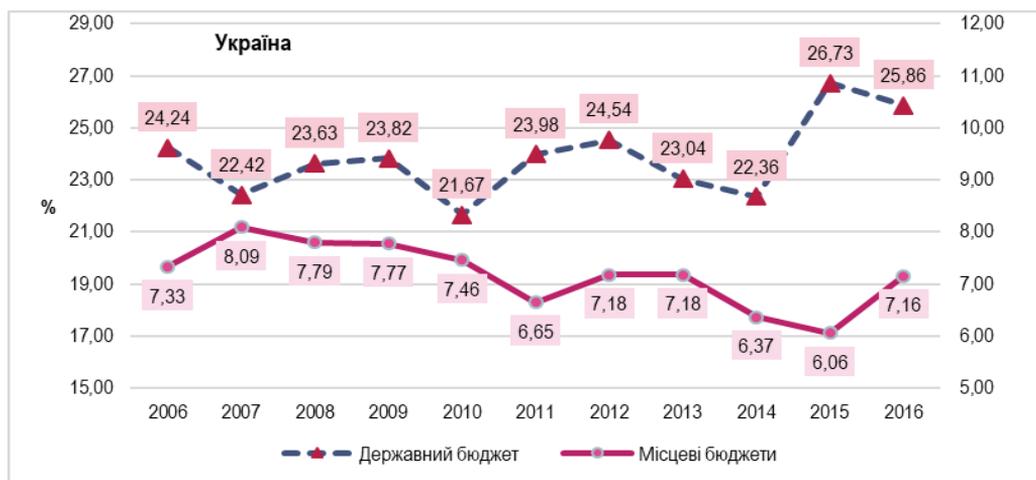


Рис. 1.4. Динаміка часток доходів державного та місцевого бюджетів у ВВП України у 2006-2016 рр., %

Джерело: складено за³².

– мотивами адміністративно-фінансової децентралізації в Україні одночасно є і необхідність розбудови демократії та місцевого самоврядування в державі, і раціоналізація фінансових відносин та розподілу обов'язків між рівнями управління. Зазначене суттєво ускладнює вибір адекватних механізмів та інструментів децентралізації для України, які б дозволяли одночасно досягати двох цілей. Складність реалізації принципів децентралізованого управління в Україні ще й у тому, що функції і повноваження передаються територіальним громадам, значна частина яких не відповідає критеріям спроможності і не володіє достатнім потенціалом для забезпечення економічного розвитку. В Україні децентралізація здійснюється практично одночасно з реформуванням адміністративно-територіального устрою низкою секторальних реформ;

– вже перший етап реалізації реформи децентралізації в Україні засвідчив посилення диспропорцій розвитку територій та адміністративно-територіальних одиниць. Тобто Україні не вдалось уникнути ризику поглиблення територіальної соціально-економічної диференціації, а механізми прямого регулювання (зокрема бюджетного вирівнювання) та

³² Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

1.1. Теоретичні гіпотези та світовий досвід реалізації адміністративно-фінансової децентралізації

непрямого впливу (спрямовані на стимулювання економічної активності громад) виявились неспроможними врегулювати проблему нерівномірності ендегенного потенціалу розвитку громад та різної ефективності його використання.

1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу

Адміністративно-фінансова децентралізація найчастіше розглядається з двох позицій: по-перше, як процес передачі (реформування) повноважень та фінансових ресурсів державного сектору з загальнодержавного на субнаціональний та місцевий рівень; по-друге, як результат таких реформ, який оцінюється обсягом повноважень та фінансових ресурсів, делегованих на нижчі адміністративні рівні відносно їх загального обсягу у державному секторі.

Основними кількісними показниками децентралізації вважають частку доходів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади (до передачі трансфертів з державного бюджету), а також частку видатків, які здійснюються на субрегіональному та місцевому рівнях управління, у консолідованому бюджеті держави. Якщо оперувати цими кількісними показниками, то Україна сьогодні є однією з найбільш децентралізованих держав Європи.

Однак зазначені кількісні параметри самі по собі не відображають реального стану децентралізованості управління в державі, оскільки перерозподіл ресурсів між рівнями управління супроводжується перерозподілом «зон відповідальності» (функцій) управління. Варто розрізнити три «зони відповідальності» за реалізацію кожної державної функції:

а) *нормативно-правове регулювання* відповідної функції (в тому числі визначає вимоги до обсягу, якості та доступності суспільних послуг, натуральні і фінансові нормативи, рівень і структуру витрат);

б) *виділення фінансових ресурсів*, необхідних для надання послуги або виконання державної функції;

в) *безпосереднє виконання державної функції*, надання населенню відповідних суспільних послуг за власний кошт або в результаті надання

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

трансфертів, отриманих від вищого рівня влади.³³

Прийняття рішень у розрізі кожної з них здебільшого відбувається не на одному, а на кількох рівнях управління.

Прикладом різного рівня децентралізованості виконання функцій в Україні можуть слугувати різного роду послуги у сфері освіти. Так, вища освіта – найбільш централізована ланка, оскільки нормативні засади та фінансові ресурси її функціонування концентруються на державному рівні. Водночас дошкільна та позашкільна освіта характеризується найвищим рівнем децентралізованості, оскільки належить до сфери відповідальності місцевих органів управління як за фінансуванням, так і за наданням цих послуг. Щодо загальної середньої освіти, то повноваження з регулювання її діяльності належать державним та локальним органам влади, фінансування здійснюється шляхом надання субвенції з державного бюджету, а відповідальність за виконання лежить на місцевих органах управління.

Тому для оцінювання реального ступеня децентралізації вкрай важливо визначити рівень управління, який приймає принципові рішення щодо кожної конкретної державної функції в частині нормативного забезпечення функціонування та фінансування. Оскільки не можна вважати децентралізованою функцію, яка лише надається на базовому рівні. Адже наявність права витратити передані бюджетні ресурси далеко не завжди означає наявність права розпоряджатись цими ресурсами. Якщо видатки нижчих рівнів управління жорстко регламентовані нормативними актами вищих рівнів влади, то навіть висока частка видатків місцевих бюджетів не може означати високого рівня реальної децентралізації.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації серед основних результатів, на які націлена реформа, є такі:

- утворення об'єднаних територіальних громад та забезпечення правової, організаційної, матеріальної спроможності цих громад;
- формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; забезпечення розподілу повноважень між ними;

³³ Романюк В. Оцінка степеня децентралізації державного управління в РК. URL: http://www.romanyuk.com/2007/03/post_7.html

1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу

- забезпечення доступності та високої якості публічних послуг; запровадження стандартів якості таких послуг;
- створення правових умов для залучення громадян до вирішення питань розвитку громади;
- забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад та регіонів загалом.

Саме в контексті зазначених завдань та наявного розподілу повноважень між рівнями публічного управління конкретизовано цілі, які ставляться перед кожним з них та від досягнення яких залежить успіх адміністративно-фінансової децентралізації загалом (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Цілі реформи в розрізі рівнів публічного управління

Рівні	Цілі реформи	
Зміцнення соціально-економічної безпеки держави Забезпечення соціально-економічного зростання держави, регіонів, окремих територій Зростання якості життя громадян, незалежно від місця проживання		
<i>Держава</i>	Модернізація адміністративно-територіального устрою в частині районного та базового рівнів; Перерозподіл управлінських функцій, повноважень, бюджетного ресурсу Формування стандартів суспільних послуг	
<i>Регіони</i>	Зростання фінансової незалежності (досягнення частки власних доходів у зведеному бюджеті регіону не менше 60%), регулювання розвитку депресивних територій	
<i>Міста</i>	Перетворення на центри ОТГ та точки формування імпульсів економічної активності для навколишніх територій	Розбудова системи надання публічних послуг (власних, делегованих) та забезпечення їх відповідності стандартам
<i>Адміністративні райони</i>	Реалізація адміністративних функцій базового рівня	
<i>ОТГ</i>	Зростання спроможності ОТГ та забезпечення власного соціально-економічного розвитку шляхом стимулювання економічної активності, залучення потенціалу усіх суб'єктів економіки для розвитку громади, зростання інвестиційної привабливості	

Джерело: авторська розробка.

Усі зазначені цілі та завдання сучасних реформ в Україні спрямовані на зміцнення соціально-економічної безпеки держави, забезпечення соціально-економічного зростання держави, регіонів, окремих територій, а також зростання якості життя громадян, незалежно від місця проживання.

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Водночас, незважаючи на нібито очевидність позитивного впливу децентралізації на означені процеси розвитку країни, низка досліджень³⁴ міждержавного рівня свідчить про неоднозначність такого впливу у різних країнах та в різних часових періодах. Найчастіше обернена кореляція між децентралізацією та економічним зростанням спостерігається в країнах з транзитивною економікою або тих, що розвиваються.

Дослідники наводять кілька пояснень негативного впливу фіскальної децентралізації на економічне зростання цих країн³⁵. По-перше, позитивні ефекти на розвиток економіки забезпечуються не стільки перерозподілом бюджетних видатків між рівнями управління, скільки зростанням частки капітальних видатків. Підвищення рівня децентралізації може супроводжуватись зростанням видатків на поточні статті, а не на розвиток інфраструктури та стимулювання економічної активності територій, що може призвести до зниження темпів зростання, навіть якщо цільове призначення видатків є оптимальним. По-друге, зниження темпів зростання економіки може бути результатом збільшення доходів нижчих рівнів управління шляхом додаткового податкового навантаження на суб'єкти бізнесу (а не завдяки перерозподілу бюджетного ресурсу). По-третє, ефективність фіскальної децентралізації може бути суттєво нижчою у країнах з нижчим рівнем розвитку демократії, оскільки прийняття рішень органами місцевого самоврядування все ще можуть бути обмеженими центральним урядом. По-четверте, на практиці органи місцевого самоврядування можуть не реагувати на переваги та потреби місцевих громадян. Це може статися, коли місцеві посадові особи обираються радше місцевими олігархічними групами, аніж громадянами, а місцеві мешканці можуть бути занадто бідними, щоб «голосувати ногами».

Важливим результатом децентралізації є зростання ролі місцевих

³⁴ Boex J., Edwards B. The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*. 2016. Vol. 44(6). Pp. 788-810. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1091142115616183?journalCode=pfrb#articleCitationDownloadContainer>; Dabla-Norris E., Wade P. R. The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries. 2002. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/The-Challenge-of-Fiscal-Decentralization-in-Transition-Countries-15843>; Shah A. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. Progress, Problems, and the Promise. *World Bank Policy Research Working Paper*. 2004. Vol. 3282. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/127931468764991332/118518322_20041117173539/additional/wps3282decentralization.pdf

³⁵ Там само.

1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу

органів влади в економічному та соціальному розвитку територій та їх відповідальності за надання державних послуг, збір податків тощо. Однак, з іншого боку, існує ризик того, що розширення повноважень може призвести до неефективного розподілу ресурсів та зростання корупції в умовах слабкого інституційного потенціалу. Такі тенденції спостерігаються у багатьох відсталих регіонах Європи³⁶. Водночас делегування додаткових повноважень та ресурсів супроводжується необхідністю здійснення фінансового вирівнювання, посиленням впливу місцевих еліт, важливістю у довгостроковій перспективі розбудови інституційної спроможності територіальних громад³⁷.

З огляду на незавершеність процесів децентралізації у багатьох країнах Південно-Східної Європи дослідники акцентують увагу на важливості врахування таких ризиків децентралізації влади, як адміністративна повільність, економічна неефективність, відсутність координації, зростання корупції на місцях, збільшення напруженості³⁸. Водночас у Франції найбільш проблемними були перші роки впровадження реформи (визначення меж майбутніх регіонів та їх адміністративних центрів, перерозподіл повноважень і фінансових ресурсів тощо). Однак і сьогодні французькі регіони відчувають нестачу фінансових ресурсів, оскільки передача повноважень була завершена без пов'язаної передачі ресурсів³⁹.

Децентралізація влади не завжди супроводжується децентралізацією ресурсів для фінансування нових компетенцій. Як результат, значний дисбаланс між делегованими новими повноваженнями і доступними фінансовими ресурсами призводив, зокрема, до скорочення або неякісного надання соціальних послуг населенню. Зокрема, у Польщі на початку впровадження реформи децентралізації влади через недостатнє фінансове забезпечення на місцях воєводствам бракувало фахівців, а

³⁶ Tromme M., Volintiru C. Corruption Risks at the Local Level in the EU and EU Periphery Countries URL: <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Tromme.pdf>

³⁷ Decentralisation and local governance. 2011. URL: http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf

³⁸ Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus. URL: <HTTP://WWW.ALDA-EUROPE.EU/PLUS/PUBLIC/PUBLICATIONS/72-DECENTRALIZATION-AND-LOCAL-GOVERNANCE-IN-SEE-WEB-30062011.PDF>

³⁹ Torre A. Comment – The difficult equation of territorial reforms: from big is beautiful to the impossible simplification of the institutional layer-cake. 2017. URL: www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2017_num_497_1_10796

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

відсутність податкових компетенцій не дозволяла формувати власну податкову політику та власними силами наповнювати місцеві бюджети⁴⁰. Утім, місцеве середовище було недостатньо розвинене для управління цими ресурсами.

Вагомим ризиком децентралізації на національному і місцевому рівнях у країнах-членах ЄС були також неоднозначність і розмитість функцій місцевих і центральних органів влади, що сформувало сприятливе середовище для «перекидання» відповідальності від одних до інших. Щонайгірше, такі умови зумовили ухилення від відповідальності за фінансування своїх власних дефіцитів і боргових зобов'язань на різних щаблях влади. Наприклад, у Чорногорії загальна сума заборгованості місцевих органів влади за сім років (з 2006 р. по 2014 р.) склала 170 млн євро, або 4,8% від ВВП країни (у 2006 р. муніципальний борг становив лише 34 млн євро, тобто близько 1,5% ВВП). Передумовою були не тільки обмежені можливості і ресурси та корупція на місцевому рівні, але й нечітка відповідальність на різних рівнях влади. Результатом стало запровадження жорсткого контролю над фінансовими ресурсами як механізму подолання негативних наслідків, що, відповідно, зменшило місцеву фінансову автономію⁴¹.

Слід наголосити і на неоднозначності результатів децентралізації у короткостроковому періоді у більшості країн, зокрема і в розвинутих. Як засвідчують дослідження Світового банку, лише починаючи з сьомого року після старту реформ можна очікувати сталих позитивних рефлексій національної економіки.

У цьому контексті сформовано засадничі принципи, які слід врахувати, формуючи методичні підходи до оцінювання ефективності механізмів децентралізації в контексті їх впливу на соціально-економічний розвиток територій:

1. З огляду на різні цілі, які закладені концепцією реформи для різних адміністративно-територіальних утворень, деталізованого аналізу потребує результативність дії механізмів адміністративно-фінансової децентралізації на різних рівнях – регіональному, районному, міст та ОТГ;

2. Ні рівень децентралізації за доходами, ні рівень децентралізації за видатками у кількісному вимірі не можуть дати об'єктивної оцінки про стан

⁴⁰ Там само.

⁴¹ Sceanovic V. EU Regional Development Policy in the Accession Countries: Opportunistic Decentralization, Fiscal Risks, and the Premature Death of Multi-Level Governance. 2016. URL: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/41304>

1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу

реальної децентралізації, тому необхідним є проведення якісного аналізу функціонування механізмів децентралізації з чіткою детермінацією рівнів управління, із забезпеченням нормативно-правового регулювання, фінансового забезпечення, безпосереднього надання суспільної послуги;

3. Реальна децентралізація є результатом передачі на нижчі рівні бюджетного ресурсу та повноважень щодо розпоряджання ними. Тобто, оцінюючи залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, слід аналізувати спроможність органів управління базового рівня покривати з власних доходів власні (а не делеговані) повноваження.

Вихідною точкою здійснення аналізу сучасних реформ є їх інституційне забезпечення. В Україні на концептуальному рівні до децентралізації застосовано дуалістичний підхід, який полягає не лише в забезпеченні ефективного місцевого самоврядування та спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, а й утвердженні державної регіональної політики. Підтвердженням цього є схвалений Верховною Радою України План законодавчого забезпечення реформ в Україні⁴², в якому окреслено орієнтири здійснення реформ і визначено засоби (у вигляді законодавчих актів, необхідних для прийняття) їх реалізації. Питанню децентралізації присвячено розділ 3 «Регіональна політика та децентралізація», в якому чітко визначено законодавчі акти, необхідні для прийняття, та часові рамки виконання завдання. У межах реформи визначено три напрями її реалізації: адміністративно-територіальний устрій; децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування; реформування служби в органах місцевого самоврядування. Основні терміни прийняття законопроектів визначені 2016 р. Проте на сьогодні з 11 законопроектів ухваленими є лише два. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства також визначено 17 законопроектів, які є першочерговими для подальшого поступу реформи.

Законодавчими актами, які стали наріжними у проведенні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴³, Методика формування спроможних територіальних громад⁴⁴, закони

⁴²План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради від 4.06.2015 р. № 509-VIII.

⁴³ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 р. № 157-19.

⁴⁴ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214.

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

України «Про співробітництво територіальних громад»⁴⁵, «Про засади державної регіональної політики»⁴⁶, «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»⁴⁷, «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»⁴⁸ та інші.

Натомість неприйнятими залишаються законопроекти «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», «Про засади адміністративно-територіального устрою», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» тощо. Ці та інші законопроекти на сьогодні є зареєстрованими у Верховній Раді України. Передбаченими Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні є також внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення», а також прийняття закону про місцеві органи виконавчої влади (табл. 1.2).

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено два етапи реалізації реформи та часові межі їх проведення: підготовчий етап (2014 р.) та другий етап (2015-2017 рр.). Натомість, зазначених строків дотримано не було через різні обставини та причини. Тому сьогодні урядом запроваджено новий план-графік впровадження реформи. До середини 2020 р. має відбутися формування спроможних територіальних громад, яке б відповідало вже прийнятому закону про адміністративно-територіальний устрій в Україні. Принцип добровільності водночас залишається базовим.

З 2018 р. розпочинається також реорганізація районів та формування адміністративних округів як тимчасової територіальної основи для організаційної побудови територіальних одиниць центральних органів виконавчої влади, враховуючи конфігурацію госпітальних округів⁴⁹, а також переформатування самої мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, райдержадміністрацій та їх структур.

⁴⁵Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII.

⁴⁶ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 159-VIII.

⁴⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-19.

⁴⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-19.

⁴⁹ Там само.

1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу

Таблиця І.2

Стан законодавчого забезпечення децентралізації в Україні

Напрямок	Прийнято	Законопроект	
		Назва	Примітка
Адміністративно-територіальний устрій	<p>Про добровільне об'єднання територіальних громад</p> <p>Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад</p> <p>Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення</p>	<p>Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)</p> <p>Про засади адміністративно-територіального устрою України</p> <p>Про міські агломерації</p> <p>Про внесення змін до деяких законів України щодо утворення, реорганізації і ліквідації, найменування і перейменування місцевих державних адміністрацій</p> <p>Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж</p> <p>Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури добровільного об'єднання територіальних громад</p>	<p>Прийнятий за основу</p> <p>Зареєстрований у ВРУ</p>
Регіональний розвиток	<p>Про засади державної регіональної політики</p> <p>Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року</p>	<p>Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансування регіонального розвитку</p>	<p>Зареєстрований у ВРУ</p>
Розвиток місцевого самоврядування	<p>Про співробітництво територіальних громад</p> <p>Про запобігання корупції</p> <p>Про місцеві вибори</p> <p>Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ</p> <p>Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин</p> <p>Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи</p> <p>Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища</p> <p>Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва</p>	<p>Про службу в органах місцевого самоврядування</p> <p>Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»</p> <p>Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель</p> <p>Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо управління земельними ресурсами в межах території ОТГ</p> <p>Про муніципальну варту</p> <p>Про префектів</p> <p><i>Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (передбачене Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні)</i></p> <p><i>Про місцеві органи виконавчої влади (передбачене Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні)</i></p>	<p>Зареєстрований у ВРУ</p> <p>Зареєстрований у ВРУ</p> <p>Прийнятий за основу</p> <p>Зареєстрований у ВРУ</p> <p>Прийнятий за основу</p> <p>Громадські обговорення</p>
Громадська участь	<p>Про органи самоорганізації населення</p>	<p>Про публічні консультації</p> <p>Про місцевий референдум</p> <p>Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі громадських об'єднань у реалізації публічних завдань та наданні суспільних послуг</p> <p><i>Внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (передбачене Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні)</i></p>	<p>На доопрацюванні</p> <p>Зареєстрований у ВРУ</p> <p>Зареєстрований у ВРУ</p>

Джерело: складено за⁵⁰.

⁵⁰ План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради від 4.06.2015 р. № 509-VIII.

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

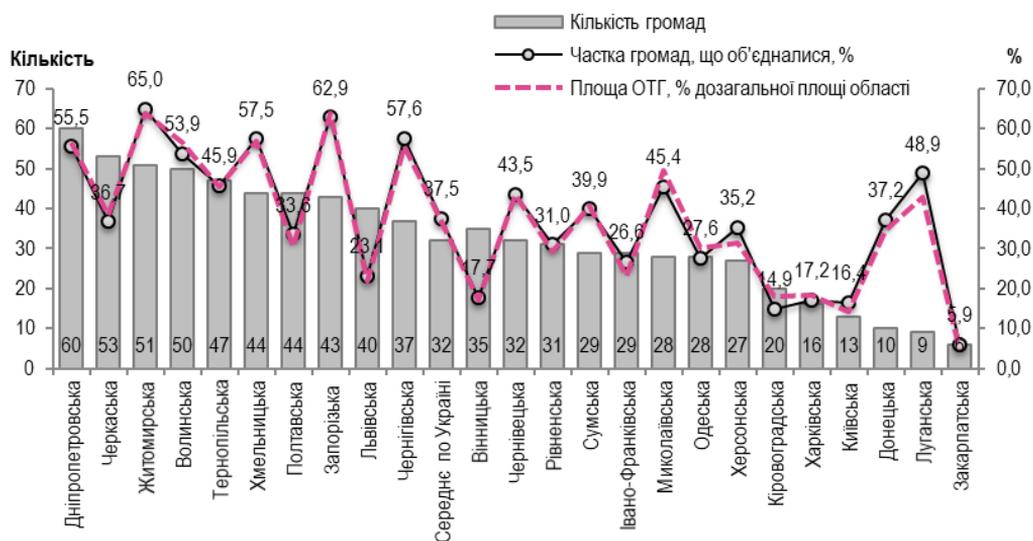


Рис. 1.5. Особливості формування ОТГ в Україні станом на 1.01.2019 р.
Джерело: складено за⁵¹.

Станом на 1.01.2019 р. в Україні створено 876 ОТГ внаслідок об'єднання 4010 територіальних громад (36,6% усіх територіальних громад), територія яких покриває 37,6% площі країни (рис. 1.5). Найбільша кількість ОТГ створена у Дніпропетровській (60), Житомирській (51) та Волинській (50) областях. Натомість у Закарпатській (6), Луганській (9), Донецькій (10), Київській (13) та Харківській (16) областях укрупнення територіальних громад триває значно повільнішими темпами.

Водночас має місце суттєва диференціація ОТГ за чисельністю населення, територією громади, рівнем соціально-економічного розвитку та ендегенним потенціалом, що результується у значних розривах між рівнями фінансової спроможності громад.

Із 876 офіційно створених ОТГ на 1.01.2019 р. функціонувало з них лише 782 ОТГ, 159 з яких було утворено у 2015 р. та 207 – у 2016 р., 299 – у 2017 р. та 117 – у 2018 р. Якщо звернутися до питання утворення ОТГ, можна виявити, що більшість таких громад сформовані шляхом об'єднання двох або трьох місцевих рад (55,2%) (рис. 1.6). Серед сільських ОТГ цей показник становить 61,8%. Окрім того, слід зауважити значно вищу частку об'єднання 7-9 та 10 і більше місцевих рад при формуванні міських ОТГ, причиною чого може бути об'єднання громад навколо міста як центру

⁵¹ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу

економічного розвитку, а також існування соціальних, економічних та культурних взаємозв'язків між громадами, які входять у приміську зону. Це дозволяє забезпечити добровільне об'єднання значно більшої кількості громад, ніж для сільських громад.

Аналізуючи особливості формування ОТГ в Україні, слід наголосити на створенні значної кількості громад з чисельністю жителів, меншою 5000 осіб, переважна більшість яких є сільськими (рис. 1.6). При цьому, якщо у 2015 р. їх частка складала 31,4% від утворених ОТГ, то у 2016 р. – 35,8%, у 2017 р. – 35,0%. Суттєве зростання кількості створених ОТГ у 2018 р. на тлі зменшення кількості громад, які увійшли в ОТГ, відбулось завдяки активізації включення в процеси об'єднання міст обласного значення та навіть обласних центрів.

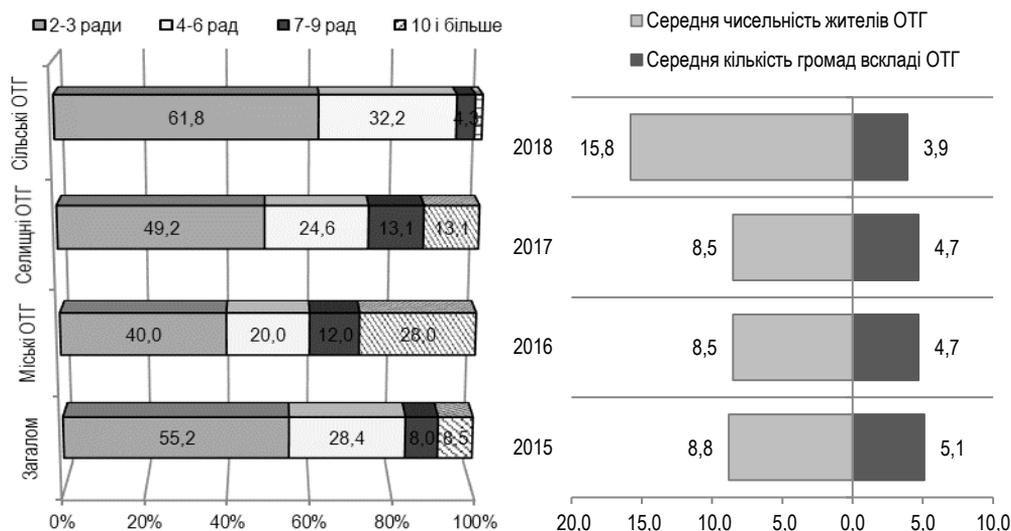


Рис. 1.6. Особливості формування ОТГ з позиції визначення кількості місцевих рад, які об'єдналися, та чисельності жителів

Джерело: складено за⁵².

Враховуючи більші розміри та чисельність населення міських ОТГ, а також значно вищий економічний потенціал (у тому числі податковий (рис. 1.7)), можна передбачати подальше поглиблення диференціації можливостей та рівня розвитку міських та сільських ОТГ.

⁵² Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Відтак можна зробити висновок, що створення ОТГ в Україні на основі принципу добровільності значною мірою результується об'єднанням двох-трьох місцевих рад, формуванням ОТГ з невеликою чисельністю населення та невеликих за площею, що надалі може стати причиною низької спроможності громади. Якщо на етапі формування перших 159 ОТГ цю проблему можна було визначити з позиції неусвідомлення основних завдань об'єднання громад та низької поінформованості, то на етапі формування ОТГ у 2016 р. цю тенденцію можна характеризувати з позиції усвідомленого неврахування завдань децентралізації та орієнтації на одержання фінансових ресурсів на місцевий рівень.

Значна частка створених громад спрямована радше на отримання відповідних преференцій та додаткових фінансових ресурсів на місцевий рівень. При цьому нівелюється питання стратегічного бачення розвитку ОТГ.

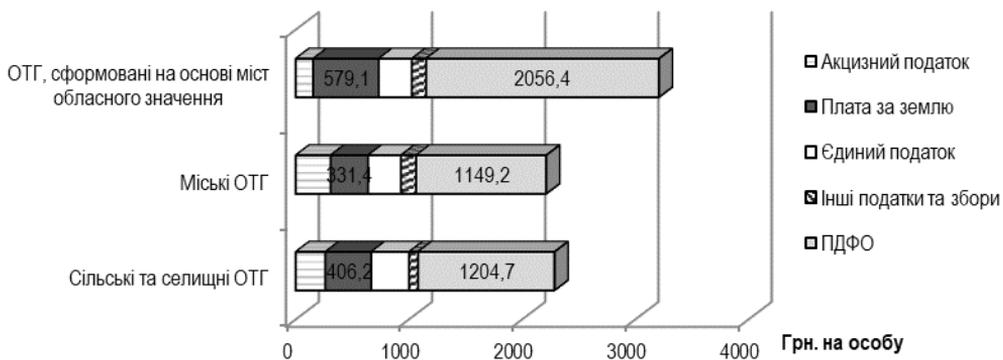


Рис. 1.7. Власні доходи бюджетів ОТГ в Україні в розрахунку на одну особу у 2017 р.⁵³

Джерело: складено за⁵⁴.

Серед таких ОТГ є і громади, які характеризувалися високим рівнем податкоспроможності на етапі їх створення, однак стоїть питання щодо достатності ендогенного потенціалу, щоб залишитись спроможними у довгостроковій перспективі. Можна виділити кілька типів таких утворень, одним з яких є створення невеликих за площею та чисельністю населення громад-«мільйонників», фінансова потужність яких забезпечується завдяки функціонуванню на їх території потужних суб'єктів господарювання.

⁵³ Там само.

⁵⁴ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

1.2. Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні: цілі реформи та результати першого етапу

Прикладом такої громади є Пришибська ОТГ Кременчуцького району Полтавської області, створена на основі об'єднання двох сільських рад з чисельністю населення 1992 особи та площею 91,91 км². Попри невеликі розміри Пришибська ОТГ впродовж 2016-2017 рр. залишається в першій десятці в рейтингу громад за показниками власних доходів на одного мешканця та є громадою з найбільшими капітальними видатками на одну особу. Основним платником податків до бюджету ОТГ є Єристівський гірничо-збагачувальний комбінат, яким розробляється родовище залізистих кварцитів, розташоване на території ОТГ.

Отже, фактично мало місце об'єднання лише двох сільрад, на території яких функціонують потужні суб'єкти господарювання, та штучне «відсікання» суміжних громад, де проживає значна кількість працівників цих підприємств. Така ситуація у перспективі несе загрозу конфлікту, оскільки громади, які залишаються поза таким об'єднанням, не можуть забезпечити своїх мешканців послугами належної якості та активізувати економічні процеси через відсутність відповідної інфраструктури та ресурсів.

Окрім зазначених, варто виділити і такі проблеми, які залишаються невирішеними в умовах завершення першого етапу децентралізації:

- нерегульованість розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та органами виконавчої влади;
- відсутність належно підготованих робочих кадрів в органах місцевого самоврядування;
- відсутність ефективних механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та системної взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими структурами;
- низький рівень контролю власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

1.3. Інституційна корекція процесу децентралізації в Україні у 2019 р.

Відповідно до плану-графіка впровадження реформи місцевого самоврядування до середини 2020 р. в Україні має завершитися формування спроможних територіальних громад. Станом на вересень 2019 р. урядом затверджено 23 перспективні плани формування територій

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

громад областей (рішення про схвалення Перспективного плану формування територій громад Закарпатської області прийнято Закарпатською обласною радою 26.09.2019 р.⁵⁵). Утім, перспективними планами охоплено лише 87,6% території України (зокрема в Одеській області – 40% території, в Київській – 54%, Черкаській та Вінницькій – 2/3 території області⁵⁶). Враховуючи, що, по-перше, перспективними планами передбачено створення 1356 ОТГ, а станом на 10.09.2019 р. на території країни налічується 951 ОТГ (70% запланованого) та, по-друге, на середину 2020 р. етап децентралізації, який передбачає формування об'єднаних громад, має бути завершеним, проблема незавершеності процесу формування та затвердження перспективних планів зумовлює сповільнення темпів реформування адміністративно-територіального устрою та є перешкодою для досягнення кінцевих цілей реформи.

Серед основних причин відсутності перспективних планів формування спроможних територіальних громад, які б охоплювали усю територію України, виокремлюють такі:

- складність процедури затвердження перспективних планів, яка полягає у значній кількості етапів формування та затвердження планів і суб'єктів, що залучені до процесу;
- значна політизованість процедури затвердження перспективних планів на рівні регіонів.

Для подолання цих проблем Кабінетом Міністрів України розроблено зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁵⁷, відповідно до яких пропонується:

I. Спростити механізм затвердження перспективних планів формування територій громад шляхом виключення стадії їх схвалення відповідними обласними радами – такий хід аргументується зниженням рівня заполітизованості процесу формування ОТГ в регіонах та впливу місцевих еліт на конфігурацію майбутніх громад;

⁵⁵ Закарпатська облрада прийняла перспективний план формування ОТГ в області. Mukachevo.net: сайт. 27.09.2019. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/627140>

⁵⁶ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 року. Київ: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 31 с.

⁵⁷ Уряд схвалив зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що відкривають можливість прискорити формування перспективних планів спроможних громад. Урядовий портал: сайт. 25.09.2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-zmini-do-zakonu-pro-dobrovilne-obyednannya-teritorialnih-gromad-shcho-vidkrivayut-mozhливист-priskoriti-formuvannya-perspektivnih-planiv-spromozhnih-gromad>

1.3. Інституційна корекція процесу децентралізації в Україні у 2019 році

2. Доповнити перелік умов добровільного об'єднання територіальних громад вимогою щодо здійснення цього процесу відповідно до перспективних планів формування територій громад у регіонах України – цей крок направлений на забезпечення формування ОТГ на засадах їх спроможності і відповідності критеріям формування спроможних громад.

Водночас слід зауважити, що формування ОТГ відповідно до перспективних планів не сприятиме повному вирішенню проблеми, а лише її «перенесенню» в іншу площину, адже сьогодні доцільно ставити запитання і щодо коректності вже затверджених перспективних планів, і щодо рівня фінансової спроможності створених згідно з цими планами ОТГ.

У контексті змін у політико-управлінській системі держави, які відбулися в Україні впродовж 2019 р., доцільно акцентувати на визначенні ключових засад проведення реформ у напрямі децентралізації. Так, основними завданнями до реалізації у 2019-2020 рр. визначено:

- внесення змін до Конституції України щодо передачі владних повноважень, фінансових та інших ресурсів на місцевий рівень;
- завершення секторальної децентралізації, яка передбачає наближення соціальних послуг до їх безпосередніх споживачів;
- визначення засад формування адміністративно-територіального устрою, закріплення меж кожної адміністративно-територіальної одиниці та завершення процесу об'єднання територіальних громад;
- реформування системи місцевих органів виконавчої влади;
- проведення місцевих виборів на новій територіальній основі⁵⁸.

В контексті виконання перелічених завдань Указом Президента України №713/2019⁵⁹ визначено терміни розроблення і затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. – до 1.01.2020 р., а також перелік обов'язкових до внесення урядом на розгляд Верховної Ради законопроектів та строки їх реалізації. Серед таких:

- до 1.10.2019 р. має бути внесеним на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів ДФРР;

⁵⁸ Президент окреслив першочергові завдання у сфері децентралізації та регіональної політики. Офіційне інтернет-представництво Президента України: сайт. 2.09.2019. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-okresliv-pershochergovi-zavdannya-u-sferi-decentra-57089>

⁵⁹ Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції: Указ Президента України від 20.09.2019 р. № 713/2019.

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

– до 1.01.2020 р. – законопроекти: 1) про засади адміністративно-територіального устрою; 2) про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства про місцеві вибори; 3) про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» щодо підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку; про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо посилення конкурентоспроможності регіонів; 4) про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оновлення законодавства про працю.

Серед інших вагомих зрушень, які відбувалися в контексті законодавчого забезпечення процесу децентралізації в Україні впродовж 2019 р., схвалення Концепції розвитку гірських територій українських Карпат⁶⁰ на 2019-2027 рр. Концепцією передбачено створення умов для комплексного і сталого розвитку гірських територій українських Карпат на основі раціонального і невиснажливого природокористування, мобілізації та концентрації ресурсів для розвитку зазначених територій, координації дій органів влади, розвитку державно-приватного партнерства, ефективного використання існуючих фінансових інструментів. Для досягнення зазначеної мети передбачені заходи щодо: 1) формування конкурентної економіки гірських територій; 2) розбудови просторово збалансованої виробничої і соціальної інфраструктури; 3) розвитку туристичного потенціалу; 4) забезпечення екологічної безпеки. В напрямі реалізації Концепції Указом Президента України «Про розвиток регіону українських Карпат»⁶¹ обумовлено затвердження Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 рр. та виділення фінансових ресурсів для її реалізації у проекті закону про Державний бюджет України на 2020 та наступні роки.

Аналогічно системний підхід сьогодні планується застосовувати і щодо надання фінансової підтримки з ДФРР. Зміни, які передбачають здійснити в контексті фінансування проектів розвитку територіальних громад, ґрунтуються на необхідності врахування просторового планування розвитку територій. Відтак для отримання фінансових ресурсів з ДФРР для реалізації проектів територіальні громади повинні мати генеральні плани населених пунктів, проекти оптимізації інфраструктурних об'єктів,

⁶⁰ Про схвалення Концепції розвитку гірських територій українських Карпат: розпорядження Кабінету міністрів України від 3.04.2019 р. № 232-р.

⁶¹ Про розвиток регіону українських Карпат: Указ Президента України від 22.07.2019 р. № 543/2019.

1.3. Інституційна корекція процесу децентралізації в Україні у 2019 році

перспективні плани розміщення ЦНАПів, опорних шкіл, амбулаторій тощо. А самі проєкти для фінансування мають бути важливими для розвитку територіальних громад.

Таким чином, формування концепції розвитку гірських територій в Україні та визначення напрямів фінансового забезпечення територій у контексті реалізації стратегії є вагомим позитивним кроком у сфері формування ефективної політики регіонального розвитку.

Сьогодні процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні підходить до завершення. Станом на 10.09.2019 р. в Україні створено 951 ОТГ (за 9 місяців 2019 р. сформовано 75 ОТГ) внаслідок об'єднання 4389 громад, тобто 70,1% передбачених перспективними планами громад, якими охоплено 83,8% населення України. Оскільки вибори не відбулися у 69 ОТГ, аналіз проводитиметься по 848 громадах (рис. 1.8).

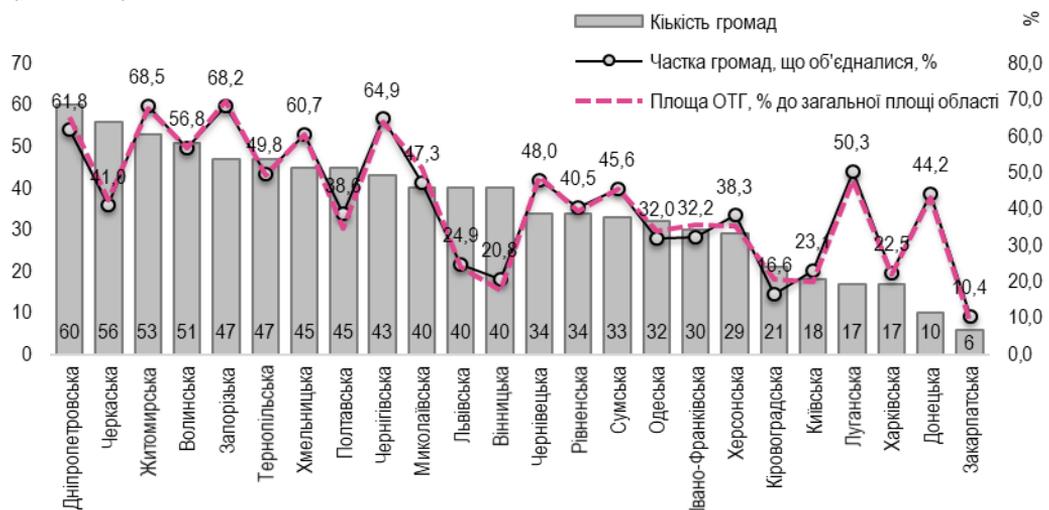


Рис. 1.8. Особливості формування ОТГ в Україні станом на 10.09.2019 р.
Джерело: складено за⁶².

Найбільшу кількість ОТГ створено у Дніпропетровській (60), Черкаській (56), Житомирській (53) та Волинській (51) областях. Натомість у Закарпатській (6), Донецькій (10), Харківській (17) та Луганській (17) областях укрупнення територіальних громад триває значно повільнішими темпами.

⁶² Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Якщо звернутися до питання утворення ОТГ, можна виявити, що середній показник об'єднання громад в одну ОТГ у 2019 р. становить 4,5 громад, а середня чисельність населення ОТГ складає 13 191 особу. Порівняно з 2019 р. проти 2018 р. (18 981 особа) цей показник суттєво знизився, що можна пояснити нижчим рівнем залученості міст обласного значення до процесу формування ОТГ у порівнянні з попереднім роком, коли було законодавчо визначене право добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до міст обласного значення⁶³.

У цьому контексті доцільно акцентувати увагу на тенденціях об'єднання громад навколо міст обласного значення (рис. 1.9).

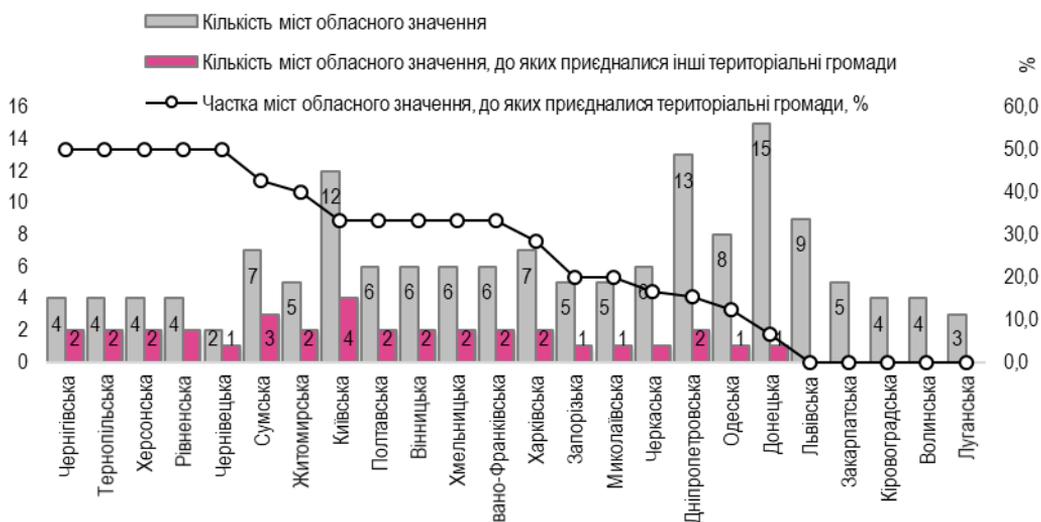


Рис. 1.9. Залучення міст обласного значення до формування ОТГ в Україні станом на 10.09.2019 р.

Джерело: складено за⁶⁴.

Сьогодні у процес формування ОТГ в Україні включено 23,3% міст обласного значення.

⁶³ Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 3.04.2018 р. № 2379-VIII. Відомості ВРУ. 2018. № 20. С. 190.

⁶⁴ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

1.3. Інституційна корекція процесу децентралізації в Україні у 2019 році

Аналіз особливостей формування ОТГ України та рівня їх фінансової спроможності (рис. 1.10) дозволяє зауважити таке:

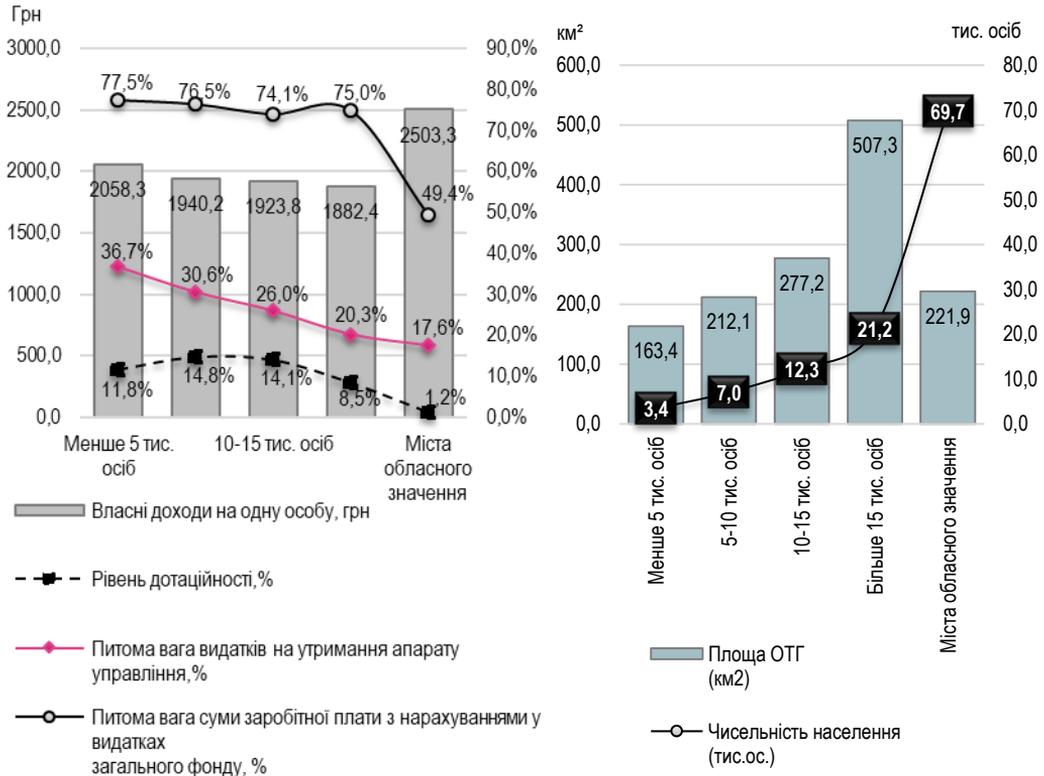


Рис. 1.10. Окремі показники формування та розвитку ОТГ України за I півріччя 2019 р.

Джерело: складено за⁶⁵.

– найбільшими за територіальною ознакою є ОТГ з чисельністю населення більше 15 тис. осіб (507,3 км²). Вони вдвічі переважають площу ОТГ, до складу яких входять міста обласного значення (221,9 км²). Водночас, результати дослідження формування ОТГ України підтверджують, що саме міста є центрами концентрації ресурсу, зокрема людського; адже середня чисельність ОТГ, в складі яких є місто обласного значення, більше ніж у шість разів перевищує чисельність жителів інших ОТГ і в три рази – ОТГ з 15 тис. мешканців;

⁶⁵ Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Децентралізація: сайт. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434?page=>

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

– ОТГ, сформовані за участю міст обласного значення, характеризуються також значно вищим рівнем фінансової спроможності. Так, власні доходи на одну особу в місцевих бюджетах таких ОТГ найвищі і становлять 2503,3 грн, вони мають найнижчий рівень дотаційності (1,2%) і видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (17,6%). Таким чином, аналізуючи критерії спроможності ОТГ, розроблені Центральним офісом реформ з децентралізації, можна говорити про високий рівень фінансової спроможності таких громад.

Варто зауважити, що ОТГ України, чисельність населення яких є меншою 5 тис. осіб, характеризуються найвищим показником власних доходів на одну особу з-поміж груп ОТГ (за винятком міст обласного значення) – 2068,3 грн, і загалом помітною є тенденція зниження власних доходів на одну особу зі збільшенням чисельності жителів громади. Проте це не впливає на рівень фінансової спроможності таких громад, адже саме в малих ОТГ найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління – більше 1/3 власних доходів громади спрямовується на забезпечення функціонування органу місцевого самоврядування, тоді як у громадах з населенням більше 15 тис. осіб цей показник становить лише 20,3%.

Враховуючи значно вищий рівень фінансової спроможності міст обласного значення та концентрацію ресурсів і виробничих потужностей в містах, а також їх роль як центрів економічного розвитку, низький рівень їх включеності у процес децентралізації свідчить, по-перше, про незацікавленість органів самоврядування міст в об'єднанні з сільськими громадами, по-друге, про відмову приміських сільських територіальних громад від об'єднання з містом обласного значення та націленість на формування ОТГ без участі міста. Причиною ігнорування сільськими територіальними громадами можливостей, які виникають внаслідок приєднання до міста обласного значення, є загроза втрати фінансової і управлінської самостійності через поглинання містом навколишніх сіл та ризик повної економіко-управлінської асиміляції останніх.

1.4. Ідентифікація ризиків децентралізації для функціонування та розвитку територіальних громад

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 з класичного розуміння ризику – поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій, то децентралізація (як джерело/умова виникнення ризику) обумовлює й низку негативних наслідків (які мають ймовірнісний характер) для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, а відтак і їх розвитку загалом (рис. 1.11). Надалі розглянемо їх детальніше.

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

Особливість прояву в тому, що посилення бюджетної децентралізації здатне ускладнювати реалізацію державою такої функції, як стабілізація та перерозподіл доходів⁶⁶. 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 завдяки місцевим бюджетів (скоріше, навпаки). І це зрозуміло, адже передача видаткових повноважень територіям та права 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 ставатимуть ще 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.

⁶⁶ Prudhomme R. The Dangers of Decentralization. The World bank research observer. 1995. Vol. 10(2). Pp. 201-220.

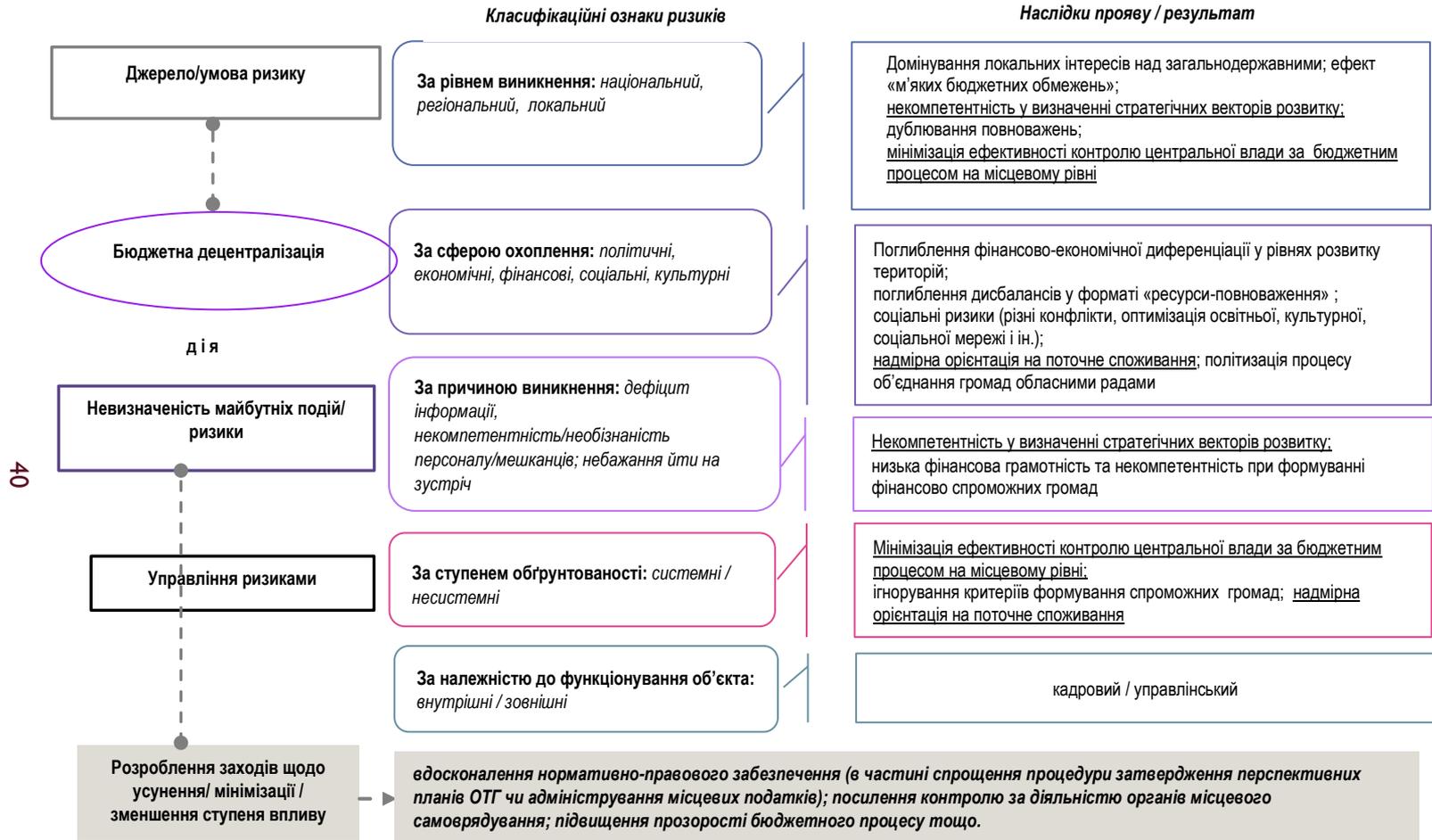


Рис. 1.11. Ризики бюджетної децентралізації для функціонування та розвитку територіальних громад

Джерело: авторська розробка.

1.4. Ідентифікація ризиків децентралізації для функціонування та розвитку територіальних громад

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

Справа в тому, що в 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 спроможність забезпечити громаду фінансовими ресурсами, а відтак і гарантувати якісні суспільні послуги в повному обсязі. У 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»⁶⁷ 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, коли місцеві бюджети формуються завдяки трансфертам з бюджетів вищого рівня (що має місце в вітчизняних реаліях). Окрім того, місцева влада не має жодних зобов'язань перед мешканцями територій у разі 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

⁶⁷ Weingast B., Shepsle K., Johnsen C. The political economy of costs and benefits: a neoclassical approach to distributive politics. Journal of Political Economy. 1981. Vol. 89(4). Pp. 642-664.

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

соціальних видатків, призвів до опортуністичної видаткової політики органів місцевого самоврядування нижчих рівнів. Як наслідок, центральна влада змушена була виділяти додаткову фінансову допомогу.

✓ *Ігнорування критеріїв 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. У 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, плануючи 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 через формування таких великих громад 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

1.4. Ідентифікація ризиків децентралізації для функціонування та розвитку територіальних громад

виокремити появу різних конфліктів (як наприклад, невдоволення громадою шляхами/умовами об'єднання через те, що їх інтерес не був врахований, чи конфлікт пов'язаний з 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 під 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 цей ризик обумовлений передусім тим, що земельна реформа не буде завершена та існуючою можливістю перенесення закупівель на рівень місцевої влади. Земельна проблема перейшла в активну фазу з передачею ОТГ земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів (2018 р.). Враховуючи, що плата за землю є вагомим складовим власних доходів територіальних громад, боротьба за цей ресурс як між громадами, зацікавленими сторонами всередині них, так і районною владою тільки посилюватиметься. І це триватиме доти, допоки 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.*

Цей ризик є одним з найбільш важливих, 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 означає, що для забезпечення якісного і ефективного їх виконання потрібні

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

високопрофесійні кадри, яких хронічно не вистачає. На жаль, часто 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 збільшити 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 з високою ймовірністю покриття території району новоутвореними громадами, що обумовлює настання негативних наслідків – дублювання функцій органів влади. У 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 головна 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 тис. 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 – також ризик бюджетної децентралізації.*

1.4. Ідентифікація ризиків децентралізації для функціонування та розвитку територіальних громад

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 через свою ідеологію 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 з 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 краще⁶⁸.

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, якщо це можливо, 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-

⁶⁸ Sagan M. 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

Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА РИЗИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

економічного потенціалу територій залежать від того, у який спосіб сформовані підходи до її реалізації.

Мінімізації ризиків, зумовлених процесами поглиблення цієї реформи, сприятиме впровадження низки заходів: у частині вдосконалення нормативно-правового забезпечення (наприклад, щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад у 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. ін., про що йтиметься далі.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання територіального розвитку: концептуалізація поняття

В Україні поняття «територіальна громада» є відносно новим для економічної науки. Довгий час територіальні громади досліджувались у двох площинах: правовій – як суб'єкти місцевого самоврядування та в соціологічній – як соціальні суб'єкти, що формують інтереси територій різного рівня. Відсутність досліджень територіальних громад в економічній площині зумовлена існуючою обмеженістю територіальних громад як суб'єктів економічних відносин, існуванням надмірної адміністративної, фінансової залежності органів місцевого самоврядування від державної влади та обмеженими можливостями вирішення питань життєзабезпечення громади, розвитку територій. Проведення в країні адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації, що супроводжується укрупненням територіальних громад та підвищенням їх ролі у вирішенні питань місцевого розвитку, вимагає формування якісно нового погляду на територіальні громади базового рівня. З одного боку, з введенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів створено можливості підвищення фінансової спроможності територіальних громад, а з іншого – підвищено їх відповідальність за розвиток територій. Все це вимагає дослідження територіальних громад в економічній площині як суб'єктів регулювання соціально-економічного розвитку своїх територій.

До визначення поняття «територіальна громада» в зарубіжній та вітчизняній літературі не має єдиного підходу. Існуючі підходи базуються на тій чи іншій ознаці або їх сукупностей як основної понятійноутворюючої. Так Р. Шаффером⁶⁹ був виділений якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний, економічний підходи до визначення поняття «територіальна громада», І. Бодровою⁷⁰ – територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий, комплексний підходи.

⁶⁹ Shaffer R. Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities. Ames: Iowa State University Press, 1989. 322 p.

⁷⁰ Бодрова І.І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади. Державне будівництво і місцеве самоврядування. 2004. Вип. 7. С. 62-72.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Найбільш поширеним в економічній літературі є *територіальний підхід*, що пов'язаний з використанням такої характеристики, як постійне проживання осіб на території певного населеного пункту, і відповідним застосуванням термінів «населення», «жителі», «громадяни, які мешкають на території», «територіальний колектив» тощо. Зокрема, М. Корнієнко визначає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, ототожнюючи його з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці⁷¹. В. Кампо вказує, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично є територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста⁷². М. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру»⁷³.

На основі цього підходу сформульоване визначення територіальної громади у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де територіальна громада трактується як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

О. Батанов, досліджуючи територіальну громаду, фокусується на інтеграційній функції та розглядає її як складну «кумулятивну» форму суспільної організації. Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в межах такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Інтеграція людей у територіальну громаду для спілкування, виховання, виробництва має природний характер, відбувається на добровільній,

⁷¹ Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 4(9). С. 17.

⁷² Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1993. Вип. 12(45). С. 70-71.

⁷³ Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков, 2000. 314 с.

2.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання територіального розвитку: концептуалізація поняття

свідомій основі із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини або більшості людей⁷⁴.

На відміну від інших, О. Батанов вийшов за межі правового нормативно-легального підходу, адже розглядає територіальну громаду не як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням на визначеній території, а як жителів, які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду жителів кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки і пов'язані територіально особистими зв'язками системного характеру. Таке визначення викликало дискусії в науковій літературі з приводу приналежності до територіальної громади осіб, які лише працюють на території громади чи мають нерухоме майно.

На наш погляд, безумовно дискусійним є момент віднесення до жителів територіальної громади осіб, які у ній працюють, адже вони, з одного боку є платниками податків (насамперед податку з доходів фізичних осіб, який є визначальним для визначення рівня податкоспроможності громади), але, з іншого – не отримують соціальні послуги в межах громади. Аналогічна ситуація з не прописаними власниками нерухомого майна, що знаходиться на території громади, які сплачують податки на нерухоме майно. Інтереси таких категорій громадян лише частково співпадають з інтересами територіальної громади.

Підсумовуючи, зауважимо, що територіальний підхід до визначення сутності територіальних громад фокусується на двох основних моментах: перший – інтеграційний, територіальна громада є об'єднанням мешканців; другий визначає територіальну основу їх функціонування – територія села, селища, міста, району. Слід зауважити, що такий підхід є обмеженим, адже не враховує соціальні, економічні, правові чинники функціонування територіальних громад.

Інший підхід – *соціальний або інтелектуально-комунікативний* до дослідження територіальної громади у соціологів, які досліджують її як соціальний організм. Відповідно до нього територіальна громада розглядається як соціальна спільнота, яка заснована на спільності інтересів

⁷⁴ Батанов О.В. Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: проблеми класифікації. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2002. Т. 1. С. 137.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

і потреб осіб, які складають її, системності зв'язків і відносин між ними. На думку Ю. Наврузова, територіальна громада – це певний соціальний організм, визначальною ознакою якого є узгодженість, гармонійність суспільних і індивідуальних потреб та інтересів⁷⁵. І. Видрін у цьому контексті розглядає територіальний колектив як «соціальну спільність, яка складається в кордонах спільного мешкання громадян, має своєю основою громадсько необхідну, соціально зумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя».

Публічно-правове визначення територіальної громади, яким найчастіше користуються державні управлінці, полягає у визначенні місця і ролі територіальної громади у системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування, тобто територіальну громаду можна розглядати як суб'єкт місцевого самоврядування. Вона є не просто інтеграційним об'єднанням, а дієздатним суб'єктом, що є політично, економічно та соціально активним, має необхідне фінансово-економічне забезпечення та відповідає за розвиток своєї території.

Як основу місцевого самоврядування розглядали територіальну громаду вітчизняні дослідники М. Драгоманов, І. Франко, Б. Грінченко. Ідея громади посідає одне з важливих місць у державотворчій концепції М. Драгоманова (1841-1895 рр.). На його думку, самоврядування відіграло декілька важливих функцій: інституту виявлення і впровадження громадських ініціатив «на місцях»; організатора господарського і культурного життя певних громад, нарешті, представника цих громадянських об'єднань і мешканців певних територій перед державними органами влади. У будь-яких практичних діях або в теоретичних розрахунках «не повинно бути (та й не може бути) забуто, що самоврядування є лише форма, яка повинна бути наповнена реальним змістом: задоволенням потреб населення, економічних і культурних»⁷⁶.

Проблеми діяльності територіальних громад у системі місцевого управління через призму ідеології соціалізму розглядав І. Франко. У творах «Чого хоче Галицька робітницька громада?», «Що таке громада і чим вона повинна бути?» він пропонує програму діяльності громади для

⁷⁵ Наврузов Ю.В. Системне визначення поняття категорії «громада». Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Університету академії державного управління. 2000. Вип. 4. С. 223-228.

⁷⁶ Грінченко Б., Драгоманов М. Діалоги про українську національну справу. К., 1994. 288 с.

2.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання територіального розвитку: концептуалізація поняття

ефективного розвитку регіонів і держави в цілому, що визначала повноваження громади у різних сферах: від економічної до культурної⁷⁷. Запропонована І. Франком програма діяльності громади дає відповідь на запитання сьогодення щодо функціонування територіальних громад та їх ролі в розбудові децентралізованої демократичної держави. На думку І. Франка: «...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий⁷⁸.

Інший методологічний підхід до вивчення територіальних громад полягає у тому, що територіальна громада досліджується не лише, як населення, громада, соціальна спільнота, але і як територія, яка може розвиватися, а акцент робиться на економічному вимірі. Так, колективом авторів під керівництвом Д. Барнса було запропоновано *комплексний, системний підхід* до визначення поняття та ознак громади (community), де вони:

- визначають громаду як історично утворену спільноту людей, що характеризується спільністю традицій, культури;
- розглядають громаду як сукупність соціальних взаємодій, інтеракцій між індивідами. Прикладами таких взаємодій слугують родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки;
- визначають громаду як спільного, колективного споживача. Тобто акцентується увага на первісності економічного виміру;
- визначення територіальної громади базується на прерогативі виробництва та забезпечення громадських послуг. Тут здебільшого йдеться про владні повноваження територіальної громади на участь інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей;
- громада характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також

⁷⁷ Луцагіна Т. Теорія громади в політичній концепції І. Франка: наук. пр. Т. 122. Вип. 109.

⁷⁸ Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? Збірник творів: У 50 т. К., 1985. Т. 44. Кн. 1.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

наділяти його певними повноваженнями. Йдеться передусім про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної волі, громадських дій⁷⁹.

Подібний методологічний підхід до дослідження територіальних громад як базової адміністративно-територіальної одиниці та економічної системи прослідковується у працях Л. Мельник, В. Кравченка, В. Новікова, Г. Монастирського, О. Панухник, які розглядають територіальну громаду з позицій реалізації їх економічного потенціалу та забезпечення конкурентоспроможності, що дає змогу розглядати ці спільноти одночасно як суб'єкти економічних відносин та об'єкти економічної діяльності⁸⁰. Дослідники, зокрема Г. Монастирський, обґрунтовують гіпотезу про те, що територіальну спільноту базового рівня слід розглядати як соціально-економічну систему.

Територіальна спільнота базового рівня є системою, оскільки володіє всіма рисами системи: наявністю компонентів, зв'язків, структури, взаємодії, перебігом процесів, цілісністю та емерджентністю властивостей, можливістю ідентифікації, наявністю зовнішнього середовища, концепції. Територіальна спільнота базового рівня є територіально-просторовою, економічною, соціальною, політичною та екологічною системою⁸¹. Досягнення соціального добробуту, реалізація політичних цілей, використання територіально-просторових ресурсів відбувається за допомогою економічних важелів, що дає підстави висунути гіпотезу про пріоритетність розгляду як економічної системи. Основними підсистемами економічної системи є підприємницька, фінансова, інфраструктурна, майнова. Територіальна спільнота базового рівня як економічна система є елементом економічних систем вищого ієрархічного порядку – регіональної, національної та глобальної, що дає змогу розглядати базові території як визначальний елемент їх функціонування⁸².

Автори цього підходу стверджують, що територіальну спільноту базового рівня не можна ототожнювати з місцевим господарством,

⁷⁹ Наврузов Ю. В. Системне визначення поняття категорії «громада». Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Університету академії державного управління. 2000. Вип. 4. С. 223-228.

⁸⁰ Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня. Вісник національної академії державного управління. 2010. № 4. С. 166-174.

⁸¹ Там само.

⁸² Монастирський Г. Л. Гіпотеза дослідження територіальної спільноти базового рівня як економічної системи. Вісник економічної науки України. 2008. № 1. С. 141-147.

2.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання територіального розвитку: концептуалізація поняття

оскільки вона, окрім місцевого господарства (як сукупності функціонально-галузових комплексів), включає інтереси членів територіальної громади, політику місцевих органів влади, локальні ринки (товарів, послуг, кредитно-фінансових ресурсів, інформації, знань)⁸³.

Потребує розмежування поняття територіальних громад базового та асоційованого рівня, де територіальні громади базового рівня – це сільські, селищні, міські (без поділу на райони) громади, в рамках яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення (жителів певних територіальних одиниць), а територіальні громади асоційованого рівня – це територіальні громади районів, міст (з поділом на райони) і областей, у межах яких реалізуються колективні інтереси територіальних громад базового рівня.

Узагальнення розглянутих вище теоретичних підходів до сутності територіальних громад дозволяє нам ідентифікувати територіальну громаду як цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, суб'єкта місцевого самоврядування та базової ланки адміністративно-територіального устрою країни (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Ідентифікація територіальної громади на основі теоретичних підходів
Джерело: авторська розробка.

⁸³ Там само.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Територіальна громада як *соціальна спільнота* створює та підтримує суспільне життя в межах визначеної території, керуючись при цьому економічними, політичними, соціокультурними, екологічними інтересами; як *суб'єкт місцевого самоврядування* здатна управляти в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем та нести відповідальність за збереження цілісних орієнтирів; як *базова ланка адміністративно-територіального устрою*, що характеризується системністю, володіє певним ресурсним потенціалом, що забезпечує їй конкурентні переваги та створює можливості для розвитку території.

Необхідність дослідження територіальних громад з позицій підвищення можливостей їх розвитку та реалізації ресурсного потенціалу пов'язана з проведенням в Україні, як і в багатьох країнах Європи, реформи децентралізації та підвищенням ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за соціально-економічний розвиток їх територій.

Об'єднані територіальні громади в Україні мають тепер усі повноваження щоб функціонувати як адміністративно-територіальні одиниці та як суб'єкти регулювання соціально-економічного розвитку територій. Економічні та соціальні інтереси територіальних громад реалізуються через регулювання господарчих процесів у межах власних повноважень. Територіальні громади слід досліджувати не лише як суб'єкти регулювання розвитку власних територій, але і як об'єкти регулювання в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального, державного).

Територіальна громада як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території наділена функціями, які загалом збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування:

- нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади);
- планування, програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (стратегії розвитку територіальних громад, програми соціально-економічного та культурного розвитку);
- управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси)
- розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;
- управління комунальним майном, що належить територіальній громаді;

2.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання територіального розвитку: концептуалізація поняття

- бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом);
- управління мережею закладів соціальної сфери (утворення, реорганізація, ліквідація);
- інвестиційна функція (залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території);
- інформаційна функція.

Під регулюванням розвитку територіальних громад ми розуміємо забезпечення сприятливих умов з боку органів влади державного, регіонального, місцевого рівня для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад шляхом використання різних інструментів та методів впливу (економічних, організаційних, фінансових, правових).

Серед методів регулювання розвитку територіальних громад доцільно виділити правові, економічні, організаційні, фінансові. Правовими методами регулюються конституційно і законодавчо закріплені права і повноваження, надані і делеговані територіальній громаді. У полі регулювання відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та органами місцевого самоврядування; між органами влади з приводу розподілу повноважень. Організаційне регулювання реалізується в можливості громади або органу місцевого самоврядування самостійно визначати власну внутрішню структуру і характер своєї взаємодії з іншими елементами суспільства. Економічними методами впливають на поведінку суб'єкта господарювання, приймаючи рішення у сфері виробничої діяльності та надання послуг (регулювання підприємницької діяльності, регіональна цінова політика, дотримання антимонопольного законодавства тощо). Фінансове регулювання забезпечує наявність фінансових ресурсів, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій (регуляторами виступають види місцевих податків, ставки оподаткування, пільги, субвенції та інше)⁸⁴.

Говорячи про державне регулювання розвитку територіальних громад як економічних систем, доцільно виділяти два піднапрями такого регулювання: нівелювання диспропорцій соціально-економічного

⁸⁴ Бондарук Т. Г. Регулювання та фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування: автореф. дис. ... д.е.н.: спец. 08.00.03. Київ, 2010.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

розвитку територій та стимулювання соціально-економічного розвитку територій (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Напрями державного регулювання розвитку територіальних громад

Джерело: авторська розробка.

Механізми регулювання розвитку територіальних громад можна розділити на дві групи: механізми поточної підтримки, що здійснюються в межах міжбюджетних відносин, та механізми інвестиційної підтримки розвитку територій. Регулювання в межах першої групи здійснюється органами центральної, регіональної та місцевої влади через механізми поточної підтримки, що забезпечує умови формування необхідних фінансових ресурсів для виконання гарантованих державою соціальних стандартів розвитку територіальних громад. Основними інструментами фінансового вирівнювання є дотація вирівнювання, додаткова дотація, базова, реверсна дотації. Регулювання в межах другої групи здійснюється механізмами прямої дії через інвестиційні вливання в розвиток територій

2.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання територіального розвитку: концептуалізація поняття

інвестицій з державного та місцевих бюджетів та стимулювання залучення вітчизняного та іноземного приватного капіталу.

В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації висуваються якісно нові вимоги до дослідження територіальних громад з позицій не лише соціальної спільноти та суб'єкта місцевого самоврядування, але і регулятора розвитку своєї території, що вимагає поглибленого дослідження економічної, фінансової, майнової складової відносин. Створені в Україні об'єднані територіальні громади законодавчо наділені правами, що дозволяють їм, з однієї боку, підвищити фінансову спроможність, а з іншого – відповідальність за розвиток своїх територій. Територіальні громади одночасно є суб'єктом регулювання розвитку власної території та об'єктом регулювання (як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня) в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального, державного).

Доцільно виділяти два напрями державного регулювання розвитку територіальних громад: нівелювання диспропорцій соціально-економічного розвитку та стимулювання розвитку територій. Перший включає механізми непрямої дії та здійснюється через міжбюджетні відносини з використанням інструментів фінансового вирівнювання; другий є механізмом прямої дії та здійснюється через інвестиційну підтримку розвитку територіальних громад.

2.2. Розвиток територіальних громад у контексті розбудови громадянського суспільства

Сьогодні демократичні інститути найефективніше функціонують там, де громадянське суспільство загалом сформувалося вже давно⁸⁵. В Україні майже 90% населення не вбачає необхідності в громадянській активності чи навіть не розуміє, про що йде мова, тільки 3,8% населення є членами громадських організацій України⁸⁶. Водночас у Фінляндії на 5 млн населення 15 млн членів громадських організацій, 8% населення є

⁸⁵ Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996.

⁸⁶ Мостовая Ю., Рахманин С. Кровотечение. Почему украинцы покидают свою страну. Зеркало недели: сайт. 2017. URL: <https://zn.ua/project/emigration>

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

постійними членами більш ніж п'яти об'єднань, 75% населення є членом хоча б одного об'єднання⁸⁷.

Рада Європи визначає деякі основні характеристики активного громадянина⁸⁸: участь у громаді (участь у добровільній діяльності або взаємодія з органами місцевого самоврядування); люди мають право брати участь у рішеннях та процесах, які впливають на них, зокрема державну політику та послуги; знання та розуміння політичного, соціального, економічного контексту їх участі, щоб вони могли приймати обґрунтовані рішення; вміння забезпечувати політику, дії та наявні структури на основі таких принципів, як рівність, всеосяжність, різноманітність та соціальна справедливість. Відповідно, активний громадянин той, хто розвиває навички, знання та розуміння, щоб мати змогу приймати обґрунтовані рішення щодо розвитку громади з метою підвищення якості життя в них (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Активний громадянин в територіальній громаді

Джерело: складено за⁸⁹.

⁸⁷ Финляндия – страна общественных объединений. Mosaiikki: сайт. URL: http://www.mosaiikki.info/lehdet_ru.php?id=2014_95_kansalaisjarjesto

⁸⁸ Education for democratic citizenship 2001-2004. Council of Europe: Website. URL: http://www.edchreturkey-eu.coe.int/Source/Resources/Pack/ToolsTT_EDCHRE_en.pdf

⁸⁹ A for Active Citizenship. URL: <https://participationdictionary.wordpress.com/2014/04/25/a-for-active-citizenship>

2.2. Розвиток територіальних громад в контексті розбудови громадянського суспільства

Виходячи з зазначеного, важливо виокремити територіальну громаду як *місцеве громадянське суспільство*, яке є однією з передумов становлення дієздатних територіальних громад та участі громадян. Участь громади втілюється у різних формах: інформування, консультування, співпраця та делегування. Для кожної з цих форм існує близько сотні різноманітних інструментів залучення громадян, які можуть бути застосовані на всіх етапах прийняття політичних рішень (розроблення порядку денного, підготовка документів, прийняття рішення, виконання, моніторинг).

Цікавим є досвід Швейцарії, де рішення про витрати; про ставки податку в межах громади; впровадження нових податків; про придбання, обмін або продаж землі громади; надання дозволу на будівництво проводять через фінансові референдуми та збори в громаді⁹⁰.

Беручи участь у вирішенні питань місцевого значення, члени територіальної громади (наприклад, міста Львова) мають право⁹¹ (рис. 2.4): подавати індивідуальні та колективні звернення (скарги, заяви, пропозиції, електронні петиції) органам і посадовим особам Львівської міської ради й одержувати на них відповіді у встановлені законодавством України терміни; бути включеним у встановленому порядку до складу консультативно-дорадчих органів при Львівській міській раді та її виконавчих органах; одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність Львівської міської ради, її виконавчих органів та посадових осіб у спосіб, передбачений законодавством України; одержувати копії правових актів Львівської міської ради, її виконавчих органів і посадових осіб; брати участь у здійсненні контролю за діяльністю Львівської міської ради, її виконавчих органів і їх посадових осіб, львівського міського голови у встановлених законодавством України і статутом м. Львова формах; брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення міста Львова; на участь у розподілі частини видатків міського бюджету міста Львова шляхом прямого волевиявлення через механізм громадського бюджету міста Львова; у встановленому законодавством України, регламентом Львівської міської ради та статутом м. Львова порядку бути присутніми на засіданнях Львівської міської ради та її виконавчих органів; на особистий прийом посадовими особами Львівської

⁹⁰ У чому причина успіху Швейцарії? URL: <http://terhromady.info/international/schweiz-erfolg>

⁹¹ Статут територіальної громади м. Львова. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B0PTO1PMFOredjdVbUhVQU9qdk93TnBMSDV3NGNvd3NsaXhz/view>

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

міської ради та її виконавчих органів; ознайомлення з проектами нормативно-правових актів Львівської міської ради, а також правових актів, прийнятих її виконавчим комітетом; ознайомлення з порядком денним та протоколами засідань Львівської міської ради та її комісій; ознайомлення з архівними матеріалами у встановленому законодавством України порядку.

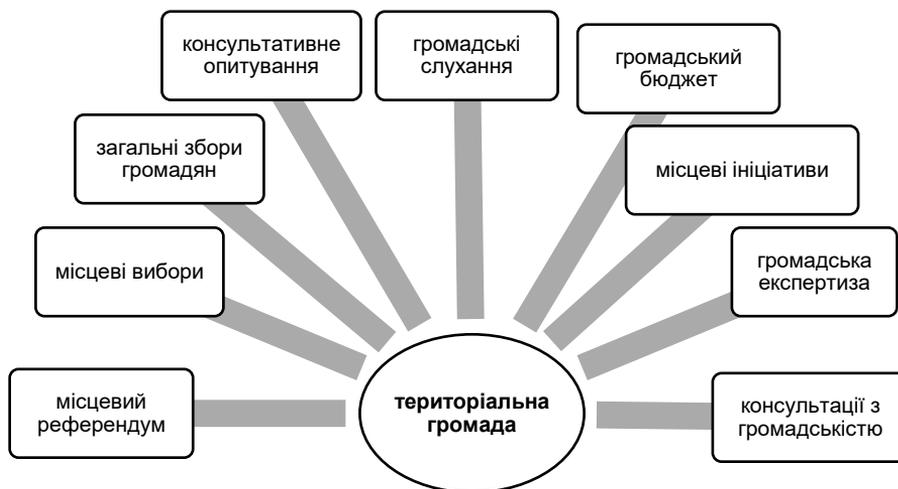


Рис. 2.4. Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою

Джерело: складено за⁹².

Рада Європи поєднала типологію рівнів участі громади з циклом етапів прийняття політичних рішень і представила матрицю із пропонуваними інструментами залучення для кожного з етапів/рівнів участі. Загалом існує 4 рівні громадянської участі (вертикаль, знизу-вгору: від найслабшого до найсильнішого)⁹³: інформація, консультація, діалог і партнерство, які можуть відбуватися на шести етапах прийняття політичних рішень (горизонталь, зліва-направо: від початкового до кінцевого): розроблення порядку денного, підготовка документів, рішення, виконання, моніторинг, перегляд (табл. 2.1).

⁹² Статут територіальної громади м. Львова. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B0PT01PMFOredjdVbUhVQU9qdk93TnBMSDV3NGNvd3NsaXhz/view>

⁹³ The Youth Progress Index. URL: <https://www.youthforum.org/sites/default/files/page-pdfs/Youth%20Progress%20Index.pdf>

**2.2. Розвиток територіальних громад
в контексті розбудови громадянського суспільства**

Таблиця 2.1.

Інструменти участі громади в процесі прийняття політичних рішень ЄС

Рівні участі	Етапи прийняття політичних рішень					
	Розроблення порядку денного	Підготовка документів	Рішення	Виконання	Моніторинг	Перегляд
Інформування	Легкий і відкритий доступ до інформації; дослідження; кампанії та лобювання; веб-сайт з основними документами	Відкритий і вільний доступ до політичних документів; веб-сайт з основними документами; кампанії та лобювання; мовлення по інтернету; вклад досліджень	Кампанії і лобювання	Відкритий доступ до інформації; веб-сайт для доступу до інформації; e-mail розсилка; FAQ; процедури публічного тендеру	Відкритий доступ до інформації; збір даних; оцінки; дослідження	Відкритий доступ до інформації
Консультації	Петиції; он-лайн консультації	Слухання і групи питань-відповідей; експертні семінари; багатосторонні комітети і консультативні органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Події, конференції, форуми, семінари	Механізми зворотного зв'язку	Конференції чи зустрічі; он-лайн консультації
Діалог	Слухання і громадські форуми; форуми громадян і майбутні ради; основні контакти у владних органах	Слухання і групи питань-відповідей; експертні семінари; багатосторонні комітети і консультативні органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Семінари з підвищення спроможності; навчальні семінари	Робочі групи чи комітети	Семінари і дискусійні форуми
Партнерство	Робочі групи чи комітети	Спільна підготовка документів	Спільне прийняття рішень	Стратегічні партнерські зв'язки	Робочі групи чи комітети	Робочі групи чи комітети

Джерело: складено за⁹⁴.

⁹⁴ The Youth Progress Index. URL: <https://www.youthforum.org/sites/default/files/page-pdfs/Youth%20Progress%20Index.pdf>

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Так, Ш. Арнштайн⁹⁵ запропонувала розбити ефемерне поняття «громадянська участь» на три рівні: неучасть; символічні заходи; громадянська влада, які своєю чергою розбиваються ще на 8 «сходинок» (рис. 2.5), а також визначила вісім рівнів участі, кожен з яких відповідає одній сходинці сходів, практично без участі громадян в одному кінці до форми повного керівництва громадян на іншому. Чим вище знаходяться громадяни на сходах, тим більше влади у них є при визначенні результатів. Дві нижні сходинки – маніпуляції і терапія – не є участю і їх слід уникати. Наступні три – інформування, консультації та примирення – є чисто символічними, вони дозволяють громадянам мати голос і бути почутими, але їх погляди не можуть бути належним чином розглянуті можновладцями. Останні три кроки – партнерство, делегована влада і громадянський контроль – складають реальну владу громадян та повні форми участі громадян.



Рис. 2.5. Ступені громадянської участі (за Ш. Арнштайн)

Джерело: розроблено за⁹⁶.

Однією з форм активності громадян, що здійснюється добровільно на благо громади без грошової винагороди, є волонтерство, що не передбачає грошові внески, тільки власний витрачений час і зусилля. Українці визнають велику роль волонтерського руху в суспільних процесах: 62% визнають роль волонтерів у політичних змінах 2018 р., 85% вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру, а 81% схильні вважати волонтерський рух обов'язковою складовою громадянського суспільства⁹⁷.

⁹⁵ Arnstein Sh. R. A Ladder of Citizen Participation. JAIP. 1969. Vol. 35(4). Pp. 216-224.

⁹⁶ Там само.

⁹⁷ Волонтерство в Україні. URL: <http://un.org.ua/images/volunteer.pdf>

2.2. Розвиток територіальних громад в контексті розбудови громадянського суспільства

Майже чверть українців (23%) мали досвід волонтерства, з них 9% українців почали займатись волонтерством протягом 2018 р. Більшість волонтерів займаються волонтерством самостійно, 43% з них – із середнім рівнем достатку (рис. 2.6).



**Рис. 2.6. Розподіл домогосподарств України
за фінансовою спроможністю, %**

Джерело: розроблено за⁹⁸.

У 2017 р. 70% населення робили грошові або речові пожертви впродовж року, зокрема 50% подавали милостиню, а 56% робили грошові або речові пожертви, не враховуючи милостиню. 31% населення жертвували кошти або речі безпосередньо тим, кому вони потрібні, 21% – волонтерам, що збирають кошти для інших, 19% – церкві або іншим релігійним організаціям і тільки 6% – благодійним організаціям, а також 2% – громадським організаціям та 1% – міжнародним організаціям. 56% населення віддавали готівку, 32% – жертвували речі, 23% – кидали кошти в скриньку і лише 6% робили переказ через банк, а 5% – онлайн. Серед найзручніших способів робити пожертви 50% населення зазначили, що їм зручно віддавати готівку, 34% – жертвувати речі, 19% – кидати готівку в скриньку, тільки 9% зазначили як зручний переказ через банк і 6% переказ

⁹⁸ Там само.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

онлайн⁹⁹. Проте Україна займає лише 90-е місце в рейтингу благодійності в світі, Польща – 105-е, Угорщина – 119-е, США – 5-е. Волонтерство досягає аналогічних рівнів участі як у розвинених, так і в країнах, що розвиваються, проте у країнах з перехідною економікою рівень нижчий (рис. 2.7).

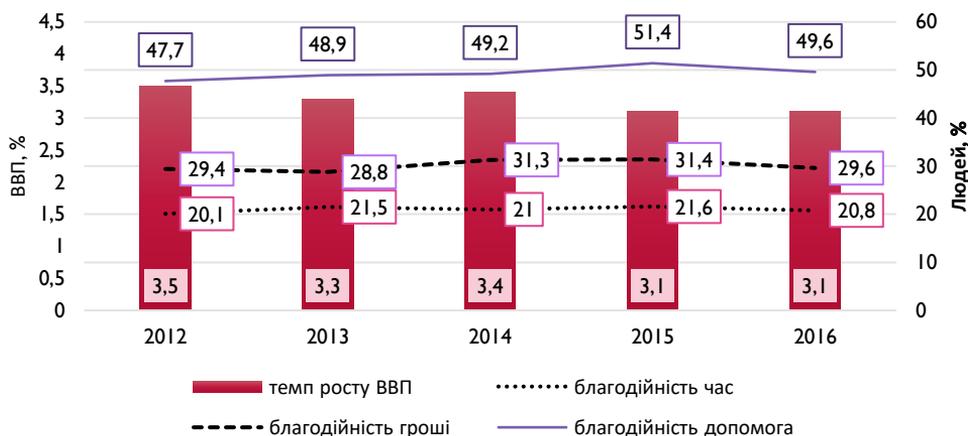


Рис. 2.7. Глобальні темпи росту валового внутрішнього продукту (ВВП) та участь у пожертвуванні грошей, волонтерській роботі та допомозі незнайомцям у 2012-2016 рр.

Джерело: складено за¹⁰⁰.

Здатність суспільства реагувати на основні людські потреби своїх громадян, створювати елементи, що дозволяють громадянам та громадам зміцнювати та підтримувати якість свого життя, а також створювати умови для того, щоб усі люди могли досягти свого повного потенціалу, і є соціальним прогресом. У 2017 р. індекс соціального прогресу України 68,35 (64-е місце), тобто середній соціальний прогрес (рис. 2.8). Водночас сусідні країни-члени ЄС вище в рейтингу: Польща – 32-е місце, Словаччина – 30-е місце, Угорщина – 37-е місце, проте сусіди-країни СНД в рейтингу за індексом соціального прогресу знаходяться нижче.

Важлива участь молоді в життєдіяльності територіальної громади, що не зводиться тільки до голосування або висування кандидатів на вибори.

⁹⁹ Дослідження благодійних організацій та участі населення у благодійних і волонтерських проектах. URL: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/UA/2018/2018-news/Charity_report_2017_Zagorij_Foundation.pdf

¹⁰⁰ CAF World Giving Index. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017_2167a_web_210917.pdf?sfvrsn=ed1dac40_10

2.2. Розвиток територіальних громад в контексті розбудови громадянського суспільства

Участь молоді сприяє її соціальній інтеграції, допомагаючи їй не тільки впоратися з проблемами і труднощами, але й викликами сучасного суспільства, в якому часто переважають анонімність і індивідуалізм. Зауважимо, людина характеризується не лише індивідуальною, а й груповою ідентичністю, яка пов'язана з ототожненням людини з територіальною громадою. Люди зазвичай тяжіють до сили, житель прив'язаний до своєї громади не стільки тому, що він тут народився, скільки тому, що він бачить в цій громаді вільну та сильну корпоративну структуру, частиною якої він є та яка заслуговує на те, щоб докласти зусиль для участі в управлінні нею. У громаді завжди піклуються про розосередження влади для того, щоб зацікавити якомога більше людей. Це не просто адміністративне утворення, жителів громади ріднять прихильності, спогади, спільність способу життя¹⁰¹.

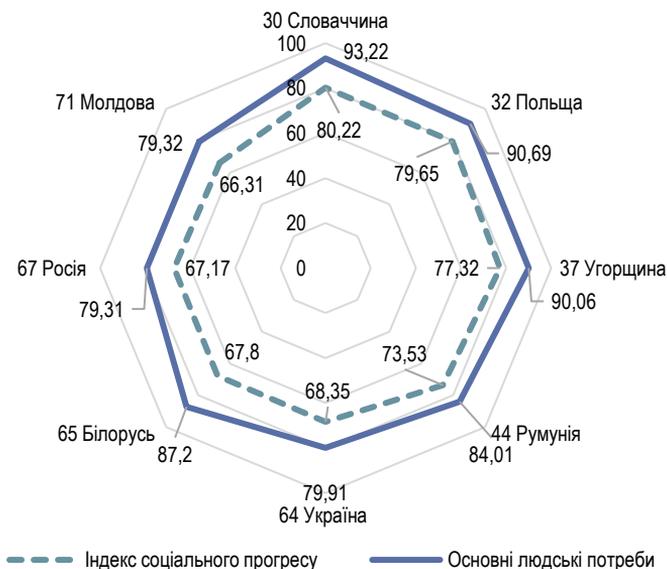


Рис. 2.8. Україна серед суміжних країн за індексом соціального прогресу у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁰².

Одним з напрямів участі молоді є створення молодіжного центру/молодіжного простору, що зосереджував би необхідні для молоді

¹⁰¹ Токвиль А. Демократія в Америці: пер. с франц. М.: Прогрес, 1992. 554 с.

¹⁰² Social Progress Index. URL: <https://www.socialprogress.org/?code=UKR>

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

послуги, можливості проведення вільного часу та всебічного розвитку. Координаційний орган такого центру/простору може бути комунальною установою, приватною структурою, громадським об'єднанням, але коло функцій одне й те саме. Створення такого молодіжного простору/молодіжного центру може відбуватися на базі об'єктів молодіжної інфраструктури, які не використовуються або мало використовуються населенням. Такий простір/центр може діяти у будь-яких наявних у населеному пункті об'єктах: клуб, бібліотека, виконком, загальноосвітній навчальний заклад, спортивні заклади, центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді тощо. Водночас досвід діяльності молодіжних центрів в Україні показує, що окреме приміщення, розташоване у доступному та досяжному для молоді місці, є однією з умов ефективної роботи молодіжного центру.

Молодіжний простір громади має стати не тільки місцем надання певного набору послуг, але й первинним осередком громадянської активності молоді, приміром, через механізм створення молодіжного консультативно-дорадчого органу (наприклад, молодіжна рада) громадських активістів, представників молодіжних громадських об'єднань.

Нині громади повертаються до місцевої філантропії тому, що ця практика сприяє отриманню хороших результатів розвитку. Справді, багато практиків прирівнюють місцеву філантропію до колективного пориву, так само як і до організаційної форми. За місцевою філантропією криється потужна логіка, набір «якщо / то» гіпотез про те, як домогтися результатів, важливих для мешканців, донорів і практиків¹⁰³: якщо люди відчують себе співінвесторами в свій власний розвиток, то вони більше дбають про результати; якщо жителі роблять внесок зі своїх власних ресурсів, то рушійні сили стають більш рівними, відносини починають бути більш схожими на партнерські, а не на традиційні «донор-бенефіціар»; якщо місцеве населення керує і робить внески до місцевої філантропії, то локальним отримувачам доведеться бути відповідальними та підзвітними громаді, таким чином створюючи соціальний капітал; якщо інституції місцевої філантропії здатні виступати в якості сховищ різних видів довіри і ресурсів, то вони можуть скеровувати розвиток у продуктивні напрями.

Основні складові місцевої філантропії:

¹⁰³ The Case for Community Philanthropy: How the practice builds local assets, capacity and trust – and why it matters. URL: <http://www.globalfundcommunityfoundations.org/information/the-case-for-community-philanthropy-how-the-practice-builds.html>

2.2. Розвиток територіальних громад в контексті розбудови громадянського суспільства

1. *Ресурси.* Місцева філантропія створює та розгортає місцеві ресурси – фінансові та інші. Саме тому індивідуальні донори та донори, що представляють благодійні установи, вважають її ефективним шляхом до досягнення стійкості, нарощуючи ресурсну базу для роботи над проблемами громади. Використання місцевих ресурсів, залучення місцевих донорів та часте використання ендаументів – все це дозволяє місцевій філантропії в довгостроковій перспективі зміцнювати громадянське суспільство.

2. *Спроможність.* Організації місцевої філантропії розробляють довгострокову спроможність у вигляді взаємозв'язків, знань, інфраструктури і лідерів, необхідних для громадянського суспільства – спроможності, які неможливо забезпечити короткостроковими підходами. Зокрема, місцева філантропія є ефективним інструментом посилення впливу громадян та їх участі. Вона знаходиться в ідеальному становищі, щоб допомогти організаціям адаптуватися до мінливих умов, нових місцевих пріоритетів, змін інтересів донорів та можливостей управління.

3. *Довіра.* Завдяки місцевому управлінню та прозорим рішенням щодо фінансування місцева філантропія формує довіру місцевих жителів до своїх місцевих установ і один до одного. Цей соціальний капітал зміцнює громадянське суспільство. Він породжує зацікавлення. Це формує почуття володіння процесом розвитку на місцевому рівні. І це дозволяє організаціям місцевої філантропії ефективно скликати, інформувати та мобілізувати мешканців тими засобами, які інші організації часто не можуть для цього задіяти.

Організації місцевої філантропії примножуються, зокрема кількість фондів громад зростає на 86% впродовж 2000-2010 рр.¹⁰⁴. Це зростання пояснюється низкою чинників, поміж яких існування організацій, що підтримували розвиток цієї практики, гнучка організаційна модель, довгострокове фінансування, а також розповсюдження в усьому світі намагань створити громадянське суспільство. В Україні ІСАР Єднання з 2009 р. впроваджує програму «Школа фондів громад», яка має на меті сприяння розвитку фондів громад в Україні для підвищення їх ролі у вирішенні місцевих проблем і забезпечення їх активної майбутньої життєдіяльності¹⁰⁵.

¹⁰⁴ The 2010 Global Status Report on Community Foundations, підготовлений Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS).

¹⁰⁵ Живі історії фондів громад України. URL: <https://issuu.com/ednannia/docs/011598ca7ed5db/4>

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Європейська комісія викладає нові пропозиції щодо того, як краще взаємодіяти з громадянським суспільством. Європейська комісія прийняла нове повідомлення про те, як більш ефективно працювати з організаціями громадянського суспільства у країнах, що розвиваються, сусідніх країнах та країнах-партнерах. Ці пропозиції включають керівні принципи роботи з урядами та державними установами з метою забезпечення більш сприятливого, справедливого і демократичного середовища для діяльності груп громадянського суспільства; в результаті чого вони можуть допомогти більшості бідних і вразливих верств населення світу. Європейська комісія розпочала онлайн консультацію для пошуку думок організацій громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін щодо майбутньої політики ЄС щодо підтримки громадських об'єднань в країнах-партнерах у сфері співпраці в галузі розвитку.

Європейська комісія визначила своє бачення участі неурядових організацій у співпраці в галузі розвитку та основних кроків, які вони мають зробити. Ця участь не обмежується лише наданням послуг, але спрямована на посилення спроможності недержавних учасників стати основними учасниками демократичних урядів.

Зокрема, громадські організації (як місцеві, так і міжнародні) можуть потенційно сприяти розвитку територіальних громад та реагувати на зростаючу проблему бідності в декількох напрямках. Їхні відповіді можна розділити на такі групи: покращити інвестиційний клімат місцевого бізнесу; заохочувати нові підприємства та засоби до існування; надавати соціальні послуги, здійснювати програми підготовки та підвищення кваліфікації; сприяти полегшенню та реабілітації (табл. 2.2).

Громадське фінансування (краудфандинг) може виконувати різні завдання розвитку територіальної громади, зокрема залучення коштів на ранніх стадіях підприємництва в територіальних громадах. До того ж, за прогнозом Світового банку, до 2025 р. щорічні вкладення в краудфандинг зростуть до 93 млрд дол. США¹⁰⁶. Старт реального краудфандингу в Україні безпосередньо пов'язано з онлайн-проектом соціальних інновацій Big Idea. У березні 2012 р. команда «Велика ідея» запустила краудфандингову платформу «Спільнокошт» – найпопулярнішу і найбільш результативну сьогодні в Україні.

¹⁰⁶ Crowdfunding's Potential for the Developing World. Washington: World Bank, 2013. 104 p. URL: http://www.infodev.org/infodev-files/wb_crowdfundingreport-v12.pdf

**2.2. Розвиток територіальних громад
в контексті розбудови громадянського суспільства**

Таблиця 2.2

Роль громадських об'єднань у процесі розвитку територіальних громад

Роль	Дія
Покращення інвестиційного клімату місцевого бізнесу	
1. Обслуговування економічної інфраструктури 2. Покращення політики бізнесу 3. Покращення управління 4. Просування інвестицій та маркетинг	Впроваджувати програми щодо каналізації та утилізації сміття Програма розвитку житлового будівництва Заохочення та розширення альтернативного джерела енергії Пропаганда вдосконалення законодавчої та фінансової політики Нівелювання корупції Удосконалення інформаційного потоку та створення мережі для посилення підзвітності Ініціювати заходи з попередження злочинності Покращення потоку інформації для підвищення обізнаності
Заохочувати програми нових підприємств та засобів до існування	
5. Проєкт, що генерує доходи 6. Проєкт мікрофінансування 7. Організувати кооперативи	Допомога та фінансування невеликих проєктів для громадських груп та окремих осіб, таких як жіночі індустріальні будинки тощо Надання кредитів на реалістичні проєкти та малим підприємствам індивідуально або колективно Надання консультацій з питань фінансів, бізнес-планування, маркетингу, законодавства тощо Допомога громадам та секторам у створенні кооперативів, у сільському господарстві, житловому секторі тощо
Надання соціальних послуг	
8. Освіта 9. Соціальне благополуччя та інший соціальний сектор 10. Здоров'я 11. Інтеграція працівників з низьким рівнем доходу та найманих працівників	Реалізація освітніх програм Забезпечення підвищеної освітньої спрямованості бізнесу Впровадження програми охорони здоров'я Організація професійних стандартів охорони здоров'я Реалізація програм та проєктів з питань дитячої праці, догляду за дітьми, людей похилого віку тощо Впровадження та підтримка планування сім'ї з ВІЛ / СНІД, імунізація тощо Допомога жінкам у доступі до програм зайнятості та самозайнятості Програми отримання навичок та працевлаштування, особливо для меншин та інших маргінальних груп
Навчання та розвиток потенціалу	
12. Підприємницький потенціал 13. Професійно-технічний потенціал 14. Інституційний потенціал	Забезпечення навчання для будівництва підприємців Забезпечення спеціальних тренінгів Проведення семінарів з основних інституційних навичок (бухгалтерський облік / бухгалтерський облік, управління тощо)
Допомога та реабілітація	
15. Допомога та реабілітація	Надання аварійних послуг, таких як тимчасовий притулок, харчування тощо після катастрофи чи конфлікту Підвищення готовності громад до стихійних лих та інших катастроф Організація громади для реабілітації Створення мереж соціальної безпеки тим, хто потребує

Джерело: складено за¹⁰⁷.

¹⁰⁷

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Головні чинники, які полегшили краудфандинг в розвинених країнах: прозора нормативно-правова база; швидкість і масштаби, які досягають технології та інтернет, можуть доставити на ранній стадії фінансування ринків; посилення проникнення на ринок соціальних мереж та інтернет використання, яке необхідно використати для демографічних показників та технологічні тенденції для стимулювання співпраці та культурних зрушень; регульований онлайн-ринок, що полегшує капітал формування при забезпеченні обережного захисту інвесторів через освіту та навчання; співпраця з іншими підприємницькими заходами та центри, включаючи конкурси бізнес-планів, інкубатори, прискорювачі, університети та спільні робочі простори до створити канал для можливості та нагляду.

Звичайно є ризики, які можуть бути знижені через регулювання, технології та соціально-культурні підходи:

– регулювання: уряди повинні переглядати та оновлювати регулювання малого бізнесу (від реєстрації до банкрутства). Положення повинні збалансувати необхідність захисту інвесторів від формування капіталу. Повинні бути створені конкретні межі для краудфандінгу, щоб заохочувати інвестиції у стартапи та малий бізнес, залучення грошових коштів діаспори та заробітчан. В Україні краудфандинг розвивається повільно, оскільки в законодавстві відсутнє регулювання краудфандінгу;

– технологія: щоб грошове фінансування працювало, люди повинні мати доступ до надійного інтернету або мобільні мережі передачі даних. Технологія до сприяти постійному спілкуванню між інвесторами і підприємці та інструменти систематизації, а також оптимізувати життєвий цикл бізнесу, що дозволить вільно працювати;

– соціальні: особистості в межах країни повинні бути активними займається онлайн-соціальними мережами, як це є головний драйвер грошової діяльності. Громади повинні впливає на запуск та спільну підтримку фінансування для підтримки підприємців та розвитку кола довіри;

– культурні: приватний сектор повинен бути залучений, щоб допомогти створити канали життєздатного бізнесу, що може стати потенційними інвестиційними можливостями.

Важливим інструментом участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики є громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі є тимчасовим

2.2. Розвиток територіальних громад в контексті розбудови громадянського суспільства

консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики¹⁰⁸. Постановою Кабінету Міністрів¹⁰⁹ *рекомендовано органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням. Основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики.*

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проєкти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються

¹⁰⁸ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. N 996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>

¹⁰⁹ Там само.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за попередній рік).

Світовий досвід свідчить, що політика, яка на стадії вироблення спирається на широку громадську підтримку, має більше шансів на успішне втілення, ніж політика, яка викликає значну громадську опозицію, чи просто невідома громаді. Більшість рішень органів влади стосуються населення. Якщо люди знають про ці рішення та вважають, що вони також брали участь в їх розробленні, вони скоріше за все дотримуватимуться такого закону чи такої політики.

Коли громадяни беруть участь у вирішенні проблеми і процесі ухвалення рішення, то вони стають співучасниками вирішення проблеми, що існує в їхній громаді. У такому разі набагато менш імовірно, що ці громадяни виступлять проти прийнятого рішення. Та й самі рішення, прийняті місцевою владою, скоріш за все, будуть більш ефективними. Все це надзвичайно важливо для успішного розроблення та реалізації стратегічного плану розвитку територіальної громади.

Себто взаємність, яка заснована на принципі солідарності, що забезпечує ширші суспільні переваги, а не ті, що містять або обмежуються певними привілейованими групами громади – як всередині громади, так і зовні. Ці переваги перевершують традиційні відчутні результати; вони також дають довіру, лідерство у громаді, соціальний капітал, стійкість та зменшення ставлення факторів залежності, які, як правило, вважаються важливими, але важко виміряти.

Іноземний досвід демонструє позитивний вплив безпосередньої участі громади у місцевому самоврядуванні, так і розвиток територіальних громад через активізацію громадянського суспільства. Тому в Україні доцільно зосередити увагу на інституційній спроможності територіальних громад та активізації громад через застосування інструментів участі у місцевому розвитку, що дозволить зменшити негативні тенденції життєдіяльності громад (якість життя домогосподарств, рівень зайнятості, міграція, екологія, безпека, власність тощо) та залучити додаткові фінансові ресурси на реалізацію потенціалу розвитку територіальних громад України.

2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

Територіальна громада є суб'єктом регулювання соціально-економічного розвитку, яке здійснюється через розроблення певних механізмів регулювання, серед яких фінансово-економічні. Для з'ясування сутності фінансово-економічного механізму регулювання розвитку територіальних громад важливо розглянути його різні конфігурації: «механізм», «регулювання», «механізм регулювання», «фінансовий механізм», «економічний механізм», «фінансово-економічний механізм».

У науковій літературі серед економічних механізмів виділяють механізми управління та механізми регулювання, відмінність яких полягає у різниці сутності понять «управління» та «регулювання». Процес управління найчастіше визначають як сукупність послідовних дій на об'єкт, використовуючи визначені прийоми та методи, для досягнення певних результатів. Він складається із загальних функцій (аналіз, контроль, організація, планування, контроль, регулювання), які спрямовані на досягнення мети на його окремих стадіях.

Предметом дискусії в наукових дослідженнях є також питання змісту та структури фінансового механізму. Так, Л. Лазебник розглядає фінансовий механізм як комплекс дій органів управління шляхом застосування фінансових інструментів, важелів, стимулів, санкцій, методичних засобів та техніки фінансового планування, організації, регулювання та контролю¹¹⁰. О. Ковалюк розглядає фінансовий механізм як систему фінансових форм, методів важелів та інструментів, які використовуються у фінансовій діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення за відповідної фінансової політики на мікро і макрорівні¹¹¹.

Дія фінансового механізму проявляється через його методи: фінансове планування, прогнозування, фінансове забезпечення, фінансове регулювання, фінансовий контроль. Методами прямої дії дослідники визначають фінансове забезпечення та регулювання. Як зауважує О. Василик, між ними немає чіткого розмежування, адже одні і ті ж

¹¹⁰ Лазебник Л. Щодо теорії фінансової політики: дослідження в координатах організаційно-економічних відносин. Актуальні проблеми економіки. 2006. № 9(63). С. 51-64.

¹¹¹ Ковалюк О.М. Фінансовий механізм економіки. Фінанси України. 2001. № 9. С. 22-29.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

інструменти можуть використовуватись і у фінансовому забезпеченні, і у фінансовому регулюванні, зокрема податок, що одночасно виконує фіскальну і регулюючу функцію¹¹².

На думку М. Макаренко, «фінансово-економічний механізм регулювання деякого об'єкта – це система фінансово-економічних методів, прийомів, важелів з управління фінансовим забезпеченням заходів економічної політики у поєднанні з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням». Автор, хоч і досить комплексно підходить до визначення, проте певним чином ототожнює механізм і систему. На наш погляд, механізм регулювання не є системою чи просто сукупністю елементів, його доцільно розглядати як спосіб дій суб'єкта регулювання, адже регулювання є процесом, а отже, механізм регулювання – це спосіб, за допомогою якого цей процес здійснюється.

У контексті розглянутого вище можна дати таке визначення: фінансово-економічний механізм регулювання розвитку територіальних громад – це спосіб дій суб'єкта регулювання на соціально-економічний розвиток територіальних громад, який базується на певних принципах, з використанням фінансово-економічних методів, інструментів, важелів регуляторного характеру, у поєднанні з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Суб'єкти регулювання, на наш погляд, доцільно розділити на:

– суб'єкти державного регулювання: органи влади загальної та спеціальної компетенції державного, регіонального рівня, які згідно з законодавством мають право здійснювати заходи з регулювання розвитку територіальних громад;

– органи місцевого самоврядування;

– суб'єкти громадського регулювання – органи самоорганізації населення: релігійні, культурні, політичні організації (такі структури хоч і не мають прямої регулятивної дії, як органи державної влади, проте здійснюють саморегулювання та мають можливості впливу на рішення владних структур).

Об'єктом регулювання є умови, процеси, відносини між суб'єктами, що виникають у процесі розвитку територіальних громад (рис. 2.9).

Основні завдання регулювання розвитку територіальних громад залежить від характеру регулювання розвитку: підтримуючий чи стимулюючий.

¹¹² Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2003. 416 с.

2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

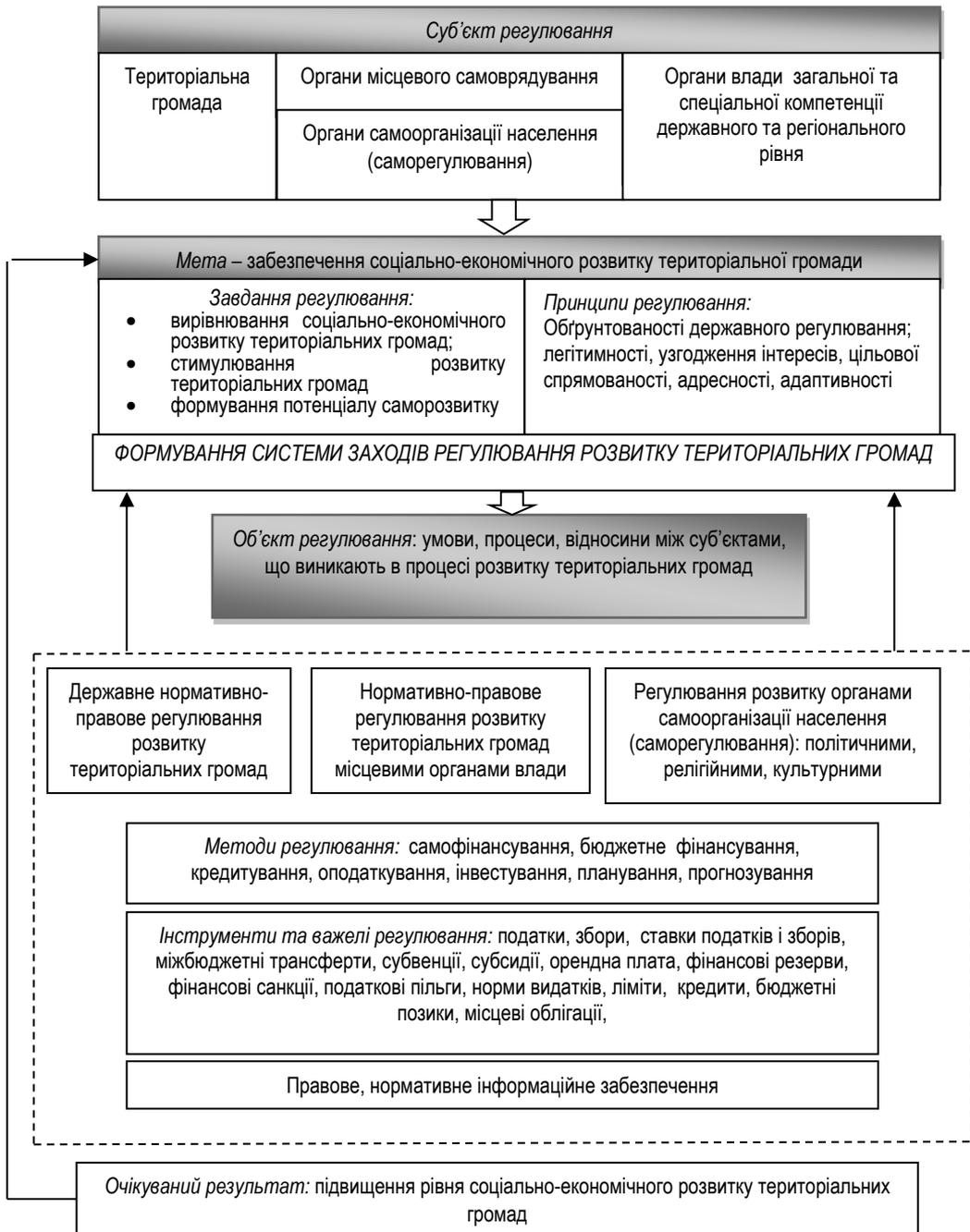


Рис. 2.9. Структурно-логічна схема функціонування фінансово-економічного механізму регулювання розвитку територіальних громад
Джерело: авторська розробка.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Підтримуюча компонента полягає у вирівнюванні соціально-економічного розвитку територіальних громад, усунення асиметричності їх розвитку та забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів. Основним механізмом вирівнювання соціально-економічного розвитку є бюджетне вирівнювання, необхідність здійснення якого зумовлене нерівномірністю економічного розвитку територій, бюджетний потенціал яких є різним за обсягом, що не дозволяє здійснювати фінансування видатків у рівних обсягах.

Стимулююча компонента полягає у стимулюванні розвитку територіальних громад з використанням різних методів, інструментів та важелів. Метою стимулювання є активізація ролі територіальних громад у забезпеченні розвитку територій, стимулюванні «точок зростання», кооперації суб'єктів територіального розвитку та пошуку інноваційних механізмів їх розвитку. Таке стимулювання повинно сприяти збільшенню власних надходжень до місцевих бюджетів, інвестиційних видатків місцевих бюджетів.

Формування системи заходів регулювання розвитку територіальних громад слід здійснювати з дотриманням певних принципів як основних правил та рекомендацій, що повинні враховуватись у процесі регулювання:

- обґрунтованості доцільності державного регулювання через відсутність на нижчих рівнях прав або ресурсів, необхідних для самостійного вирішення соціально-економічних проблем територіальної громади;

- принцип легітимності – регулювання розвитку територіальних громад повинно здійснюватись у правовому полі відповідно до чинного законодавства;

- принцип узгодження інтересів, що передбачає поєднання місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів у реалізації заходів регулювання розвитку територіальних громад;

- принцип адаптивності, що означає гнучкість заходів регулювання розвитку територіальних громад на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища їх функціонування;

- принцип цільової спрямованості регулювання, що вимагає розроблення системи заходів регулювання відповідно до поставлених стратегічних цілей розвитку територіальних громад;

- принцип адресності – система заходів повинна мати чітку

2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

локалізацію¹¹³.

Фінансово-економічні механізми регулювання розвитку мають різну цільову та просторову спрямованість, характер та періоди впливу, що дозволяє їх класифікувати за різними класифікаційними ознаками (рис. 2.10).

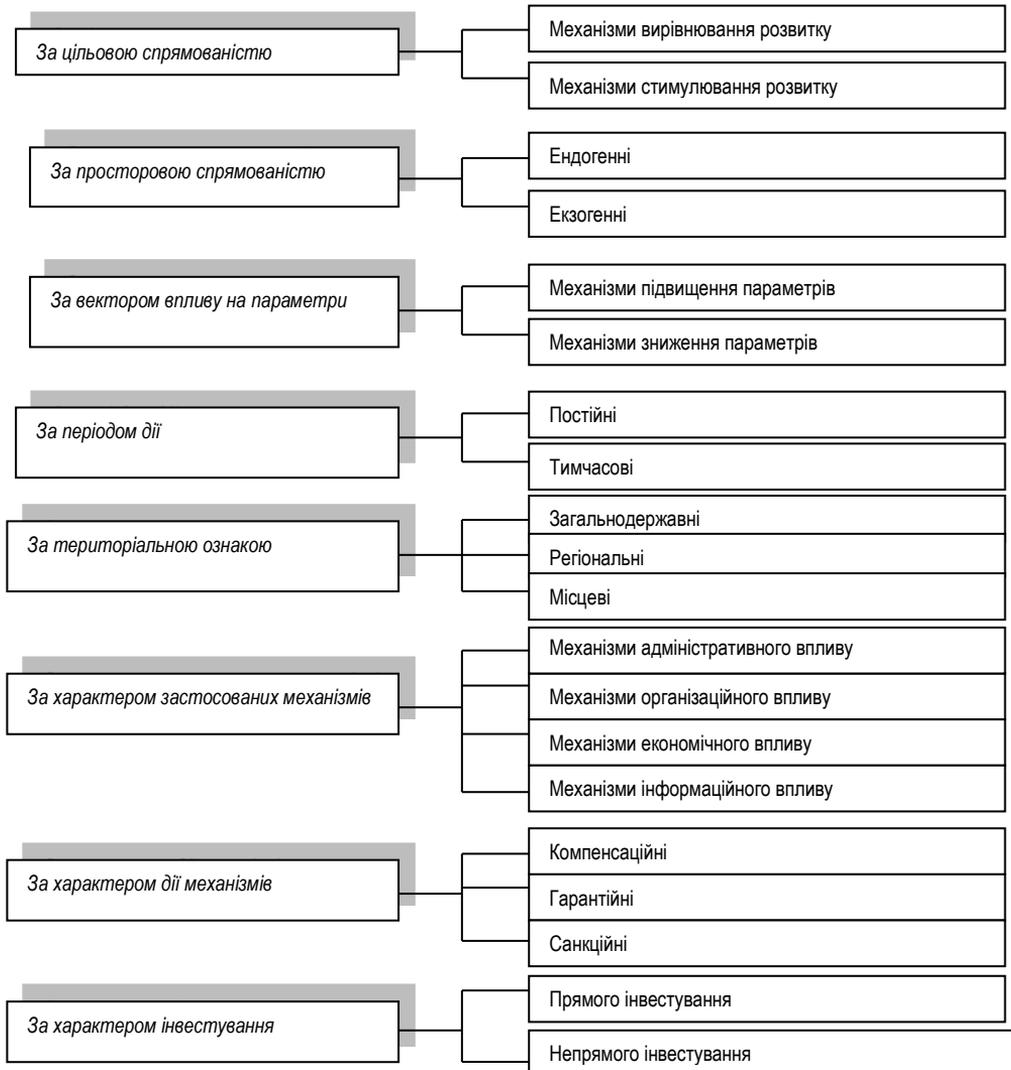


Рис. 2.10. Класифікації фінансово-економічних механізмів регулювання розвитку територіальних громад

Джерело: авторська розробка.

¹¹³ Методи державного регулювання регіонального розвитку. URL: http://stud.com.ua/49722/ekonomika/metodi_derzhavnogo_regulyuvannya_regionalnogo_rozvitku

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Враховуючи підтримуючий та стимулюючий характер регулювання, фінансово-економічні механізми регулювання розвитку територіальних громад, на наш погляд, доцільно розділити на три блоки:

1. *Механізми фінансового вирівнювання (бюджетне регулювання) соціально-економічного розвитку територій*, цільові орієнтири яких направлені на забезпечення державних стандартів отримання послуг кожним мешканцем країни та усунення диспропорцій розвитку;

2. *Механізми стимулювання інвестиційно-інноваційного розвитку територіальних громад* (інвестиційне, податкове регулювання), що покликані дати поштовх для підвищення розвитку територій;

3. *Механізми регулювання відносин комунальної власності як такої*, що об'єднує громаду. Ці механізми пов'язані з ефективністю використання ресурсного потенціалу територіальних громад та пов'язані з земельно-майновими відносинами, відносинами комунальної власності тощо (рис. 2.11).

Механізми фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку територій. Необхідність фінансового вирівнювання пов'язана з нерівномірністю розвитку окремих територій, а тому воно притаманне будь-якій країні незалежно від рівня її розвитку. Поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку та, як наслідок, значної диференціації рівня та якості життя населення адміністративно-територіальних одиниць посилює роль держави як регулятора розвитку територій. На думку А. Загороднього, «фінансове вирівнювання – це процес перерозподілу фінансових ресурсів центральними органами державної влади на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатнього обсягу власних доходів»¹¹⁴.

У науковій літературі та на практиці поняття «фінансове вирівнювання» часто ототожнюють з «бюджетним вирівнюванням», що пов'язано з відсутністю чіткого визначення їх у законодавстві. Зокрема, у Бюджетному кодексі України відсутнє визначення цього поняття, а застосовуються терміни, що є його інструментами – «дотація вирівнювання», «коефіцієнт вирівнювання», «базова дотація», «реверсна дотація» тощо. У своїх дослідженнях фінансове вирівнювання розглядаємо як складову фінансового регулювання та як синонім поняття «бюджетне вирівнювання».

¹¹⁴ Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. К.: Знання, ЛБІНБУ, 2002. 462 с.

2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

Блоки	Фінансово-економічні механізми регулювання розвитку	Інструменти, важелі
Блок 1. Механізми фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку територій	Механізм горизонтального бюджетного вирівнювання	Субвенції, субсидії, дотації, видатки на одного мешканця, коефіцієнт вирівнювання, податкоспроможність
	Механізм вертикального бюджетного вирівнювання	Субвенції, дотації, частка надходження доходів до бюджету, розщеплення податків,
Блок 2. Механізми стимулювання інвестиційно-інноваційного розвитку територій	Механізми державного (бюджетного) інвестування розвитку територій	ДФРР, субвенція на розвиток інфраструктури ОТГ, субвенція на соціально-економічний розвиток територій, державні інвестиції, державно-приватне партнерство
	Механізми регулювання функціонування територіально-організаційних форм розвитку територій – «точок зростання»	Індустріальні парки, технопарки, спеціальні економічні зони, податкові пільги, ставки оподаткування, об'єкт оподаткування, відстрочка платежів
	Механізми стимулювання підприємницької активності	Єдиний податок, спрощена система оподаткування, податкові пільги, ставки оподаткування, об'єкт оподаткування, відстрочка платежів
Блок 3. Механізми регулювання відносин комунальної власності	Механізми регулювання використання земельних та інших природних ресурсів	Рентна плата, земельний податок, площа земельної ділянки, грошова оцінка земельної ділянки
	Механізми підвищення ефективності управління комунальним майном	Податок на майно, орендна плата, база оподаткування, комунальний податок, дивіденди
	Механізми регулювання розвитку соціальної інфраструктури територіальної громади	Освітня, медична субвенції, формула розрахунку субвенції, видатки на одного учня, штати та контингенти, опорні заклади

Рис. 2.11. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання розвитку територіальних громад

Джерело: авторська розробка.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Фінансове вирівнювання здійснюється через механізм міжбюджетних відносин та спрямоване на усунення територіальних відмінностей у наданні суспільних послуг населенню різних адміністративно територіальних одиниць, *що дозволяє місцевим органам влади забезпечувати реалізацію власних та делегованих повноважень*. Його завданням є приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій¹¹⁵.

Залежно від усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу ресурсів вертикаллю системи бюджетів чи горизонталлю між територіальними одиницями розрізняють два основні механізми фінансового вирівнювання: механізм вертикального бюджетного вирівнювання та механізм горизонтального бюджетного вирівнювання.

Залежно від того, за чим здійснюється вирівнювання, існує дві форми фінансового вирівнювання: вирівнювання видатків та вирівнювання доходів. Вирівнювання видатків (потреб) – орієнтація міжбюджетних трансфертів на вирівнювання рівнів послуг для різних органів місцевої влади та забезпечення отримання всіма громадянами однакового рівня послуг і вертикального балансу місцевих ресурсів. Вирівнювання доходів (ресурсів) – орієнтація міжбюджетних трансфертів на вирівнювання податкоспроможності органів місцевої влади та забезпечення горизонтального вирівнювання фіскальних ресурсів¹¹⁶.

Метою вертикального бюджетного вирівнювання є забезпечення достатньої кількості фінансових ресурсів на усіх рівнях влади для реалізації їхніх повноважень, тобто збалансування доходів і видатків за рівнями влади. У зарубіжній практиці використовуються різні методи фінансового вирівнювання: зменшення видаткової частини того рівня влади, де виник вертикальний дисбаланс, шляхом передачі частини зобов'язань владі вищого територіального рівня; введення додаткових податків на тій території, де виник дисбаланс; передача частини податкових надходжень з центрального бюджету до місцевих бюджетів; надання центральною владою трансфертів¹¹⁷.

¹¹⁵ Бланкард Ш. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення. URL: http://pidruchniki.com/79147/finansii/finansove_virivnyuvannya_byudzhetne_regulyuvannya

¹¹⁶ Мельник С.І., Щербина І.Ф. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України: навч. посіб. К.: Міленіум, 2002. 276 с.

¹¹⁷ Романенко О. Фінанси: підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.

2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

Хоча в Україні використовуються більшість розглянутих методів вирівнювання, основними залишаються трансфертні методи вирівнювання. Висока частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів зумовлена насамперед низькою фінансовою спроможністю територіальних громад. На жаль закріплення за місцевими органами влади додаткових податкових надходжень не завжди сприяє зростанню фінансової спроможності територіальних громад. Причиною цього є існування територіальних громад з низьким ресурсним потенціалом розвитку. Тому в країні реалізується адміністративно-територіальна реформа, мета якої – забезпечити формування фінансово спроможних територіальних громад шляхом укрупнення та об'єднання наявних громад. Ризик централізованого дофінансування розриву між власними доходами і витратами місцевих бюджетів полягає у дестимулюванні фіскальних зусиль органів влади, а також їхніх намірів здійснювати ефективну політику управління витратами на місцевому рівні.

Метою горизонтального вирівнювання є забезпечення єдиного стандартного рівня споживання суспільних послуг мешканцям різних територій. Слід наголосити, що фінансове вирівнювання покликане згладжувати розрив у фінансовій забезпеченості регіональних потреб та сприяти зацікавленості органів місцевої влади в раціональному господарюванні, але аж ніяк не повинне перетворюватись на фінансову зрівняйлівку на основі територіального перерозподілу доходів і ресурсів¹¹⁸. Усунення диференціації розвитку територій важливо регулювати з дотриманням принципу територіальної справедливості, коли розподіл доходів суспільства повинен бути, з одного боку, спрямований на забезпечення мінімальних потреб усіх членів суспільства, а з іншого – на дотримання принципу «хто більше заробляє – той більше отримує».

Впродовж довгих років вирівнювання в Україні здійснювалось за видатками, що було справедливим, але неефективним методом, оскільки не стимулювало збільшення доходів місцевих бюджетів. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості були необґрунтованими, видатки соціальної сфери розраховувались залежно від потреб мережі та не ув'язувались із соціальними стандартами. З початком проведення реформи бюджетної децентралізації вирівнювання за видатками у 2015 р. було змінено на вирівнювання за доходами на основі розрахунку індексів

¹¹⁸ Опарін В.М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. Фінанси України. 2015. № 6. С. 29-42.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

податкоспроможності територій, що визначається за двома податками – податком з доходів фізичних осіб (ПДФО) та податком на прибуток підприємств (для об'єднаних територіальних громад лише за ПДФО). Така система хоч і сприяє зацікавленості органів місцевої влади до залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування, проте має свої недоліки, пов'язані з тим, що місцеві бюджети різних адміністративно-територіальних одиниць мають різну структуру доходів, а розрахунок індексу податкоспроможності лише за двома податками ставить їх у нерівні умови; збільшення видаткових повноважень місцевих бюджетів не завжди підкріплені збільшенням їхніх доходів та інші.

Механізми стимулювання інвестиційно-інноваційного розвитку територіальних громад виділено в окремий блок – як такі, що спроможні дати поштовх для підвищення розвитку. Чимала роль у цьому відводиться державі, яка стимулює розвиток територіальних громад, використовуючи методи прямого та непрямого впливу через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), субвенцію на розвиток інфраструктури ОТГ, субвенцію на соціально-економічний розвиток територій, державні інвестиції, проекти державно-приватного партнерства тощо.

Механізми регулювання функціонування територіально-організаційних форм розвитку окремих територій так званих «точок зростання»: спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, технопарків, індустріальних парків, що мають особливий режим економічної та інвестиційної діяльності, вимагають побудови чіткої державної політики в цій сфері, розроблення концепцій створення таких територій у контексті загальнодержавного розвитку, створення сприятливого інвестиційного клімату. Україна має певний досвід функціонування спеціальних економічних зон (СЕЗ), однак через використання корупційних схем, низький рівень їх бюджетної ефективності цей інструмент розвитку був повністю дискредитований. Думки фахівців щодо доцільності використання спеціальних економічних зон в Україні є кардинально протилежними. Однак слід наголосити, що негативною є не сама концепція запровадження спеціальних економічних зон, а особливості механізмів її впровадження в Україні.

Останніми роками підтримку з боку органів центральної та місцевої влади, вітчизняних, іноземних інвесторів отримала ідея створення індустріальних парків (ІП) в Україні. Незважаючи на певні практики формування індустріальних парків в Україні на законодавчому рівні, цей процес був закріплений лише у 2012 р. прийняттям Закону України «Про

2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

індустріальні парки» та розробленням Концепції створення індустріальних (промислових) парків. Відповідно до ч. 3 п. 1 ст. 1 Закону України «Про індустріальні парки» індустріальний парк – це визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою територія, у межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері промислового виробництва, а також науково-дослідну діяльність у сфері інформації і телекомунікації на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку¹¹⁹.

Важливість *механізму стимулювання підприємницької активності* зумовлена тим, що рівень розвитку територіальної громади, її фінансова спроможність прямо пропорційна результатам функціонування на її території суб'єктів господарювання, що є платниками податків до місцевих бюджетів. Стимулювання підприємницької активності на державному рівні відбувається через систему заходів прямого та непрямого впливу (прямі державні інвестиції, податкові пільги, ставки оподаткування, відстрочку платежі і т.д.).

Вплив місцевих органів влади на підвищення підприємницької активності здійснюється через подолання проблем та створення стимулів для залучення на їх територію суб'єктів господарювання, нових інвестицій, стимулювання розвитку функціонуючих місцевих підприємств. Основними інструментами та важелями формування підприємницького середовища органами місцевого самоврядування є:

– встановлення відповідно до чинного законодавства ставок деяких місцевих податків та зборів. Згідно зі ст. 10 Податкового кодексу України обов'язковими для встановлення місцевими радами є єдиний податок та податок на майно в частині плати за землю та транспортного податку. Щодо податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, а також збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору, то місцеві ради самостійно (в межах повноважень) вирішують питання їх встановлення – вони не є обов'язковими;

– надання пільг з оподаткування, серед яких: звільнення від оподаткування певних категорій платників податку; зменшення бази оподаткування (встановлення неоподаткованого мінімуму/максимуму

¹¹⁹ Про індустріальні парки: Закон України. Відомості Верховної Ради. 2013. № 22. Ст. 212.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

бази оподаткування, виключення з бази оподаткування сум, визначених законодавством); зниження податкових ставок; збільшення податкового періоду тощо.

– забезпечення стабільності та прозорості системи оподаткування, позаяк часті зміни ставок оподаткування, відсутність орієнтації на довгострокову перспективу є несприятливим фактором розвитку підприємництва.

Механізми регулювання відносин комунальної власності були виділені в окремий блок, оскільки комунальна власність є основним видом власності територіальних громад, а відносини комунальної власності – це те, що об'єднує інтереси мешканців територіальних громад. Серед механізмів регулювання відносин комунальної власності, на наш погляд, найбільш впливовими на розвиток територіальних громад є: механізми регулювання використання земельних та інших природних ресурсів; механізми підвищення ефективності управління комунальним майном; механізми регулювання розвитку соціальної інфраструктури.

Механізми регулювання використання земельних та інших природних ресурсів, що знаходяться у розпорядженні територіальних громад. Відповідно до Земельного кодексу України¹²⁰ повноваження територіальної громади в управлінні земельними ресурсами зводяться до такого: планування використання території населеного пункту; управління земельними ресурсами в межах населених пунктів; розпорядження землями комунальної власності; встановлення ставки земельного податку; вирішення земельних спорів; затвердження документації з землеустрою, передбаченої Земельним кодексом України; розроблення і затвердження програми здійснення землеустрою на території територіальної громади¹²¹.

Місцеві органи влади розпоряджаються землями шляхом передачі, надання, вилучення, продажу, викупу, а також згідно з чинним законодавством мають повноваження щодо встановлення плати за землю та зміни їх цільового призначення (крім земель приватної власності, природоохоронного фонду загальнодержавного значення, земель, де знаходиться нерухомість держвласності, земель, що знаходяться у постійному користуванні держорганів у т.ч. лісгосподарського призначення, оборони).

¹²⁰ Земельний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

¹²¹ Земельний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

2.3. Систематизація фінансово-економічних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

Серед найвагоміших проблем підвищення ефективності використання земельних ресурсів територіальними громадами є проблеми заниження нормативно-правової оцінки землі, що зменшує можливості фінансових надходжень від плати за землю, орендної плати, державного мита при продажі, даруванні, спадкуванні; використання корупційних схем в управлінні земельними ресурсами; обмеження можливостей об'єднаних територіальних громад планувати свій розвиток через те, що землі за межами населених пунктів донедавна були у державній, а не комунальній власності (в розпорядженні Держгеокадастру).

Механізми регулювання використання земельних ресурсів територіальними громадами направлені на підвищення ефективності та лежать у площині встановлення більш вигідних для територіальної громади розмірів плати за землю; вдосконалення процедури оцінювання та визначення реальної оцінки землі, розроблення процедури передачі об'єднаним територіальним громадам земель державної власності, що перебувають за межами населених пунктів (з лютого 2018 р.).

Хоча у структурі доходів сільських територіальних громад базового рівня близько третини складають платежі за спеціальне використання природних ресурсів, проте нормативи плати часто є мінімальними та не обґрунтованими, а система перерозподілу ренти є несправедливою щодо територіальних громад.

Сьогодні не сформовано належної системи податкового регулювання використання окремих видів природних ресурсів, передусім, це стосується видобутку бурштину та заготівлі деревини, що не дає можливості використати усі наявні резерви збільшення надходжень природно-ресурсної ренти до бюджетів територіальних громад базового рівня¹²².

Підвищення можливостей надходження рентних платежів до місцевих бюджетів, починаючи з 2018 р., пов'язане з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти природного газу та газового конденсату» №1793-VIII від 20.12.2016 р., яким передбачено відрахування 5% рентних платежів від нафтогазовидобувних компаній у місцеві бюджети. Проблемами реалізації

¹²² Голян В.А. Плата за природні ресурси в умовах децентралізації: інвестиційний аспект. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 7. С. 7-16.

Розділ 2. НАУКОВИЙ ДИСКУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Закону є відсутність можливості адекватно оцінити об'єми видобутку для кожної окремо взятої свердловини; закритість інформації, поданої у Податковій декларації з рентної плати, для представників органів місцевого самоврядування.

Механізми підвищення ефективності управління комунальним майном. Відповідно до ст. 142 Конституції України, окрім землі, природних ресурсів, у комунальній власності територіальних громад знаходиться рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, а також спільні з іншими громадами об'єкти комунальної власності. Проблемою є те, що нездатність територіальної громади ефективно управляти комунальним майном може призвести до повної або часткової його втрати, позбавлення додаткових джерел доходів від його використання. Механізм підвищення ефективності управління комунальним майном передбачає оптимізацію структури майна та забезпечення його ефективного використання. По кожному з об'єктів комунальної власності доцільно розглядати усі варіанти його використання, враховуючи вплив зовнішніх та внутрішніх умов, оцінюючи економічну (надходження, від продажу, оренди майна, прибуток, дивіденди від експлуатації, підвищення вартості об'єкта) та соціальну ефективність його використання (зростання якості послуг та товарів, створення робочих місць, відрахування на розвиток об'єктів соціальної сфери).

Механізми регулювання розвитку соціальної інфраструктури територіальних громад. Необхідність виділення цих механізмів зумовлена тим, що в структурі видатків місцевих бюджетів регіонів України соціальні видатки сягають більше 70%, а в структурі окремих територіальних громад базового рівня – більше 90%. Механізми регулювання розвитку соціальної інфраструктури територіальних громад передбачають розроблення та затвердження державних стандартів послуг у галузях соціальної сфери, внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують нормативи щодо мережі, штату бюджетних установ, відповідності вартісної величини соціальних стандартів щорічній динаміці цін та інфляційним процесам, прийняття законодавчих та управлінських рішень щодо оптимізації та консолідації мережі закладів освіти, охорони здоров'я, культури тощо. Підвищення ефективності управління закладами соціальної сфери територіальних громад знаходиться у площині доведення відповідності між наявною мережею закладів бюджетної сфери та демографічною та економічною ситуацією в країні та безпосередньо в територіальній громаді.

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

З метою оцінювання ефективності адміністративно-фінансової децентралізації на регіональному рівні розроблено методичний підхід, який включає систему критеріїв, які характеризують структурно-динамічні зміни у доходах/видатках бюджетів областей, капітальних інвестиціях і результатах функціонування регіональної економіки.

1. **Критерій динаміки доходів бюджетів областей** – відображає ступінь переважання індексу росту власних доходів над індексом росту трансфертів із державного бюджету:

$$K_1^{\text{per}} = \frac{\text{Індекс росту власних доходів}}{\text{Індекс росту трансфертів}} > 1.$$

2. **Критерій структури доходів бюджетів областей** – відображає частку власних доходів у доходах бюджету:

$$K_2^{\text{per}} = \text{Частка власних доходів у зведеному бюджеті області} > 50\%.$$

3. **Критерій структури трансфертів із державного бюджету** – відображає частку дотацій у трансфертах із державного бюджету:

$$K_3^{\text{per}} = \text{Частка дотацій у трансфертах із державного бюджету} \rightarrow \min (< 2\%).$$

4. **Критерій динаміки капітальних інвестицій (КІ)** – відображає ступінь переважання індексу росту інвестицій із місцевих бюджетів над індексом росту інвестицій із державного бюджету:

$$K_4^{\text{per}} = \frac{\text{Індекс росту КІ, профінансованих за кошти місцевих бюджетів}}{\text{Індекс росту КІ, профінансованих за кошти державного бюджету}} > 1.$$

5. **Критерій динаміки власних доходів і загальних видатків бюджетів областей** – відображає ступінь переважання індексу росту власних доходів над індексом росту видатків:

$$K_5^{\text{per}} = \frac{\text{Індекс росту власних доходів}}{\text{Індекс росту видатків (без трансфертів)}} > 1.$$

6. **Критерій динаміки видатків на економічну діяльність** – відображає ступінь переважання індексу росту видатків на економічну діяльність над індексом росту загальних видатків бюджетів областей:

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

$$K_6^{\text{per}} = \frac{\text{Індекс росту видатків на економічну діяльність}}{\text{Індекс росту видатків (без трансфертів)}} > 1.$$

7. Критерій динаміки віддачі видатків на економічну діяльність – відображає ступінь переважання індексу росту обсягу реалізованої продукції над індексом росту видатків на економічну діяльність:

$$K_7^{\text{per}} = \frac{\text{Індекс росту обсягів реалізованої продукції (товарів, послуг) суб'єктів господарювання}}{\text{Індекс росту видатків на економічну діяльність місцевих бюджетів}} > 1.$$

Основною метою адміністративно-фінансової децентралізації в Україні є досягнення фінансової незалежності регіонів, а відтак – прискорення їх економічного розвитку. Реалізація цього завдання передбачає збільшення власних доходів регіонів, темпи росту яких мають переважати темпи росту трансфертів із державного бюджету. У 2016 р. цьому критерію (K_1^{per}) відповідали всі області, окрім Луганської, однак у 2017 р. переважання індексу росту власних доходів над індексом росту трансфертів збереглося тільки в ІІ регіонах (табл. 3.1). Така ситуація стала наслідком збільшення обсягу бюджетних трансфертів в Україні у середньому на 39,51%, тоді як власні доходи зросли на 34,41% порівняно з 2016 р.

Таблиця 3.1

Відношення індексу росту власних доходів до індексу росту трансфертів¹²³

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	0,853	0,895	1,262	0,963	x	x	x	x
Вінницька обл.	0,982	0,886	1,289	1,016	4	13	12	8
Волинська обл.	0,958	1,138	1,249	1,104	7	1	14	3
Дніпропетровська обл.	0,929	0,622	1,232	0,935	15	24	16	20
Донецька обл.	0,740	0,653	1,272	0,906	24	23	13	22
Житомирська обл.	0,997	0,906	1,245	1,026	2	11	15	7
Закарпатська обл.	1,018	1,048	1,360	1,107	1	3	5	2
Запорізька обл.	0,951	0,746	1,368	0,884	9	21	3	23
Івано-Франківська обл.	0,939	0,971	1,188	1,005	12	6	20	10
Київська обл.	0,866	0,829	1,364	0,996	21	19	4	13

¹²³ Тут і далі по тексту параграфу авторські розрахунки за даними: Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мінфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf); Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мінфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf)

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Кіровоградська обл.	0,993	0,859	1,298	0,999	3	17	11	12
Луганська обл.	0,792	0,869	0,965	1,015	22	16	24	9
Львівська обл.	0,959	0,915	1,395	0,953	6	10	2	19
Миколаївська обл.	0,953	0,878	1,355	0,994	8	15	6	14
Одеська обл.	0,910	0,886	1,481	1,127	17	14	1	1
Полтавська обл.	0,870	0,744	1,157	0,966	20	22	22	16
Рівненська обл.	0,938	0,924	1,231	1,057	13	9	17	6
Сумська обл.	0,920	0,810	1,188	1,089	16	20	21	4
Тернопільська обл.	0,930	1,028	1,094	1,060	14	4	23	5
Харківська обл.	0,761	0,856	1,309	0,962	23	18	8	17
Херсонська обл.	0,968	0,990	1,309	1,002	5	5	9	11
Хмельницька обл.	0,947	0,953	1,220	0,993	10	7	18	15
Черкаська обл.	0,884	0,906	1,213	0,959	19	12	19	18
Чернівецька обл.	0,898	1,055	1,332	0,883	18	2	7	24
Чернігівська обл.	0,942	0,935	1,303	0,932	11	8	10	21

Джерело: авторські розрахунки за¹²⁴.

Примітка: Відповідає цільовому значенню >I.

Зростання обсягів бюджетних трансфертів у 2017 р. відбулось в усіх без винятку областях (від 25,69% у Луганській до 50,43% у Донецькій). Натомість значення індексу росту власних доходів збільшилось лише в п'яти областях: Волинській, Донецькій, Луганській, Рівненській і Тернопільській (додаток А, табл. А.1). Найсуттєвіше зниження цього індексу відбулось у Запорізькій (на 29,54 в.п.) і Чернівецькій (на 29,58 в.п.) областях. У підсумку співвідношення між індексами росту власних доходів і трансфертів із державного бюджету у цих двох областях у 2017 р. (0,88) було найнижчим серед регіонів.

Децентралізація в Україні покликана змінити структуру доходів бюджетів на користь власних ресурсів. Відтак, *частка останніх у доходах регіонів має становити не менше 50%, а в перспективі – 60%* (значення показника у Дніпропетровській області у 2014 р.). У 2017 р. цьому критерію (K_2^{pec}) відповідали лише три області – Дніпропетровська, Київська і Одеська, а в 2016 р., окрім названих, ще Запорізька (табл. 3.2).

¹²⁴ Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мініфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf); Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мініфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf)

**Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Таблиця 3.2

Частка власних доходів у загальних доходах бюджетів, %

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	43,634	40,916	46,634	45,707	x	x	x	X
Вінницька обл.	36,382	33,637	39,508	39,898	14	15	13	12
Волинська обл.	25,283	27,802	32,471	34,679	22	19	20	19
Дніпропетровська обл.	61,703	50,064	55,263	53,586	1	1	1	2
Донецька обл.	53,349	42,755	48,717	46,256	2	5	6	7
Житомирська обл.	33,113	30,970	35,846	36,432	16	18	18	17
Закарпатська обл.	23,694	24,559	30,694	32,893	24	24	21	20
Запорізька обл.	51,412	44,103	51,916	48,848	3	3	3	4
Івано-Франківська обл.	26,841	26,276	29,742	29,842	20	21	23	23
Київська обл.	49,814	45,127	52,866	52,773	5	2	2	3
Кіровоградська обл.	37,867	34,361	40,452	40,431	12	13	10	11
Луганська обл.	43,276	39,863	39,018	39,378	8	8	14	14
Львівська обл.	36,806	34,765	42,644	41,479	13	11	9	9
Миколаївська обл.	39,463	36,411	43,684	43,542	10	9	8	8
Одеська обл.	45,033	42,044	51,796	54,761	7	7	4	1
Полтавська обл.	50,895	43,538	47,154	46,302	4	4	7	6
Рівненська обл.	27,283	25,745	29,910	31,080	19	23	22	21
Сумська обл.	39,480	34,570	38,553	40,583	9	12	15	10
Тернопільська обл.	25,231	25,748	27,512	28,683	23	22	24	24
Харківська обл.	46,503	42,664	49,340	48,360	6	6	5	5
Херсонська обл.	32,616	32,386	38,531	38,572	18	16	16	15
Хмельницька обл.	32,780	31,722	36,171	36,010	17	17	17	18
Черкаська обл.	38,184	35,885	40,447	39,450	11	10	11	13
Чернівецька обл.	26,112	27,152	33,176	30,469	21	20	19	22
Чернігівська обл.	35,335	33,826	39,974	38,294	15	14	12	16

Джерело: авторські розрахунки за¹²⁵.

Примітка: Відповідає цільовому значенню >50%.

У 2017 р. відбулось зменшення частки власних доходів у доходах бюджетів 13 областей, з яких найбільше у Запорізькій (на 3,07 в.п.), Чернівецькій (на 2,71 в.п.) і Донецькій (на 2,46 в.п.). Натомість в II областях частка власних доходів у доходах бюджетів зростає, а найсуттєвіше – в Одеській області (на 2,96 в.п.). Водночас, незважаючи на збільшення упродовж 2014-2017 рр. частки власних доходів у бюджетах п'яти областей

¹²⁵ Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мініфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf); Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мініфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf)

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Західного регіону (Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Рівненської і Тернопільської), значення цього показника у них залишаються найнижчими.

Одним з основних позитивних наслідків фінансової децентралізації стало покращення структури трансфертів із державного бюджету в напрямі суттєвого зменшення у ній частки дотацій (у 2016 р. в середньому у понад 14 разів порівняно з 2014 р.) та зростання частки субвенцій. Зокрема, упродовж 2015-2016 рр. п'ять областей (Дніпропетровська, Донецька, Київська, Полтавська і Харківська) відповідали *критерію мінімізації дотацій* (K_3^{pez}) (табл. 3.3). Однак у 2017 р. через сповільнення динаміки росту власних доходів регіонів частка дотацій у структурі трансфертів знову зростає (у 2,3 рази, порівняно з 2016 р.). Найбільш дотованими в Україні залишаються Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Тернопільська, Херсонська і Чернівецька області.

Таблиця 3.3

Частка дотацій у трансфертах із державного бюджету, %

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	49,337	4,183	3,499	8,070	x	x	x	x
Вінницька обл.	59,125	5,583	3,952	8,754	18	16	16	14
Волинська обл.	55,703	6,741	5,711	9,907	13	19	19	18
Дніпропетровська обл.	30,373	1,227	2,037	6,559	1	1	5	3
Донецька обл.	42,177	1,237	1,625	5,329	3	2	3	1
Житомирська обл.	57,746	5,125	3,696	7,974	15	15	14	8
Закарпатська обл.	61,359	9,013	7,533	12,615	24	23	23	23
Запорізька обл.	49,495	2,964	2,343	7,843	6	6	6	6
Івано-Франківська обл.	58,515	7,242	5,998	10,305	17	21	21	19
Київська обл.	47,223	1,665	1,254	7,026	5	3	2	5
Кіровоградська обл.	54,780	3,995	3,209	8,537	10	9	8	11
Луганська обл.	59,965	4,177	3,560	10,324	21	11	13	20
Львівська обл.	54,026	4,574	3,765	8,145	9	13	15	10
Миколаївська обл.	56,026	4,036	3,337	9,178	14	10	10	16
Одеська обл.	50,577	3,852	3,476	8,845	7	7	11	15
Полтавська обл.	46,517	1,808	1,233	6,512	4	4	1	2
Рівненська обл.	53,984	6,478	5,564	9,817	8	18	18	17
Сумська обл.	55,133	4,252	3,332	7,866	11	12	9	7
Тернопільська обл.	60,572	7,968	6,010	11,351	22	22	22	22
Харківська обл.	39,324	2,336	1,784	6,715	2	5	4	4
Херсонська обл.	59,576	6,964	5,878	10,542	20	20	20	21
Хмельницька обл.	58,428	5,848	4,189	8,584	16	17	17	12

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Черкаська обл.	55,298	3,883	2,737	7,982	12	8	7	9
Чернівецька обл.	60,967	9,477	7,896	12,608	23	24	24	24
Чернігівська обл.	59,362	5,001	3,494	8,719	19	14	12	13

Джерело: авторські розрахунки за¹²⁶.

Примітка: Частка дотацій → min (<2%).

Адміністративно-фінансова децентралізація в Україні суттєво прискорила динаміку інвестиційної діяльності. Після різкого спаду інвестиційної активності у 2014 р. (коли обсяг капітальних інвестицій зменшився на 12,19%, а обсяг інвестицій, профінансованих з державного і місцевих бюджетів, на 33,26%), у наступних роках відбулось її зростання, надто з бюджетних джерел (додаток А, табл. А.2). Так, якщо упродовж 2015-2017 рр. індекс росту капітальних інвестицій в Україні у середньому становив 126,94%, то індекс росту інвестицій, профінансованих за кошти бюджетів, склав 190,87%, зокрема з місцевих бюджетів – 194,67%, а з державного бюджету – 183,88%.

У 2014 р. переважання індексу росту капітальних інвестицій, профінансованих з місцевих бюджетів, над індексом росту капітальних інвестицій, профінансованих з державного бюджету, було спричинене значно суттєвішим зменшенням обсягів останніх. Так, у середньому в Україні інвестиції з державного бюджету скоротились на 58,85% (проти - 18,02% інвестицій з місцевих бюджетів) (додаток А, табл. А.3). Лише в Кіровоградській і Полтавській областях спостерігались протилежні тенденції.

У 2017 р. індекс росту капітальних інвестицій із державного бюджету у середньому в Україні на 10,1 в.п. перевищив індекс росту капітальних інвестицій з місцевих бюджетів. Як наслідок, критерію переважання індексу росту капітальних інвестицій, профінансованих з місцевих бюджетів, над індексом росту капітальних інвестицій, профінансованих з державного бюджету (K_4^{pez}), у 2017 р. відповідало 11 областей проти 17 у 2016 р. (табл. 3.4).

¹²⁶ Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мінфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf);

Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мінфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf)

**Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Таблиця 3.4

**Відношення індексу росту капітальних інвестицій, профінансованих
за кошти місцевих бюджетів, до індексу росту капітальних інвестицій,
профінансованих за кошти державного бюджету, %**

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	1,945	0,954	1,405	0,939	x	x	x	X
Вінницька обл.	4,136	0,296	0,854	1,547	6	20	20	4
Волинська обл.	6,112	0,266	1,895	0,764	3	21	3	18
Дніпропетровська обл.	6,911	0,970	1,237	1,643	2	6	10	3
Донецька обл.	3,819	1,291	1,749	1,279	7	2	4	6
Житомирська обл.	5,951	0,122	1,151	0,606	4	24	15	22
Закарпатська обл.	3,167	0,402	1,431	0,805	9	17	7	16
Запорізька обл.	38,571	0,699	0,675	0,463	1	11	22	24
Івано-Франківська обл.	2,087	1,051	1,017	0,813	18	5	17	15
Київська обл.	2,095	5,683	0,947	0,723	17	1	19	20
Кіровоградська обл.	0,713	0,300	3,123	0,898	23	19	1	13
Луганська обл.	3,565	1,173	0,513	2,499	8	3	24	1
Львівська обл.	1,439	0,970	1,226	0,631	20	7	11	21
Миколаївська обл.	1,307	0,782	1,417	1,469	21	9	8	5
Одеська обл.	1,162	1,100	1,614	0,601	22	4	5	23
Полтавська обл.	0,648	0,825	1,221	0,894	24	8	12	14
Рівненська обл.	3,151	0,356	1,556	0,763	10	18	6	19
Сумська обл.	2,355	0,412	1,353	1,649	15	15	9	2
Тернопільська обл.	2,939	0,193	0,806	1,104	13	23	21	9
Харківська обл.	1,610	0,671	2,484	0,939	19	13	2	12
Херсонська обл.	4,613	0,241	0,972	1,256	5	22	18	7
Хмельницька обл.	2,255	0,726	0,556	1,050	16	10	23	11
Черкаська обл.	3,012	0,685	1,204	1,105	12	12	14	8
Чернівецька обл.	3,063	0,523	1,082	0,785	11	14	16	17
Чернігівська обл.	2,856	0,406	1,210	1,088	14	16	13	10

Джерело: авторські розрахунки за¹²⁷.

Примітка: Відповідає економічно доцільному значенню >1.

Проте, незважаючи на зниження у 2017 р. індексу росту капітальних інвестицій з місцевих бюджетів, його значення переважало 100% в усіх регіонах, тоді як зменшення обсягів капітальних інвестицій, профінансованих за кошти державного бюджету, відбулось у Луганській (на 29,12 в.п.), Миколаївській (на 16,95 в.п.), Сумській (на 13,87 в.п.) і Херсонській (на 9,29 в.п.) областях. Найбільшого росту (у понад 2 рази) капітальних інвестицій з місцевих бюджетів було досягнуто у Вінницькій

¹²⁷ Державна служба статистики України: сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

області (205,21%), а з державного бюджету – у Запорізькій (232,46%), Львівській (223,61%) і Одеській (271,84%) областях.

Наслідком такої динаміки стали зміни у структурі капітальних інвестицій. Найбільше у ній зросла частка коштів місцевих бюджетів – у середньому в Україні на 6,57 в.п. упродовж 2015-2017 рр., тоді як частка коштів державного бюджету збільшилась лише на 2,16 в.п. і склала 3,41% (додаток А, табл. А.4). Таким чином, частка коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій у 2017 р. перевищила 10% у 13 областях (проти 12 областей у 2016 р., семи у 2015 р. і жодної – у 2014 р.). Упродовж 2015-2017 рр. ця частка стабільно була найвищою в Луганській, Одеській і Харківській областях. Водночас, попри загальне зростання в Україні у 2017 р. частки коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій, у чотирьох областях (Житомирській, Запорізькій, Тернопільській і Херсонській) значення цього показника порівняно з попереднім роком, знизилось, а в Київській області воно стабільно залишається найменшим серед регіонів – 3,11% проти 0,61% у 2014 р.

Необхідною умовою прискорення економічного розвитку регіонів є переважання росту їхніх власних доходів над видатками. У 2016 р. під впливом механізмів адміністративно-фінансової децентралізації в Україні значення цього критерію (K_5^{pec}) задовольнялось в усіх областях, окрім Луганської (табл. 3.5). Однак, у 2017 р. внаслідок погіршення динаміки власних доходів (у 19 областях) за паралельного зростання видатків в усіх регіонах (на 41,51% у середньому в Україні) співвідношення між індексами росту власних доходів і видатків (без трансфертів) переважало одиницю лише в дев'яти областях.

Таблиця 3.5

Відношення індексу росту власних доходів до індексу росту видатків (без трансфертів)

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	0,939	0,962	1,133	0,950	x	x	x	x
Вінницька обл.	0,976	0,943	1,196	1,002	8	15	8	8
Волинська обл.	0,991	1,119	1,139	1,098	5	1	15	2
Дніпропетровська обл.	0,998	0,868	1,059	0,970	4	23	22	16
Донецька обл.	0,965	0,866	1,070	0,871	11	24	20	24
Житомирська обл.	0,986	0,949	1,153	1,029	6	13	13	6
Закарпатська обл.	1,003	1,004	1,270	1,101	3	5	1	1
Запорізька обл.	0,963	0,897	1,185	0,896	13	20	11	21
Івано-Франківська обл.	0,959	0,982	1,138	1,013	15	7	17	7
Київська обл.	0,938	0,915	1,194	0,998	19	18	10	10

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Кіровоградська обл.	1,005	0,901	1,208	0,984	2	19	6	13
Луганська обл.	1,075	0,939	0,845	0,890	1	16	24	22
Львівська обл.	0,975	0,960	1,228	0,977	9	9	3	15
Миколаївська обл.	0,985	0,934	1,199	0,978	7	17	7	14
Одеська обл.	0,943	0,945	1,242	1,000	18	14	2	9
Полтавська обл.	0,930	0,894	1,069	0,944	22	21	21	19
Рівненська обл.	0,951	0,952	1,173	1,047	16	11	12	4
Сумська обл.	0,934	0,890	1,139	1,032	21	22	16	5
Тернопільська обл.	0,946	1,044	1,052	1,058	17	3	23	3
Харківська обл.	0,837	0,989	1,123	0,947	24	6	19	18
Херсонська обл.	0,964	1,012	1,196	0,998	12	4	9	11
Хмельницька обл.	0,966	0,966	1,146	0,992	10	8	14	12
Черкаська обл.	0,935	0,950	1,131	0,965	20	12	18	17
Чернівецька обл.	0,912	1,065	1,222	0,888	23	2	4	23
Чернігівська обл.	0,962	0,960	1,218	0,927	14	10	5	20

Джерело: авторські розрахунки за¹²⁸.

Примітка: Відповідає економічно доцільному значенню >1.

Як вже було зазначено, збільшення індексу росту власних доходів у 2017 р. відбулось лише в п'яти областях (Волинській, Донецькій, Луганській, Рівненській і Тернопільській). Водночас значення індексу росту видатків (без трансфертів) зросло в усіх областях, а найбільше в Донецькій – на 40,96 в.п., тоді як у Тернопільській – лише на 1,81 в.п. (додаток А, табл. А.5).

Задіяння механізмів адміністративно-фінансової децентралізації в Україні сприяло суттєвому зростанню упродовж 2015-2016 рр. видатків на економічну діяльність¹²⁹. Так, значення індексу росту цього показника збільшились на 102,76 і 77,16 в.п. відповідно, порівняно з 2014 р. (додаток А, табл. А.5). Як наслідок, у цей період в усіх регіонах (окрім Донецької і Рівненської областей у 2016 р.) задовольнялось значення критерію, згідно з яким співвідношення між індексом росту видатків на економічну діяльність та індексом росту видатків (без трансфертів)

¹²⁸ Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мінфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf);

Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мінфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf)

¹²⁹ Видатки на економічну діяльність включають в себе видатки на: будівництво; сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство; транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю.

**Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

має перевищувати одиницю (K_6^{pez}) (табл. 3.6). Однак у 2017 р. кількість регіонів, які відповідали названому критерію, скоротилась до 18, що було спричинено зниженням індексу росту видатків на економічну діяльність (у середньому на 18,24 в.п.) на фоні зростання індексу усіх видатків (без трансфертів) на 16,45 в.п.

Таблиця 3.6

**Відношення індексу росту видатків на економічну діяльність
до індексу росту видатків (без трансфертів)**

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	0,935	1,602	1,383	1,093	x	x	x	x
Вінницька обл.	1,907	1,020	1,112	1,192	1	22	20	7
Волинська обл.	0,913	1,341	1,683	1,024	17	18	2	16
Дніпропетровська обл.	0,949	1,880	1,636	0,946	15	7	3	21
Донецька обл.	0,738	0,992	1,691	1,246	23	23	1	3
Житомирська обл.	1,158	1,257	1,195	1,054	8	20	15	13
Закарпатська обл.	1,439	1,874	1,124	1,146	3	8	19	9
Запорізька обл.	0,869	1,952	1,302	1,096	18	6	9	10
Івано-Франківська обл.	1,197	1,303	1,226	1,020	7	19	11	18
Київська обл.	0,842	2,206	1,089	1,265	20	5	22	2
Кіровоградська обл.	0,977	1,701	1,197	1,051	14	11	14	14
Луганська обл.	0,517	2,915	1,014	1,240	24	1	24	4
Львівська обл.	1,272	2,469	1,331	0,857	5	3	8	23
Миколаївська обл.	0,756	2,300	1,218	1,226	22	4	13	5
Одеська обл.	1,057	1,785	1,404	1,024	12	9	5	17
Полтавська обл.	0,827	2,653	1,224	1,055	21	2	12	12
Рівненська обл.	1,001	0,974	1,070	1,185	13	24	23	8
Сумська обл.	1,296	1,388	1,188	1,195	4	15	16	6
Тернопільська обл.	0,949	1,372	1,179	0,902	16	16	18	22
Харківська обл.	1,119	1,515	1,180	1,065	10	13	17	11
Херсонська обл.	1,654	1,156	1,110	0,850	2	21	21	24
Хмельницька обл.	1,125	1,764	1,230	0,957	9	10	10	20
Черкаська обл.	0,864	1,370	1,513	1,033	19	17	4	15
Чернівецька обл.	1,243	1,554	1,382	0,998	6	12	6	19
Чернігівська обл.	1,064	1,470	1,379	1,506	11	14	7	1

Джерело: авторські розрахунки за¹³⁰

Примітка: Відповідає економічно доцільному значенню >1.

¹³⁰ Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мінфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf);

Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мінфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf)

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Значення індексу росту видатків на економічну діяльність були найнижчими у Дніпропетровській (126,38% проти 209,87% у 2016 р.), Львівській (117,23% проти 168,21%), Тернопільській (120,12% проти 154,94%), Херсонській (116,14% проти 134,66%), Хмельницькій (134,69% проти 152,64%) і Чернівецькій (138,38% проти 172,66%) областях, які у 2017 р. не відповідали обраному критерію оцінювання адміністративно-фінансової децентралізації. Натомість у восьми областях (Вінницькій, Закарпатській, Київській, Луганській, Миколаївській, Рівненській, Сумській і Чернігівській) у 2017 р. відбулось збільшення видатків на економічну діяльність, що, своєю чергою, підвищило значення критеріального показника у цих регіонах.

Наслідком позитивної динаміки індексу росту видатків на економічну діяльність стало збільшення їх частки у структурі видатків у середньому в Україні до 11,99% у 2017 р. проти 4,95% у 2014 р. (додаток А, табл. А.6). Попри суттєве зниження значень названого індексу у Дніпропетровській і Львівській областях у 2017 р., ці регіони залишаються одними з лідерів (разом із Київською, Одеською і Харківською областями) за часткою видатків на економічну діяльність у структурі видатків – 15,27% і 14,23% відповідно.

Збільшення видатків на економічну діяльність покликане стимулювати зростання економіки регіонів. *Отже, ключовим критерієм ефективності адміністративно-фінансової децентралізації є переважання індексу росту обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг) суб'єктів господарювання над індексом росту видатків на економічну діяльність (K_7^{pez}).*

Незважаючи на інтенсивне збільшення з 2015 р. видатків на економічну діяльність, вони відчутно не впливали на розвиток економіки регіонів, передусім через незначні обсяги цих видатків – 58 741,8 млн грн в Україні у 2017 р., або 0,69% загального обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг) суб'єктів господарювання. У підсумку значення критерію ефективності адміністративно-фінансової децентралізації задовольнялось лише в чотирьох областях: Дніпропетровській, Львівській, Тернопільській і Херсонській (табл. 3.7). Водночас у цих областях індекси росту видатків на економічну діяльність були найнижчими серед регіонів і становили від 116,14% у Херсонській до 126,38% у Дніпропетровській, тоді як значення індексів росту обсягу реалізованої продукції суб'єктів господарювання перебували на рівні, вищому за середній в Україні (окрім Херсонської області) (додаток А, табл. А.7).

**Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Таблиця 3.7

**Відношення індексу росту обсягу реалізованої продукції
(товарів, послуг) суб'єктів господарювання до індексу росту
видатків на економічну діяльність**

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	1,074	0,646	0,696	0,796	x	x	x	x
Вінницька обл.	0,651	1,118	0,861	0,701	23	1	6	19
Волинська обл.	1,086	0,818	0,603	0,999	11	5	20	5
Дніпропетровська обл.	1,045	0,485	0,563	1,010	12	20	22	4
Донецька обл.	1,093	1,035	0,541	0,598	10	2	23	21
Житомирська обл.	0,959	0,811	0,993	0,832	15	6	2	10
Закарпатська обл.	0,766	0,486	0,796	0,790	21	19	9	14
Запорізька обл.	1,281	0,509	0,693	0,836	3	17	17	9
Івано-Франківська обл.	0,717	0,762	0,811	0,851	22	10	8	8
Київська обл.	1,208	0,419	0,864	0,568	5	21	5	22
Кіровоградська обл.	1,152	0,530	0,769	0,779	9	16	10	15
Луганська обл.	1,200	0,385	1,003	0,473	6	22	1	24
Львівська обл.	0,814	0,369	0,675	1,094	19	24	18	1
Миколаївська обл.	1,448	0,499	0,826	0,666	1	18	7	20
Одеська обл.	0,949	0,584	0,744	0,777	16	15	14	16
Полтавська обл.	1,318	0,377	0,704	0,816	2	23	16	12
Рівненська обл.	1,182	0,962	0,905	0,732	7	4	3	18
Сумська обл.	0,844	0,794	0,762	0,751	18	8	12	17
Тернопільська обл.	1,177	0,713	0,434	1,068	8	12	24	2
Харківська обл.	0,804	0,748	0,762	0,807	20	11	13	13
Херсонська обл.	0,641	0,983	0,901	1,017	24	3	4	3
Хмельницька обл.	1,015	0,585	0,765	0,982	13	14	11	6
Черкаська обл.	1,275	0,795	0,583	0,831	4	7	21	11
Чернівецька обл.	0,871	0,635	0,675	0,922	17	13	19	7
Чернігівська обл.	0,997	0,780	0,743	0,561	14	9	15	23

Джерело: авторські розрахунки за¹³¹.

Примітка: Відповідає економічно доцільному значенню >1.

До відповідності критеріальному значенню у 2017 р. впритул наблизилась Волинська область, економіка якої досягла найвищого зростання – індекс обсягу реалізованої продукції суб'єктів господарювання

¹³¹ Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мінфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf);
Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мінфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf);
Державна служба статистики України: сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

у цьому регіоні склав 142,48% (проти 123,12% у середньому в Україні), а індекс росту видатків на економічну діяльність – 142,51% (проти 154,72%). Натомість у Донецькій, Київській, Луганській областях ситуація цілком протилежна: найбільший ріст видатків на економічну діяльність супроводжувався найменшим ростом обсягу реалізованої продукції суб'єктів господарювання, індекси якого становили 116,45%, 107,47% і 84,18% відповідно. Найнижче значення критеріального показника у Чернігівській області спричинене суттєвим зростанням (на 123,17%) видатків на економічну діяльність при збільшенні обсягу реалізованої продукції суб'єктів господарювання на 25,22%.

Загалом результати проведеного критеріального оцінювання дозволили констатувати наявність тісного зв'язку між динамікою власних доходів і видатків, зокрема на економічну діяльність. Так, у 2017 р. 1-й, 5-й і 6-й критерії ефективності децентралізації (які відображають співвідношення між індексами росту: власних доходів і трансфертів; власних доходів і видатків; видатків на економічну діяльність і видатків), одночасно задовольнялись у восьми регіонах (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Матриця відповідності регіонів України критеріям ефективності фінансової децентралізації у 2017 р.

Критерій	Вінницька обл.	Волинська обл.	Дніпропетровська обл.	Донецька обл.	Житомирська обл.	Закарпатська обл.	Запорізька обл.	Івано-Франківська обл.	Київська обл.	Кіровоградська обл.	Луганська обл.	Львівська обл.	Миколаївська обл.	Одеська обл.	Полтавська обл.	Рівненська обл.	Сумська обл.	Тернопільська обл.	Харківська обл.	Херсонська обл.	Хмельницька обл.	Черкаська обл.	Чернівецька обл.	Чернігівська обл.	К-ть регіонів	
$K_1^{рег}$																									11	
$K_2^{рег}$																										3
$K_3^{рег}$																										0
$K_4^{рег}$																										11
$K_5^{рег}$																										9
$K_6^{рег}$																										18
$K_7^{рег}$																										4
Відповідність критеріям, Σ	4	3	3	2	3	3	1	3	2	1	3	1	2	4	1	3	4	4	1	3	1	2	0	2	56	

Джерело: авторська розробка.

Примітка: Відповідає критерію.

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Також тісним є зв'язок між динамікою капітальних інвестицій, профінансованих за кошти місцевих бюджетів, і динамікою видатків на економічну діяльність (які включають видатки на капітальне будівництво) – 4-й і 6-й критерії одночасно задовольнялись у семи регіонах.

Чотири критерії (максимум) одночасно задовольнялись лише в чотирьох областях (Вінницькій, Одеській, Сумській і Тернопільській), 3 критерії – у восьми областях, 2 критерії – у п'яти областях, 1 критерій – у шести областях. Чернівецька область, в якій у 2017 р. не задовольнялись значення жодного з обраних критеріїв ефективності децентралізації, у загальному рейтингу щодо формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) була сьомою (додаток А., табл. А.8).

Порівняння значень підсумкових рангів¹³², розрахованих за результатами критеріального оцінювання ефективності децентралізації, з місцями регіонів у загальному рейтингу щодо формування ОТГ дало підстави для висновку про наявність певної відповідності між наведеними показниками (рис. 3.1).

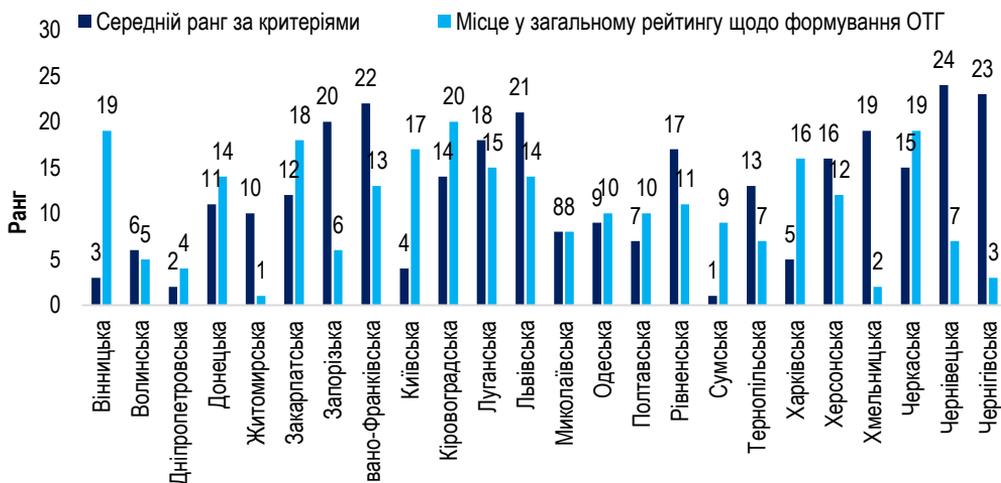


Рис. 3.1. Місця регіонів України у рейтингах за рівнем децентралізації

Джерело: авторські розрахунки за¹³³.

¹³² Підсумкові ранги визначено шляхом ранжування середньоарифметичних значень показників за 2017 р., наведених у табл. 1-7.

¹³³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2018. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/MonitoringFinal-10.01.2018-1.pdf>

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Так, у переважній більшості регіонів (13) різниця між рангами і місцями у рейтингу не перевищила шести пунктів. Водночас у Вінницькій, Київській, Сумській і Харківській областях середні ранги за обраними критеріями є значно вищими, аніж місця у загальному рейтингу щодо формування ОТГ. Отже, можна констатувати ефективнішу дію механізмів адміністративно-фінансової децентралізації у цих регіонах. Натомість у Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Львівській, Хмельницькій, Чернівецькій і Чернігівській областях ситуація протилежна – за високої інтенсивності формування ОТГ значення критеріальних показників у цих регіонах (окрім Житомирської області) є найнижчими в Україні.

Підсумовуючи результати першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, можна стверджувати, що одним з основних позитивних наслідків цієї структурної реформи у 2016 р. стало переважання темпів росту власних доходів над темпами росту трансфертів із державного бюджету в усіх областях, окрім Луганської, а також покращення структури трансфертів у напрямі суттєвого зменшення у ній частки дотацій – у середньому у понад 14 разів порівняно з 2014 р. Однак у 2017 р. через сповільнення динаміки росту власних доходів регіонів частка дотацій у структурі трансфертів із державного бюджету зросла у 2,3 раза. Найбільш дотованими (із часткою дотацій >10%) залишаються Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Тернопільська, Херсонська і Чернівецька області. Викликом для регіонів є повільна трансформація структури доходів їх бюджетів на користь власних ресурсів. Так, у 2017 р. частка власних доходів у доходах бюджетів переважала 50% лише в трьох областях – Дніпропетровській, Київській і Одеській. Водночас задіяння механізмів децентралізації прискорило динаміку росту капітальних інвестицій з місцевих бюджетів та видатків на економічну діяльність. У підсумку, частка коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій у 2017 р. у середньому зросла на 6,57 в.п. порівняно з 2014 р. і перевищила 10% у 13 областях (проти жодної у 2014 р.), а частка видатків на економічну діяльність у структурі видатків зросла на 7,04 в.п. і перевищила 10% у шести областях.

Таким чином, можна констатувати найефективнішу дію механізмів децентралізації у Вінницькій, Київській, Сумській і Харківській областях, попри відносно невисоку інтенсивність формування ОТГ у цих регіонах. Але загалом на першому етапі реформи децентралізація відчутно не вплинула на економіку регіонів, незважаючи на позитивні тенденції у динаміці та

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

структурі доходів/видатків бюджетів областей і капітальних інвестицій. Тому для посилення фінансової незалежності регіонів та прискорення їх розвитку, з одного боку, необхідне удосконалення механізмів децентралізації, а з іншого – оптимізація структури регіональної економіки за критеріями ефективності.

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

4.1. Місцеві бюджети міст та районів: динаміка змін

Міжрегіональні порівняння стану та тенденцій розвитку Карпатського регіону, який включає Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську та Чернівецьку області, дозволяє говорити, що три з чотирьох областей (за винятком Львівської) характеризуються нижчим, порівняно зі середньоукраїнським, рівнем практично за усіма показниками соціально-економічного розвитку. Проте темпи приросту показників у Карпатському регіоні є вищими порівняно зі середньоукраїнськими. Так, вищими темпами впродовж останніх років зростає ВРП Карпатського регіону, кількість суб'єктів господарювання, обсяги реалізованої промислової продукції на одну особу та обсяги капітальних інвестицій на одну особу, доходи місцевих бюджетів на одну особу, видатки місцевих бюджетів на одну особу, зокрема на освіту та охорону здоров'я. Також зауважимо, що в Карпатському регіоні нижчий рівень безробіття, ніж у середньому по країні.

Фінансово-економічний потенціал регіону формується на його території суб'єктами економіки та населенням. Ними створено фінансовий ресурс регіону, який прямо залежить від діяльності суб'єктів регіональної економіки та їх взаємодії. Головну роль в питанні формування таких фінансових взаємозв'язків відіграє сформована на центральному рівні бюджетно-податкова система, представлена на місцях у вигляді місцевих бюджетів. Тому аналіз ефективності формування та використання фінансово-економічного потенціалу доцільно проводити на основі оцінки бюджетного потенціалу як його основної складової. Ця складова фінансово-економічного потенціалу досліджується на основі аналізу достатності власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів та оцінки ефективності їх використання місцевими органами влади для забезпечення соціально-економічного розвитку регіону та формування фінансово-економічного потенціалу майбутніх періодів (табл. 4.1).

**Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ
ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР**

Таблиця 4.1

**Структура доходів бюджетів міст, районів та ОТГ Карпатського регіону у
2015 р. та 2017 р.**

на 1 мешканця, тис. грн

Адмін. одиниці		Доходи	Загально-державні податки і платежі	Місцеві податки і збори	Неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом	Базова дотація	Субвенції	Інші трансферти
Львівська область	2015 р.	Міста обласного значення	1671,79	719,41	473,84	-105,64	3173,62	18,69
		Райони	799,35	291,11	166,74	255,35	4092,16	46,58
	2017 р.	Міста обласного значення	3375,79	1454,77	724,90	-170,71	4978,24	0,89
		Райони	1643,41	598,93	271,40	223,64	6271,57	401,16
		ОТГ	1446,35	694,51	231,73	381,44	2567,12	319,28
Закарпатська область	2015 р.	Міста обласного значення	2050,83	564,64	455,36	-104,35	3187,97	12,87
		Райони	594,18	187,36	130,75	351,86	4120,67	68,95
	2017 р.	Міста обласного значення	4178,09	1210,65	865,33	-197,90	4725,52	0,00
		Райони	1184,12	416,23	184,72	405,68	5669,57	489,93
		ОТГ	2025,34	629,79	404,54	257,40	2640,19	417,55
Івано-Франківська область	2015 р.	Міста обласного значення	1355,37	587,55	385,47	-8,62	3255,10	13,57
		Райони	629,19	266,77	135,64	322,61	4377,63	105,39
	2017 р.	Міста обласного значення	2942,00	1075,59	546,32	-16,04	5179,44	2,71
		Райони	1212,09	547,99	191,97	344,29	7160,90	527,39
		ОТГ	668,13	307,50	76,64	530,49	2157,22	333,58
Чернівецька область	2015 р.	Міста обласного значення	1460,70	665,19	458,82	-4,51	2591,17	1,80
		Райони	451,73	224,38	145,92	382,71	4064,39	96,70
	2017 р.	Міста обласного значення	2884,42	1200,53	861,66	-3,86	4467,30	0,05
		Райони	676,48	371,54	151,73	361,14	5978,15	489,34
		ОТГ	1045,49	445,83	185,39	439,93	2013,14	446,66

Джерело: складено за¹³⁴.

У структурі доходів бюджетів міст обласного значення, районів та ОТГ Карпатського регіону як у 2015 р., так і в 2017 р. переважали субвенції з державного бюджету. При цьому найбільшими отримувачами субвенцій впродовж досліджуваного періоду залишалися зведені бюджети районів (без

¹³⁴ Тут і далі по тексту розділу розрахунки здійснено за даними сайту Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; сайтів Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>, Департаменту фінансів Закарпатської ОДА URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>, Департаменту фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>, Департаменту фінансів ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>; сайту Державної казначейської служби України <https://www.treasury.gov.ua>

4.1. Місцеві бюджети міст та районів: динаміка змін

ОТГ). Так, до прикладу, обсяг субвенцій у районах Івано-Франківської області в розрахунку на одного мешканця склав у 2017 р. 7160,90 тис. грн, що в 2,2 раза перевищило відповідний показник 2015 р.

Протягом аналізованого періоду найвищі обсяги загальнодержавних податків і платежів у розрахунку на одного мешканця зафіксовано в містах обласного значення Закарпатської області – 2050,83 тис. грн у 2015 р. та 4178,09 тис. грн у 2017 р.

Водночас близько 40% усіх міст обласного значення Карпатського регіону у 2015-2017 рр. були бюджетами-донорами, тобто такими, у яких обсяг реверсної дотації перевищував обсяг базової дотації (рис. 4.1). А бюджети районів та ОТГ мали дотаційний характер. Так, найвищий обсяг базової дотації у 2017 р. зафіксовано в районах Закарпатської області – 405,68 тис. грн на одну особу (+15,3%, порівняно із 2015 р.), а також в ОТГ Івано-Франківської області – 530,49 тис. грн.

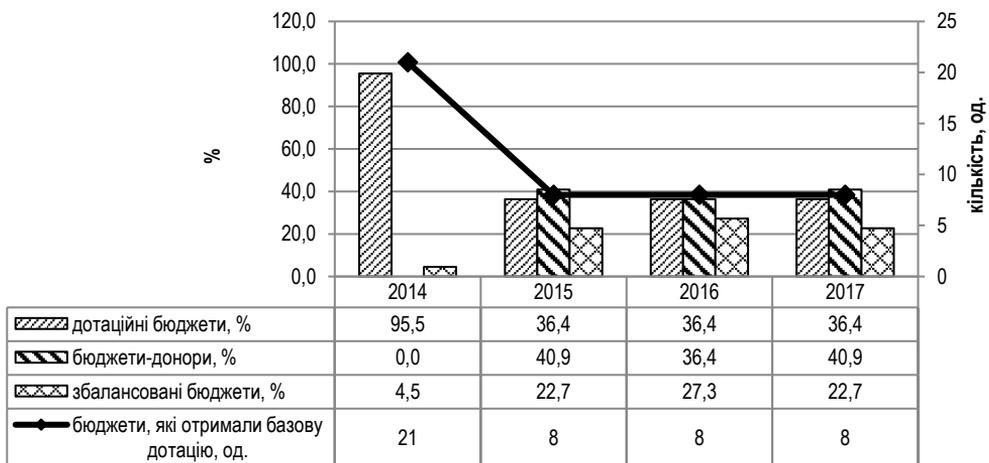


Рис. 4.1. Дотаційність бюджетів міст обласного значення Карпатського регіону у 2014-2017 рр.

Джерело: складено за¹³⁵.

Ресурсна неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування вкрай ускладнювала здійснення власних і делегованих повноважень та призвела у підсумку до погіршення якості та доступності публічних послуг, зниження інвестиційної активності на місцях. Однак запровадження, починаючи з 2015 р., нової форми горизонтального

¹³⁵ Державна казначейська служба України: сайт. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

вирівнювання місцевих бюджетів – вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць – поряд з іншими новаціями, спрямованими на зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів створило можливість територіальним одиницям сформувати додатковий фінансовий ресурс, що дозволило:

по-перше, активізувати інвестиційну діяльність, як коштами місцевих бюджетів, так і завдяки різним джерелам інвестування, зокрема, вітчизняні та іноземні інвестори відреагували на підвищення фінансового потенціалу окремих міст та районів відповідним вливанням капіталовкладень;

по-друге, за незмінно високого рівня фінансування капітальних інвестицій коштом підприємств та організацій (67-69% у 2015-2017 рр.) змінити структуру капітальних інвестицій за джерелами фінансування в напрямі зростання частки інвестицій коштами місцевих бюджетів за зниження частки інвестицій, здійснених коштом державного бюджету¹³⁶.

Адміністративно-фінансова децентралізація дещо трансформувала структуру видатків бюджетів адміністративних одиниць Карпатського регіону (рис. 4.2). Якщо бюджети міст обласного значення та районів залишилися соціально спрямованими, то видатки бюджетів ОТГ мали інвестиційний характер (тобто спрямовувалися здебільшого на економічний розвиток, розвиток ЖКГ). Зокрема, за значних обсягів видатків на державне управління:

1) у Львівській та Закарпатській областях видатки ОТГ на економічну діяльність (в розрахунку на одного мешканця) у 2017 р. перевищили відповідні показники у містах обласного значення та районах;

2) видатки усіх досліджуваних ОТГ на ЖКГ (крім ОГТ Івано-Франківської області) були вищими, ніж аналогічні показники у відповідних районах Карпатського регіону.

Незначний обсяг фінансування соціального захисту та соціального забезпечення бюджетами ОТГ Карпатського регіону аргументується тим, що повноваження у відповідній сфері в ході децентралізації передано на районний рівень.

¹³⁶ Зокрема, якщо у 2014 р. структура капітальних інвестицій за джерелами фінансування виглядала так: 2,7% – кошти місцевих бюджетів, 1,2% – кошти державного бюджету, то у 2017 р. – відповідно 9,3% та 3,4%. Розраховано за даними сайту Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

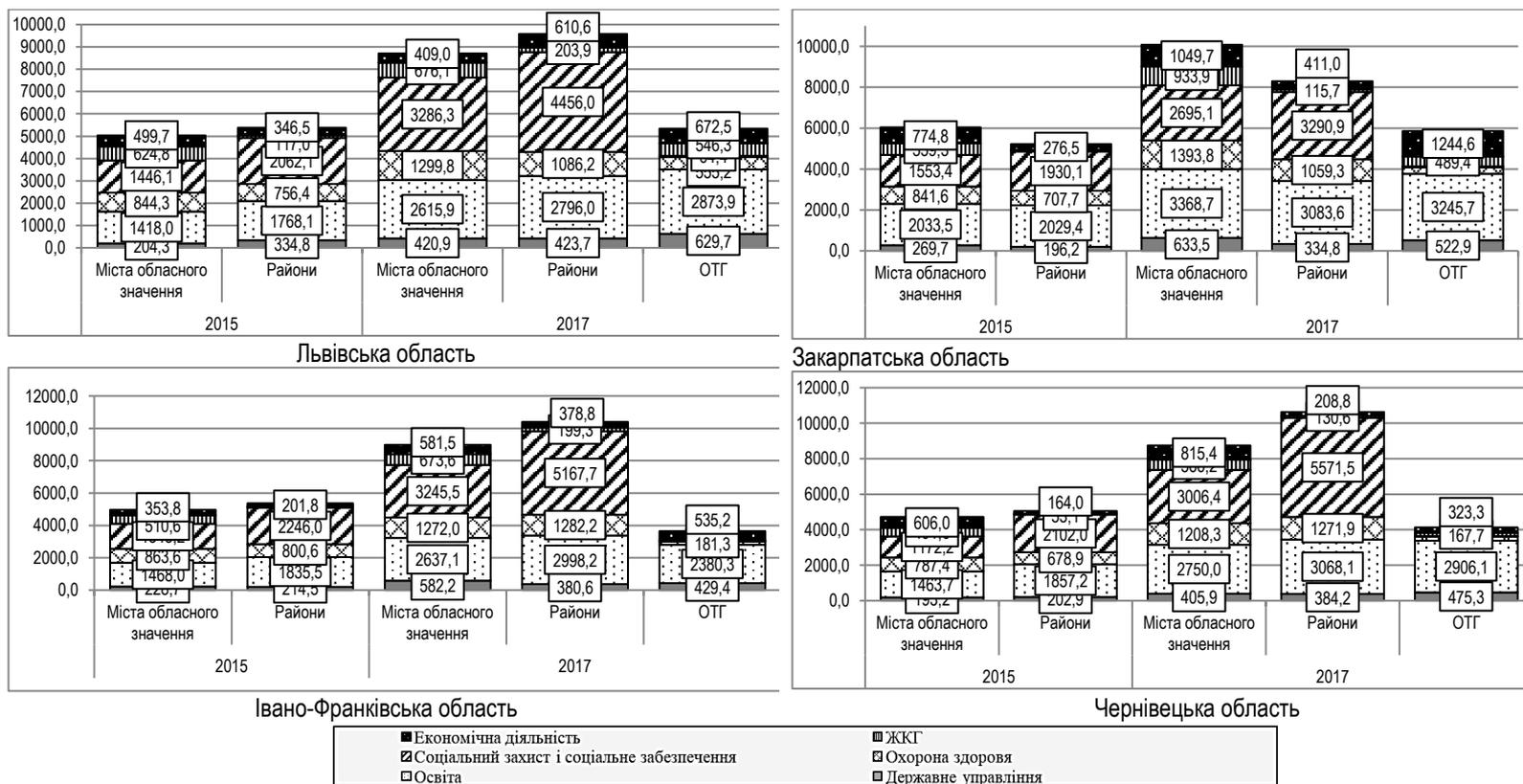


Рис. 4.2. Структура і динаміка видатків міст обласного значення, районів та ОТГ Карпатського регіону у 2015 р. та 2017 р. в розрахунку на одного мешканця, грн

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі¹³⁷

¹³⁷ Офіційний сайт Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Закарпатської ОДА. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

**Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ
ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР**

4.2. Вплив фінансової децентралізації на інвестиційні процеси в регіонах

Ефективність адміністративно-фінансової децентралізації характеризується формуванням надійної платформи для соціально-економічного зростання територіальних суспільних систем різних рівнів і мала б супроводжуватись підвищенням рівня та якості життя їх населення. Водночас, до найважливіших очікуваних результатів децентралізації належить і підвищення рівня інвестиційної привабливості територій, що може стати запорукою активізації інвестиційної діяльності у напрямі збільшення економічного та соціально-культурного потенціалу адміністративних одиниць, прискорення темпів відтворювальних процесів у реальному секторі економіки. Зазначене актуалізує оцінювання впливу адміністративно-фінансової децентралізації, зокрема в контексті формування власного фінансового (бюджетного) потенціалу міст обласного значення та районів Карпатського регіону на активізацію та характер інвестиційних процесів.

Для дослідження ефективності фінансової децентралізації в містах обласного значення та районах Карпатського регіону України з позиції активізації інвестиційних процесів у зазначених адміністративних одиницях пропонується оцінити чотири блоки показників, наведених у табл. 4.2.

Таблиця 4.2

Методика оцінювання впливу фінансової децентралізації на інвестиційні процеси

Формули	Критерії ефективності
Блок 1. Співвідношення темпів зростання власних доходів місцевих бюджетів та зайнятості	
$C_i^3 = \frac{\Delta ВДБ_i}{\Delta Z_i}$, де: C_i^3 – коефіцієнт співвідношення темпів зміни власних доходів бюджету <i>i</i> -го міста обласного значення/району Карпатського регіону та чисельності зайнятого населення за аналізований період; ΔZ_i – темп зміни чисельності зайнятого населення в <i>i</i> -му місті обласного значення/районі Карпатського регіону за аналізований період; $\Delta ВДБ_i$ – темп зміни обсягу власних доходів бюджету <i>i</i> -го міста обласного значення/району Карпатського регіону за аналізований період	Оскільки лівову частку власних доходів бюджету адміністративно-територіальної одиниці формують податки та збори на доходи фізичних осіб, при $C_i^3 \geq 1$ має місце продуктивна зайнятість; спостерігається висока чутливість зміни темпів росту власних доходів бюджету до зміни темпу росту зайнятості
Блок 2. Співвідношення темпів зростання капітальних інвестицій та прямих іноземних інвестицій (далі – ПІІ) до власних доходів	
$C_i^{KI} = \frac{\Delta KI_i}{\Delta ВДБ_i}$; $C_i^{PII} = \frac{\Delta PII_i}{\Delta ВДБ_i}$; де: C_i^{KI} , C_i^{PII} – коефіцієнт співвідношення темпів зміни одного показника та іншого в <i>i</i> -му місті обласного значення/районі Карпатського регіону за аналізований	C_i^{KI} , $C_i^{PII} < 1$ є свідченням низької щільності взаємозв'язку між досліджуваними показниками;

4.2. Вплив фінансової децентралізації на інвестиційні процеси в регіонах

Формули	Критерії ефективності
<p>період; $\Delta K I_i$ – темп зміни обсягу капітальних інвестицій i-го міста обласного значення/району Карпатського регіону за аналізований період; $\Delta P I I_i$ – темп зміни обсягу прямих іноземних інвестицій, залучених i-тим містом обласного значення/районом Карпатського регіону за аналізований період; $\Delta V D B_i$ – темп зміни обсягу власних доходів бюджету i-го міста обласного значення/району Карпатського регіону за аналізований період</p>	<p>$C_i^{K I}, C_i^{P I I} \geq 1$ – має місце стимулюючий вплив зростання власних доходів бюджету на інвестиційні процеси</p>
Блок 3. Співвідношення темпів зростання зайнятості та капітальних інвестицій та ПІІ (враховуючи часовий лаг)	
<p style="text-align: center;">$C_i^{3/K I} = \frac{\Delta Z_i}{\Delta K I_i}; C_i^{3/P I I} = \frac{\Delta Z_i}{\Delta P I I_i};$ де:</p> <p>$C_i^{3/K I}, C_i^{3/P I I}$ – коефіцієнт співвідношення темпів зміни одного показника та іншого в i-му місті обласного значення/району Карпатського регіону за аналізований період; ΔZ_i – темп зміни чисельності зайнятого населення в i-му місті обласного значення/району Карпатського регіону за аналізований період; $\Delta P I I_i$ – темп зміни обсягу прямих іноземних інвестицій, залучених i-тим містом обласного значення/районом Карпатського регіону за аналізований період; $\Delta K I_i$ – темп зміни обсягу капітальних інвестицій i-го міста обласного значення/району Карпатського регіону за аналізований період</p>	<p>$C_i^{3/K I}, C_i^{3/P I I} < 1$ – щільність взаємозв'язку між досліджуваними показниками низька;</p> <p>$C_i^{3/K I}, C_i^{3/P I I} \geq 1$ – має місце стимулюючий вплив інвестиційних процесів на зайнятість</p>
Блок 4. Співвідношення темпів росту витрат на соціально-економічний розвиток та власних доходів досліджуваних бюджетів	
<p>$C_i^{O M C} = \frac{\Delta O M C_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{D Z O} = \frac{\Delta D Z O_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{O I I} = \frac{\Delta Z O I_i}{\Delta V D B_i} \frac{\Delta J E G_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{C Z} = \frac{\Delta C Z_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{K B} = \frac{\Delta K B_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{B M} = \frac{\Delta B M_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{F K C} = \frac{\Delta F K C_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{B Z H Z} = \frac{\Delta B Z H Z_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{V L} = \frac{\Delta V L_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{R A D} = \frac{\Delta R A D_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{C L P R G} = \frac{\Delta C L P R G_i}{\Delta V D B_i}; C_i^L = \frac{\Delta L_i}{\Delta V D B_i}; C_i^B = \frac{\Delta B_i}{\Delta V D B_i};$</p> <p style="text-align: center;">$C_i^{I I E B} = \frac{\Delta I I E B_i}{\Delta V D B_i}; C_i^{C C O} = \frac{\Delta C C O_i}{\Delta V D B_i};$ де:</p> <p>$C_i^{O M C}, C_i^{D Z O}, C_i^{O I I}, E_i^{J E G}, C_i^{C Z}, C_i^{K B}, C_i^{B M}, C_i^{F K C}, C_i^{B Z H Z}, C_i^{V L}, C_i^{R A D}, C_i^{C L P R G}, C_i^L, E_i^B, C_i^{I I E B}, C_i^{C C O}$ – коефіцієнти співвідношення темпів зміни одного показника та іншого в i-му місті обласного значення Львівської області у 2014-2017 рр.; $\Delta O M C_i$ – темп зміни обсягу фінансування органів місцевого самоврядування місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta D Z O_i$ – темп зміни обсягу фінансування дошкільних закладів освіти місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta Z O I_i$ – темп зміни обсягу фінансування загальноосвітніх шкіл місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; ΔL_i – темп зміни обсягу фінансування лікарень місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta J E G_i$ – темп зміни обсягу фінансування житлово-експлуатаційного господарства місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta C Z_i$ – темп зміни обсягу фінансування програм та заходів, пов'язаних із соціальним захистом та соціальним забезпеченням місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta K B_i$ – темп зміни обсягу фінансування капітальних вкладень місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta B M_i$ – темп зміни обсягу фінансування благоустрою міста місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta F K C_i$ – темп зміни обсягу фінансування фізичної культури та спорту місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta B Z H Z_i$ – темп зміни обсягу фінансування відновлення (будівництва, реконструкції) загальноосвітніх навчальних закладів місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta V L_i$ – темп зміни обсягу фінансування відновлення (будівництва, реконструкції) лікарень загальною</p>	<p>Коефіцієнти співвідношення темпів зміни одного показника до іншого, значення яких < 1 вказують на низьку щільність взаємозв'язку між досліджуваними показниками; якщо ж значення коефіцієнтів ≥ 1 – присутній стимулюючий вплив власних доходів бюджету на фінансування соціально-економічних витратків</p>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

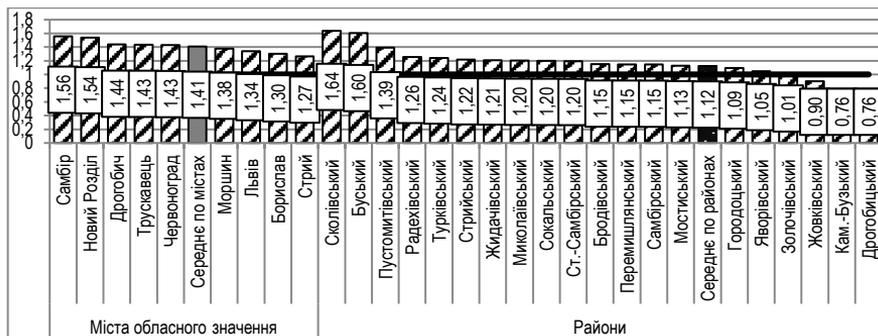
Формули	Критерії ефективності
<p><i>профілю місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta РАД_i$ – темп зміни обсягу фінансування ремонту (будівництва, реконструкції, утримання) автомобільних доріг місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta СЛРГ_i$ – темп зміни обсягу фінансування сільського, лісового і рибного господарства місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta Б_i$ – середньорічний темп зміни обсягу фінансування бібліотек місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta ШЕВ_i$ – темп зміни обсягу фінансування шкіл естетичного виховання дітей місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta ЦСО_i$ – темп зміни обсягу фінансування територіальних центрів соціального обслуговування місцевим бюджетом i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період; $\Delta ВДБ_i$ – темп зміни обсягу власних доходів бюджету i-го міста обласного значення Львівської області за аналізований період</i></p>	

Джерело: авторська розробка.

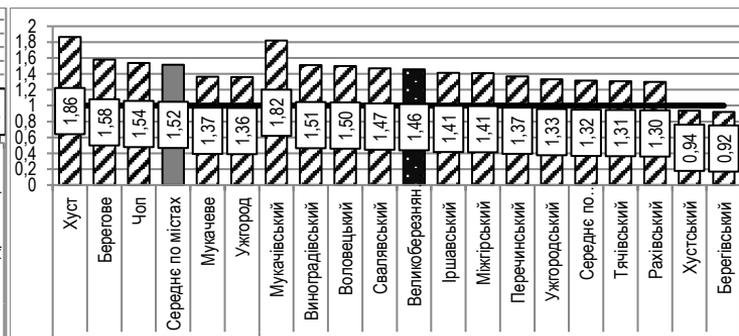
Результати розрахунків відношення темпів зростання власних доходів до зайнятості у містах обласного значення та районах Карпатського регіону, здійснені за формулою блоку I, представлені на рис. 4.3.

Протягом досліджуваного періоду відношення темпів зростання власних доходів до зайнятості було > 1 у всіх містах обласного значення та у більшості районів Карпатського регіону (за винятком Жовківського, Кам'янка-Бузького та Дрогобицького районів Львівської області, Хустського та Берегівського районів Закарпатської області, що свідчить про непродуктивну зайнятість у зазначених районах, яка не супроводжується відповідними відрахуваннями ПДФО як основного джерела формування власних доходів відповідних бюджетів. Крім того, названі адміністративні одиниці знаходяться у безпосередній близькості до міст обласного значення – центрів соціально-економічної активності, які акумулюють основну частину зайнятого населення. І зниження зайнятості у зазначених районах, яке супроводжується зниженням власних доходів, пояснюється тим, що показники рівня оплати праці тут є нижчі від середнього рівня у містах, де концентрується та акумулюється працересурсний потенціал).

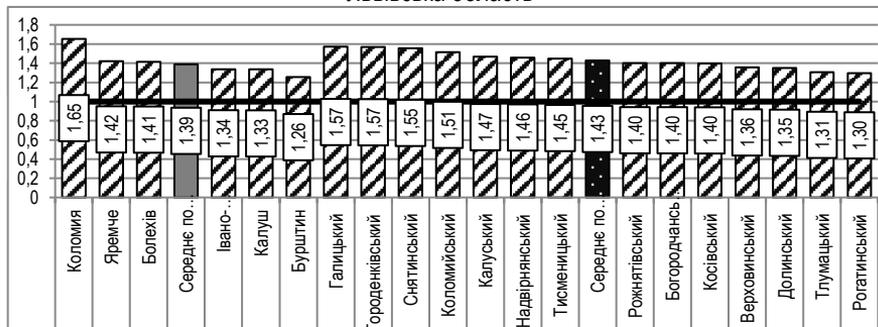
3-поміж досліджуваних областей найвищий розмах варіації між середніми показниками відношення темпів зростання власних доходів до зайнятості у містах обласного значення та в районах спостерігається у Львівській області – 0,29 (у містах – 1,41, в районах – 1,12). Зазначене зумовлено низкою факторів, найважливішими серед яких є вищий рівень зайнятості саме у містах обласного значення (у 2017 р. – 26,5%, при цьому



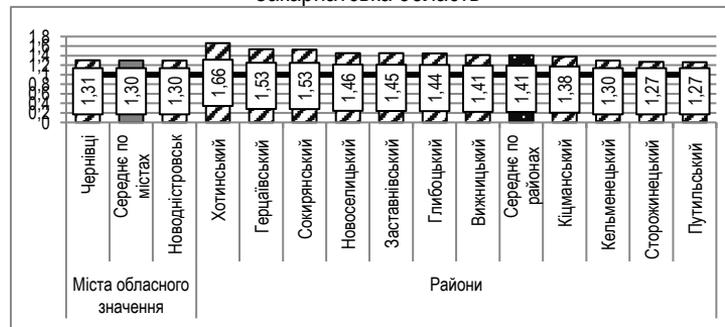
Львівська область



Закарпатська область



Івано-Франківська область



Чернівецька область

Рис. 4.3. Співвідношення між темпами зростання власних доходів та зайнятості у містах обласного значення та районах Карпатського регіону у 2017 р. та 2016 р.

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі даних¹³⁸.

¹³⁸ Офіційний сайт Головного управління статистики у Львівській області. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Закарпатській області. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики в Івано-Франківській області. URL: <http://www.ifstat.gov.ua/>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Чернівецькій області. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua/>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Закарпатської ОДА. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

в районах – лише 11,9%); вищий рівень оплати праці у містах обласного значення¹³⁹ порівняно із районами.

У Чернівецькій та Івано-Франківській областях спостерігається вище співвідношення темпів зростання власних доходів та зайнятості в розрізі районів відносно інших досліджуваних областей (у т.ч. міст обласного значення). Основною причиною цього слугує вища частка сільського населення¹⁴⁰ і, як наслідок, вищий рівень його зайнятості порівняно із міським¹⁴¹.

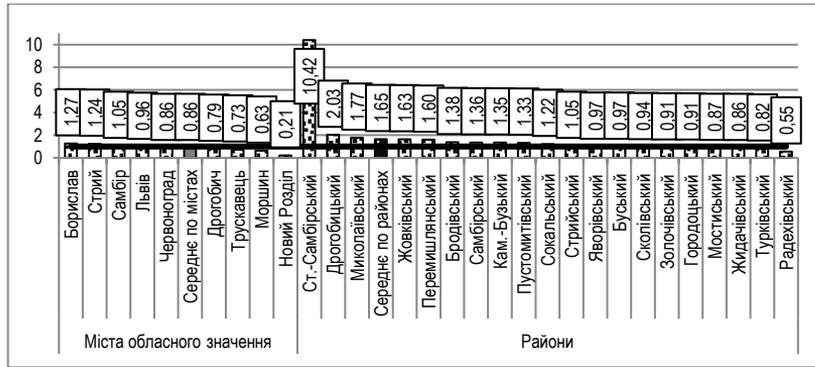
Попри позитивну динаміку зростання частки коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій за джерелами фінансування впродовж 2015-2017 рр.¹⁴², остання все ж залишається незначно, порівняно з часткою інвестицій коштами підприємств та організацій. Місцевими бюджетами традиційно фінансуються видатки на ремонт шкіл та лікарень, реконструкцію садочків, будівництво водогонів тощо. Водночас, мізерним є фінансування видатків, які могли б принести у майбутньому додаткові надходження до місцевих бюджетів, сприяли б підвищенню інвестиційної привабливості адміністративно-територіальної одиниці. Як наслідок, в областях Карпатського регіону значення коефіцієнтів співвідношення темпів зміни капітальних інвестицій до власних доходів бюджетів міст обласного значення/районів у 2017/2016 рр. загалом є незначними та становлять у більшості досліджуваних адміністративних одиниць < 1 (рис. 4.4).

¹³⁹ Наприклад, у IV кварталі 2017 р. розмір середньомісячної заробітної плати у містах обласного значення Львівської області становив 6681 грн, тоді як в районах – 6195,5 грн. При цьому у 60% районів області розмір виплат працівникам навіть не досягав середнього значення по районах (розраховано авторами за даними Офіційного сайту Головного управління статистики у Львівській області. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 20.12.2018)).

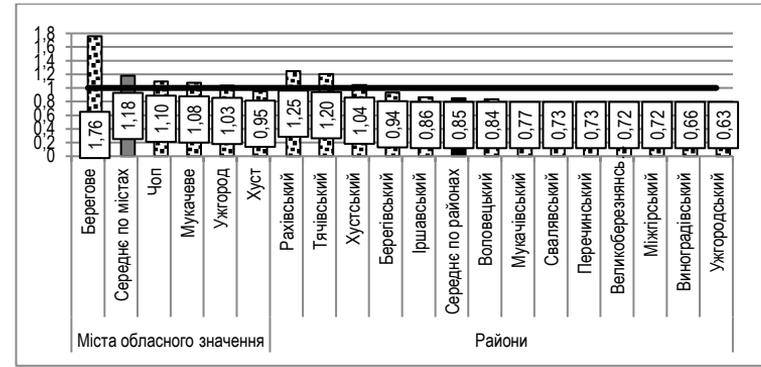
¹⁴⁰ Наприклад, у 2017 р. в Чернівецькій області у селах проживало 56,9% населення області, а в містах – 43,1% (розраховано авторами за даними Головного управління статистики у Чернівецькій області. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>).

¹⁴¹ Так, у 2017 р. в Чернівецькій області рівень зайнятості сільського населення працездатного віку становив 63,8%, міського – лише 50,7% (розраховано авторами за даними Головного управління статистики у Чернівецькій області. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>).

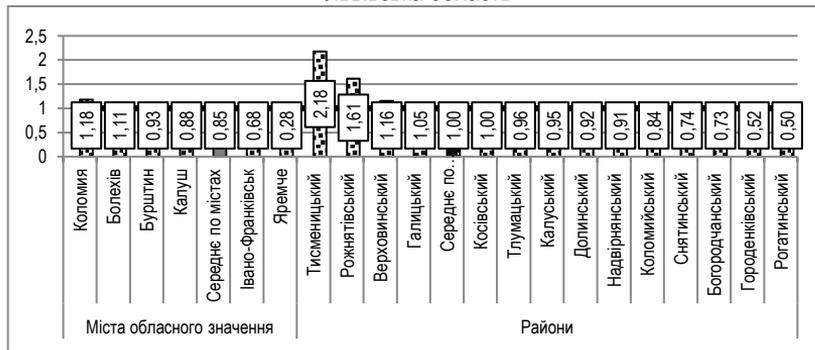
¹⁴² Наприклад, у 2017 р. коштом місцевих бюджетів у Львівській області профінансовано 7,7% капітальних інвестицій, у Закарпатській – 11,7%, Івано-Франківській – 12,9%, Чернівецькій – 19,3%. Водночас частка капітальних інвестицій, профінансованих з державного бюджету, становила лише 5,9%, 2,9%, 3,4% та 4,4% відповідно. (Розраховано за даними Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>).



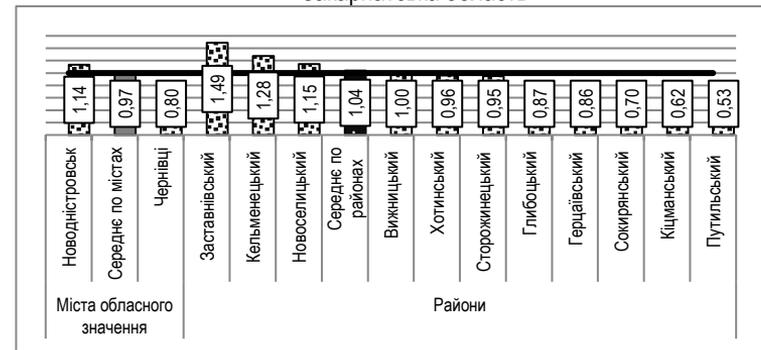
Львівська область



Закарпатська область



Івано-Франківська область



Чернівецька область

Рис. 4.4. Співвідношення між темпами зростання капітальних інвестицій та власними доходами бюджетів міст обласного значення та районів Карпатського регіону у 2017 р. та 2016 р.

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі даних¹⁴³.

¹⁴³ Офіційний сайт Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Закарпатської ОДА. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

Найвищий коефіцієнт співвідношення темпів зростання капітальних інвестицій та власних доходів бюджетів досліджуваних адміністративних одиниць відзначається у Старосамбірському районі Львівської області ($C_i^{KI}=10,42$). Так, у 2017 р. районом акумульовано 871,6 млн грн капітальних інвестицій, що майже в 12 разів більше, ніж у 2016 р. (74,1 млн грн). Зростання інвестицій насамперед пов'язане з відкриттям у цьому районі другої вітрової електростанції «Старий Самбір – 2» компанією ТОВ «Карпатський вітер» (вартість проекту – 36 млн євро)¹⁴⁴.

На протигагу позитивній тенденції зростання обсягу капітальних інвестицій у 2015-2017 рр., прямі іноземні інвестиції (далі – ПІІ) в Україну у 2017 р. знизилися на 57,5% порівняно з 2016 р.

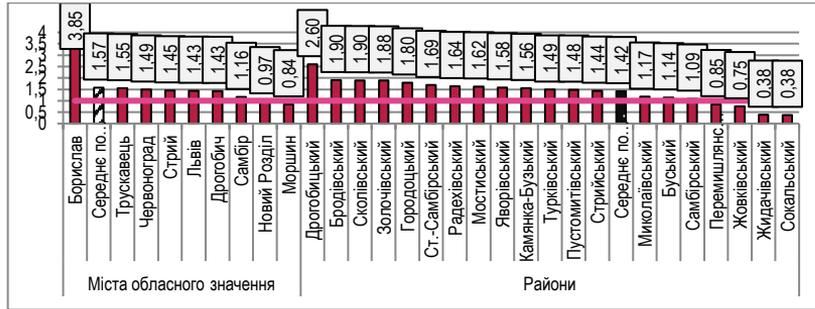
Приріст власних доходів бюджетів міст обласного значення та районів Карпатського регіону у 2016 р. щодо 2015 р. зумовив деякий приріст ПІІ у відповідні адміністративні одиниці лише у 2016-2017 рр. (рис. 4.5).

Найвище значення коефіцієнта C_i^{PII} (10,86) з-поміж досліджуваних адміністративних одиниць продемонструвало м. Яремче Івано-Франківської області. Володіючи статусом курортного центру, місто має широку мережу закладів відпочинку, тимчасового розміщення та організації харчування, де власниками 96,7% капіталу у 2017 р. були іноземні інвестори.

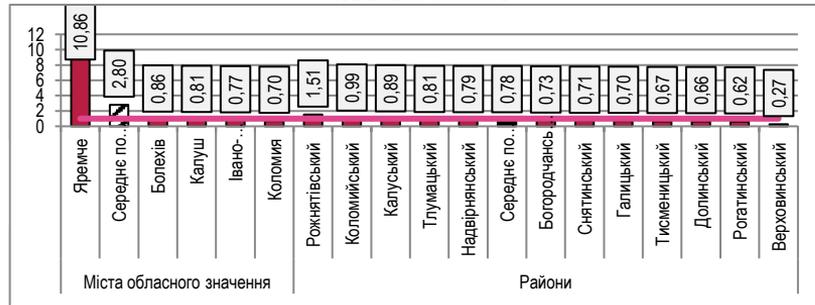
У Карпатському регіоні найбільш ефективною є політика залучення ПІІ у Львівській області, де майже у половині досліджуваних адміністративних одиниць спостерігаються ефективне співвідношення зростання темпів ПІІ (2017/2016 рр.) відносно темпів зростання власних доходів бюджетів (2016/2015 рр.), яке становило ≥ 1 . Тобто іноземні інвестори зреагували на підвищення власного фінансового потенціалу міст, яке є результатом соціально-економічного розвитку, зокрема концентрації ділової активності, що підтверджується темпами зростанням ПІІ з лагом в один рік. І це пов'язано з:

– активною політикою регіональних органів влади щодо залучення інвестицій (проведення форумів, зустрічей з інвесторами; розроблені інвестиційний паспорт та інвестиційний портал Львівщини; досвід успішно реалізованих проектів у різних сферах соціально-економічної діяльності);

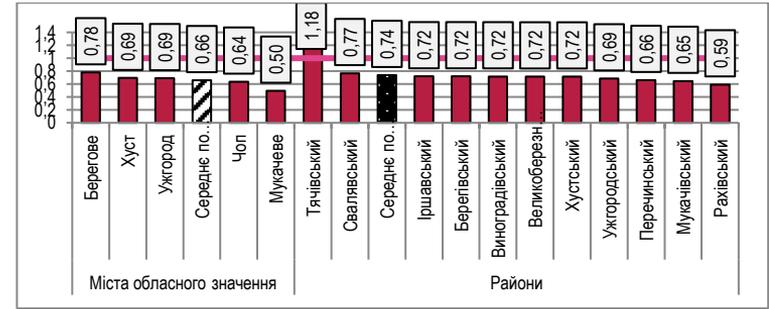
¹⁴⁴ Першу чергу вітроелектростанції «Старий Самбір – 1» було відкрито у 2014 р. компанією ТОВ «ЕКО-ОПТИМА». Вартість проекту – 9 млн євро.



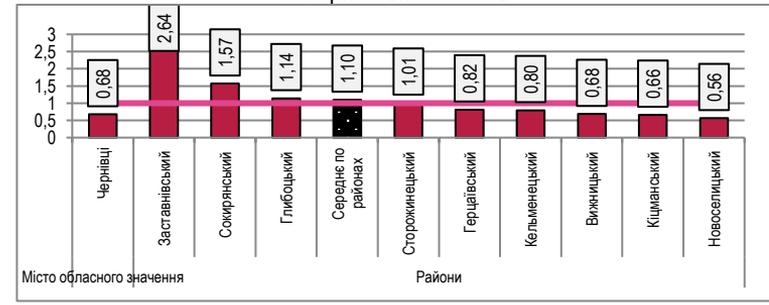
Львівська область



Івано-Франківська область



Закарпатська область



Чернівецька область

Рис. 4.5. Співвідношення між темпами зростання прямих іноземних інвестицій (2017/2016 рр.) та власними доходами бюджетів (2016/2015 рр.) міст обласного значення та районів Карпатського регіону

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі даних¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Офіційний сайт Головного управління статистики у Львівській області. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Закарпатській області. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики в Івано-Франківській області. URL: <http://www.ifstat.gov.ua/>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Чернівецькій області. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua/>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Закарпатської ОДА. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

- функціонуванням в області 95 інформаційно-консультаційних центрів для інвесторів та 78 об'єктів інфраструктури підтримки підприємств, які створені за участю місцевих органів влади;
- концентрацією висококваліфікованих кадрів;
- наявністю широко розгалуженої транспортної мережі (автошляхи державного та міжнародного значення, залізничне та авіасполучення);
- можливістю доступу до якісного логістичного обслуговування бізнесу;
- близькістю до кордону з Європейським Союзом;
- вищим рівнем інфраструктурного забезпечення, в т.ч. комунальними комунікаціями (газопостачання, водовідведення, каналізація тощо), порівняно із гірськими територіями.

Високе значення коефіцієнта співвідношення темпів зростання прямих іноземних інвестицій та власних доходів спостерігалось в м. Борислав ($C_i^{III} = 3,85$) та Дрогобицькому районі ($C_i^{III} = 2,60$) Львівської області, а також в Заставнівському районі ($C_i^{III} = 2,64$) Чернівецької області. Однак, така ситуація пояснюється значним зростання обсягу ПІІ у 2016-2017 рр. (у 2016 р. у м. Борислав розпочато будівництво меблевого заводу бельгійською компанією «НІМА», загальна сума інвестицій – 6 млн євро).

Про чутливу динаміку нарощення обсягів іноземного інвестування відносно підвищення власного бюджетного потенціалу міст обласного значення та районів в Івано-Франківській, Чернівецькій та Закарпатській області наразі не йдеться. Про це свідчить низька щільність зв'язку між темпами зростання ППІ та темпами зростання власних доходів відповідних бюджетів. Зокрема, у Закарпатській області у 2017 р.:

- обсяг іноземних інвестицій у містах обласного значення зменшився на 7,82% порівняно з 2015 р.;
- у 61,5% районів області обсяг прямих іноземних інвестицій становив менше 100 дол. США на одного мешканця;
- у два райони області (Міжгірський та Воловецький) іноземні інвестиції не надходили взагалі.

Відтік інвесторів відбувається з адміністративно-територіальних одиниць, яким надано статус гірських, зокрема, Воловецького і Міжгірського районів Закарпатської області, Косівського району Івано-Франківської області, район Чернівецької області. Крім нижчого рівня інфраструктурного забезпечення, це також пов'язано з вимогою підвищення тарифних ставок і посадових окладів працівникам установ та

4.2. Вплив фінансової децентралізації на інвестиційні процеси в регіонах

організацій, розташованих у гірських населених пунктах, на 25% (постанова Кабміну «Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах» від 11.08.1995 р. № 648). Водночас з боку держави інвестори не отримують жодних гарантій збереження та стабільності інституційних умов інвестування.

Загалом значення коефіцієнта $C_i^{\text{III}} \geq 1$ має місце лише у 47,2% досліджуваних адміністративних одиниць, що вказує на незначний стимулюючий вплив зростання фінансового потенціалу міст обласного значення та районів Карпатського регіону на активізацію інвестиційних процесів. Надалі основними чинниками для прийняття рішення щодо інвестування залишаються макроекономічне становище, рівень інституційно-організаційного забезпечення ведення бізнесу, ефективність податкової політики, передбачуваність кредитно-грошової політики, рівень корумпованості державної та місцевої влади тощо. Отже, органи місцевого самоврядування, для зацікавлення інвесторів, одночасно із нарощенням власних доходів місцевих бюджетів як відповідного інвестиційного ресурсу повинні забезпечити ефективне освоєння останніх – у розвиток транспортної і логістичної інфраструктури, комунікацій, комунального господарства тощо. Зазначене особливо актуалізується, враховуючи факт стимулюючого впливу інвестиційних процесів на зайнятість (рис. 4.6), яка, своєю чергою, є свідченням ефективності інвестування з огляду на створення нових робочих місць і, як наслідок, важливим чинником формування власних доходів бюджетів усіх рівнів.

Проведене дослідження (рис. 4.6) засвідчило вищий середній показник співвідношення темпу зміни зайнятості та темпу зміни прямих іноземних інвестицій у районах Карпатського регіону ($C_i^{3/\text{III}} \geq 1$ у всіх районах), ніж у містах обласного значення ($C_i^{3/\text{III}} \geq 1$ лише у містах Чернівецької області), що є закономірним з огляду на розміщення/будівництво великих іноземних виробництв за межами великих міст, тобто на території районів.

Розрахунок співвідношення темпів росту видатків на соціально-економічний розвиток та власних доходів місцевих бюджетів дозволяє проаналізувати ефективність інвестування власних коштів місцевих бюджетів у соціально-економічний розвиток відповідних адміністративних одиниць (дослідження здійснене на прикладі міст обласного значення Львівської області, табл. 4.3).

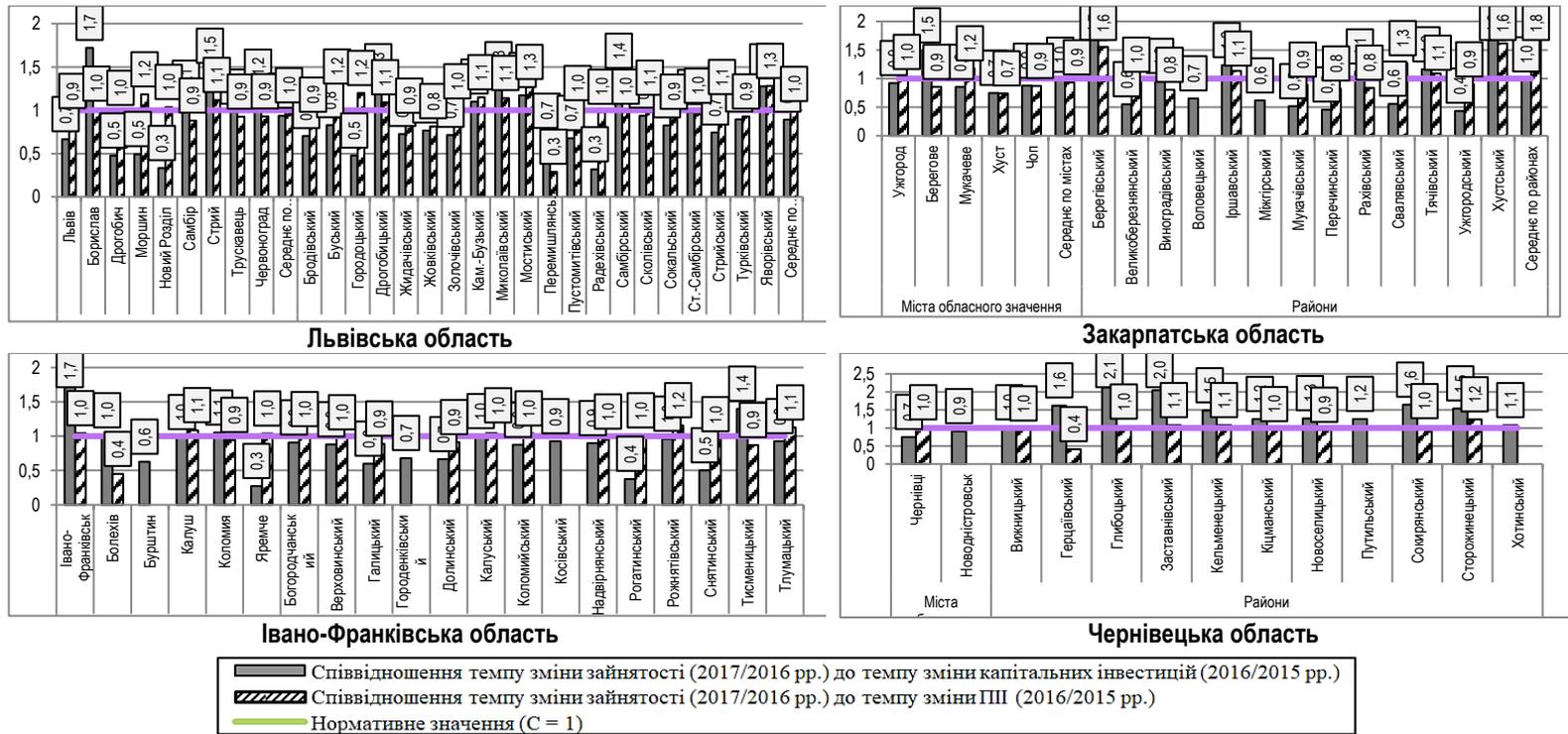


Рис. 4.6. Співвідношення між темпами зростання зайнятості (2017/2016 рр.) та капітальними інвестиціями та ПІП (2016/2015 рр.) у містах обласного значення та районах Карпатського регіону

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі даних¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Офіційний сайт Головного управління статистики у Львівській області. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Закарпатській області. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Івано-Франківській області. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Чернівецькій області. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua/>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Закарпатської ОДА. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

4.2. Вплив фінансової децентралізації на інвестиційні процеси в регіонах

Таблиця 4.3

Коефіцієнти співвідношення темпів росту витратків на соціально-економічний розвиток бюджетів міст обласного значення Львівської області та зростання власних доходів відповідних бюджетів у 2014-2017 рр.

Показники	Міста обласного значення								
	Моршин	Трускавець	Новий Розділ	Львів	Дрогобич	Борислав	Стрий	Червоноград	Самбір
Соціальний захист та соціальне забезпечення	4,141	1,019	2,403	1,091	1,074	1,081	1,046	0,989	1,081
Капітальні вкладення	2,356	1,260	49,057	3,256	3,731	1,716	2,356	2,114	0,738
Благоустрій міст	1,606	1,081	1,276	1,090	1,223	1,286	0,981	0,930	1,009
Фізична культура і спорт	1,137	1,813	0,995	1,283	1,104	1,008	1,106	0,981	1,089
Відновлення, будівництво, реконструкція загальноосвітніх навчальних закладів		1,017	1,620	6,346	2,422	8,852	1,430		0,839
Відновлення, будівництво, реконструкція лікарень загального профілю		1,243	16,522	0,620	1,382	0,673		1,066	
Будівництво, реконструкція, ремонт, утримання автомобільних доріг	1,370	1,176	28,744	2,914	0,613	1,039	0,998	1,057	0,450
Органи місцевого самоврядування	1,126	1,024	0,994	1,045	1,058	0,981	0,985	1,085	0,920
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	0,670	1,258	1,605	5,233	0,582	1,404	3,526	0,833	0,857
Дошкільні заклади освіти	1,286	0,916	0,940	0,939	0,905	0,944	0,947	1,380	0,907
Житлово-експлуатаційне господарство	1,145	0,862	1,109	0,755	0,825	0,815	0,819	0,683	0,876
Загальноосвітні школи	1,051	0,945	0,940	0,981	0,936	0,969	0,961	0,950	0,960
Лікарні	0,978	1,240	0,899	0,913	0,876	0,858	0,964		
Бібліотеки	1,018	0,881	0,929	0,965	0,929	0,963	0,874	0,869	0,000
Школи естетичного виховання дітей	1,012	0,905	0,931	0,927	0,916	0,931	0,900	0,947	0,911
Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг)	1,008	0,728	0,838	0,883	0,793	0,865	0,814	0,789	0,904
Всього досліджених показників	16								
Кількість показників, за якими еластичність ≥ 1	12	10	9	8	7	7	5	5	3

Джерело: авторські розрахунки.

Примітка:



– значення показників еластичності ≥ 1 ;

– інформація відсутня/не повна для здійснення аналізу.

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

Найвищу чутливість під час проведення децентралізації до зміни власних доходів бюджетів міст обласного значення Львівської області продемонстрували видатки відповідних бюджетів на капітальні вкладення, будівництво/реконструкцію загальноосвітніх навчальних закладів та лікарень загального профілю, ремонт/утримання автомобільних доріг, що характеризує переорієнтацію видатків із суто соціального спрямування на видатки інвестиційного характеру (тобто видатки на економічний розвиток). Так, одночасно з активним фінансуванням поточного споживання у 2014-2017 рр. бюджетами досліджуваних міст активно фінансувалися розвиткові проекти, про що свідчить щільний взаємозв'язок між власними доходами відповідних бюджетів та їх капітальними видатками. Найвищий відповідний коефіцієнт зафіксований у м. Новий Розділ, де в 2015 р. обсяг капітальних вкладень, здійснених коштом місцевого бюджету, становив 4,8 млн грн, перевищивши відповідний показник 2014 р. у понад 123 рази. Відтак темп зростання капітальних видатків у 49 разів перевищив темп зростання власних доходів, активізувався процес інвестування за рахунок місцевого бюджету будівництва і реконструкції об'єктів соціального призначення, будівництва і ремонту автомобільних доріг.

Результати дослідження засвідчили щільний взаємозв'язок між інфраструктурними видатками та власними доходами досліджуваних місцевих бюджетів, що є закономірним на тлі зростання чисельності населення у містах обласного значення Львівської області – з одного боку, а з іншого – враховуючи зростання вартості утримання будівель і споруд, міських комунікацій тощо. Так, коефіцієнт C_i^{BM} (співвідношення темпів зміни обсягу фінансування видатків на благоустрій міста коштом місцевого бюджету та темпів зміни обсягу власних доходів) > 1 у всіх містах крім мм. Стрий та Червоноград.

Вкрай неефективною є політика фінансування житлово-експлуатаційного господарства за рахунок місцевих бюджетів. Зокрема, значення коефіцієнта $C_i^{ЖЕГ}$ коливається в межах від 0,683 у м. Червоноград до 0,876 у м. Самбір. Лише у двох із дев'яти досліджуваних міст (мм. Моршин та Новий Розділ) зазначений коефіцієнт > 1 . Така ситуація зумовлена системним недофінансуванням житлово-експлуатаційного господарства у 2014-2016 рр. Незначне зростання обсягу бюджетного забезпечення ЖЕГ у 2017 р. мало місце у всіх досліджуваних містах. Однак темпи зростання власних доходів були більшими, ніж темпи зростання

4.2. Вплив фінансової децентралізації на інвестиційні процеси в регіонах

фінансової підтримки досліджуваної сфери, відновлення основних фондів сфери тощо. Забезпечення більш активної політики щодо інвестування власних коштів місцевих бюджетів у ЖЕГ в перспективі дозволить, як мінімум, оновити наявний житловий фонд.

Специфічна ситуація спостерігається із фінансуванням місцевими бюджетами об'єктів соціальної інфраструктури – дошкільних навчальних закладів, загальноосвітніх шкіл, шкіл естетичного виховання дітей, лікарень, бібліотек тощо, хоча в умовах децентралізації органам виконавчої влади та місцевого самоврядування надано більше повноважень щодо розв'язання питань у зазначеній сфері. Однак значна частка відповідних видатків покривається субвенціями із державного бюджету. Тому органи місцевого самоврядування дещо сповільнили процеси інвестування цих видатків власними коштами та переорієнтували власний ресурс на видатки капітального характеру для розвитку соціальної, транспортної, комунальної тощо інфраструктури, що є позитивним результатом процесів децентралізації на прикладі досліджуваних міст.

Проведене дослідження дозволило окреслити основні трансформації інвестиційних процесів у Карпатському регіоні в контексті проведення адміністративно-фінансової децентралізації, а саме:

1) внаслідок запровадження нової форми горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів – вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць – суттєво знизилася частка дотаційних бюджетів міст обласного значення Карпатського регіону України; територіальні одиниці отримали можливість сформувати додатковий фінансовий ресурс, зокрема і на капітальні інвестиції;

2) структура капітальних інвестицій за джерелами фінансування змінилася в напрямі зростання частки інвестицій коштом місцевих бюджетів за зниження частки інвестування коштом державного бюджету;

3) одним з результатів децентралізації була продуктивна зайнятість (яка супроводжувалась відповідним відрахуванням ПДФО як основного джерела формування власних доходів) у всіх містах обласного значення та у більшості районів Карпатського регіону (за винятком Жовківського, Кам'янка-Буського та Дрогобицького районів Львівської області, Хустського та Берегівського районів Закарпатської області). Вища частка сільського населення і вищий рівень його зайнятості у Чернівецькій та Івано-Франківській областях зумовили вищу продуктивність зайнятості в розрізі районів відносно інших досліджуваних областей (в т.ч. міст обласного значення);

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

4) динаміка капіталовкладень відносно зростання власних доходів бюджетів міст обласного значення/районів у 2017/2016 рр. загалом є позитивною у 30% міст обласного значення та 57% районів Львівської області, у 83% міст обласного значення та 21% районів Закарпатської області, у 28% міст обласного значення та 33% районів Івано-Франківської області, у 33% міст обласного значення та 42% районів Чернівецької області. Це свідчить про вищу просторову ефективність процесів децентралізації у Львівській області, натомість у Закарпатській області капіталовкладення активізуються лише на рівні міст обласного значення;

5) у Карпатському регіоні найбільш ефективною є політика залучення ПІІ у Львівській області, а саме іноземні інвестори з лагом в один рік зреагували на підвищення власного фінансового потенціалу як міст, так і районів, що є результатом соціально-економічного розвитку, зокрема концентрації ділової активності. І це пов'язано з: активною політикою регіональних органів влади щодо залучення інвестицій, розвиненою мережею інституційної підтримки підприємств, концентрацією висококваліфікованих кадрів, наявністю розгалуженої транспортної мережі, доступом до якісного логістичного обслуговування бізнесу, вищим рівнем інфраструктурного забезпечення порівняно із гірськими територіями. Низькою є щільність зв'язку між темпами зростання ПІІ та темпами зростання власних доходів міст обласного значення та районів в Івано-Франківській та Закарпатській областях. Відтік інвесторів відбувся з територій, яким надано статус гірських;

6) з огляду на розміщення/будівництво потужних іноземних виробництв за межами великих міст, то більшою є ефективність інвестиційних процесів з огляду на створення нових робочих місць саме в районах, що, своєю чергою, є потенційним чинником формування власних доходів бюджетів усіх рівнів;

7) ефективність інвестування власних коштів місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток міст обласного значення Львівської області показав активізацію процесів фінансування розвиткових проєктів, відбулася переорієнтація власного ресурсу органів місцевого самоврядування на видатки капітального характеру для розвитку соціальної, транспортної, комунальної інфраструктури.

4.3. Оцінювання розподілу економічної активності на районному рівні

Дослідження впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток адміністративних районів доцільно здійснювати, відстежуючи процеси просторової нерівномірності розподілу економічної активності в адміністративних районах, враховуючи покриття їх території ОТГ та оцінюючи динаміку внутрішньорегіональної диспропорційності загалом.

Проводячи аналіз впливу процесів децентралізації на розвиток адміністративних районів областей Карпатського регіону, відмічаємо часову та просторову нерівномірність розподілу ОТГ за часткою площі та часткою чисельності населення на території цих адміністративних районів. Наслідком цього стало:

- на кінець 2018 р. у понад половині районів областей Карпатського регіону ще не функціонувало жодної ОТГ;
- водночас у деяких районах рівень покриття ОТГ за чисельністю населення та площею перевищував 50%. Ідеться насамперед про Самбірський і Мостиський райони Львівської області та Сторожинецький район Чернівецької області.

Така ситуація суттєво ускладнює подальший розвиток процесів децентралізації як у частині передачі повноважень на базовий рівень, так і в питанні реформування районного рівня управління.

Порівняння районів за часткою ОТГ у чисельності населення, площі та власних доходах районів дозволило виявити відсутність залежності між площею ОТГ та їх фінансовою спроможністю (рис. 4.7). З одного боку, це обумовлено структурою власних доходів бюджетів ОТГ та районів, в яких переважають доходи від податку на доходи фізичних осіб (що визначає прямий зв'язок між чисельністю мешканців та обсягом власних доходів). З іншого – свідчить про неефективність використання ресурсного потенціалу громад, зокрема землі. Причиною цього є і об'єктивні обставини – лише у 2018 р. громади отримали можливість розпоряджатись землями за межами населених пунктів.

Для виявлення тенденцій концентрації економічної діяльності на районному рівні під впливом процесів створення ОТГ оцінимо просторову нерівномірність розподілу власних доходів районів за допомогою коефіцієнтів локалізації та концентрації, які свідчать про ступінь концентрації власних доходів місцевих бюджетів у межах адміністративних районів та вказують, наскільки відрізняється реальний просторовий розподіл власних доходів від рівномірного.

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

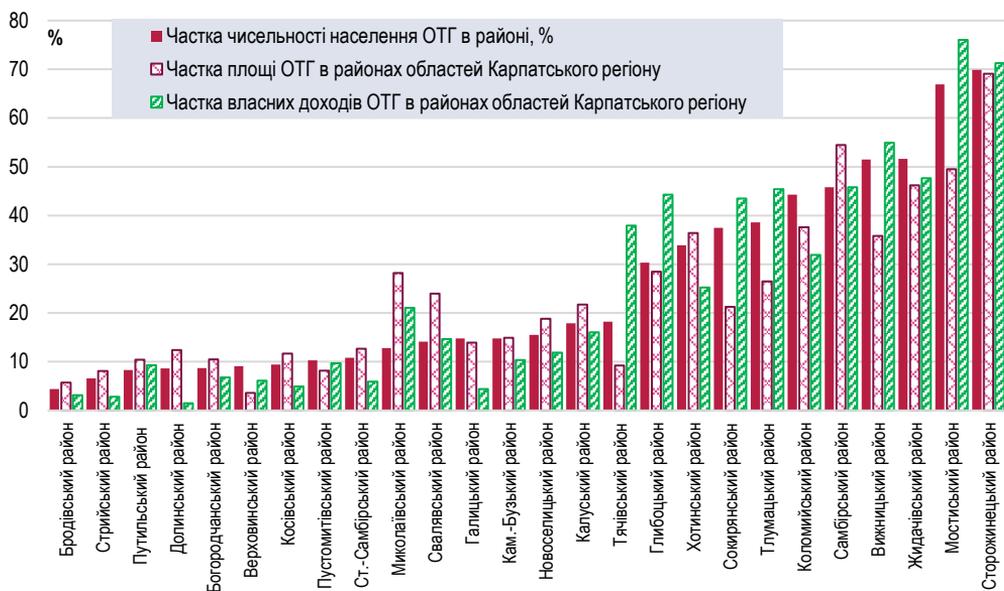


Рис. 4.7. Частка чисельності населення, площі та власних доходів ОТГ в адміністративних районах областей Карпатського регіону на 01.01.2018 р.

Джерело: складено за¹⁴⁷.

За результатами аналізу концентрації власних доходів місцевих бюджетів на міжрайонному рівні (рис. 4.8) можемо зробити наступні висновки:

1) у Львівській та Івано-Франківській областях упродовж 2015-2017 рр. відбулось чітке переформатування економічної активності між районами. Так, на Львівщині традиційні лідери за часткою бюджетних доходів в регіоні – Жовківський, Жидачівський та Сокальський райони – втратили власні позиції. Натомість суттєво зросла частка Пустомитівського і Стрийського районів, що зумовлено нарощенням впродовж останніх років їх економічного потенціалу шляхом відкриття низки нових виробничих підприємств (ТОВ «Бадер Україна», ТзОВ «Пласт Інвест», «Леоні Ваерінг Системс ГмБХ» та ін.) та вигідним просторовим розташуванням поблизу регіонального центру. Така ж тенденція має місце і у Івано-Франківській області, де втрачені позиції Долинського та Галицького районів перерозподілились між іншими територіями;

у Чернівецькій та Закарпатській областях концентрація власних доходів місцевих бюджетів в межах районів не зазнала значних змін (табл. 4.3).

¹⁴⁷ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

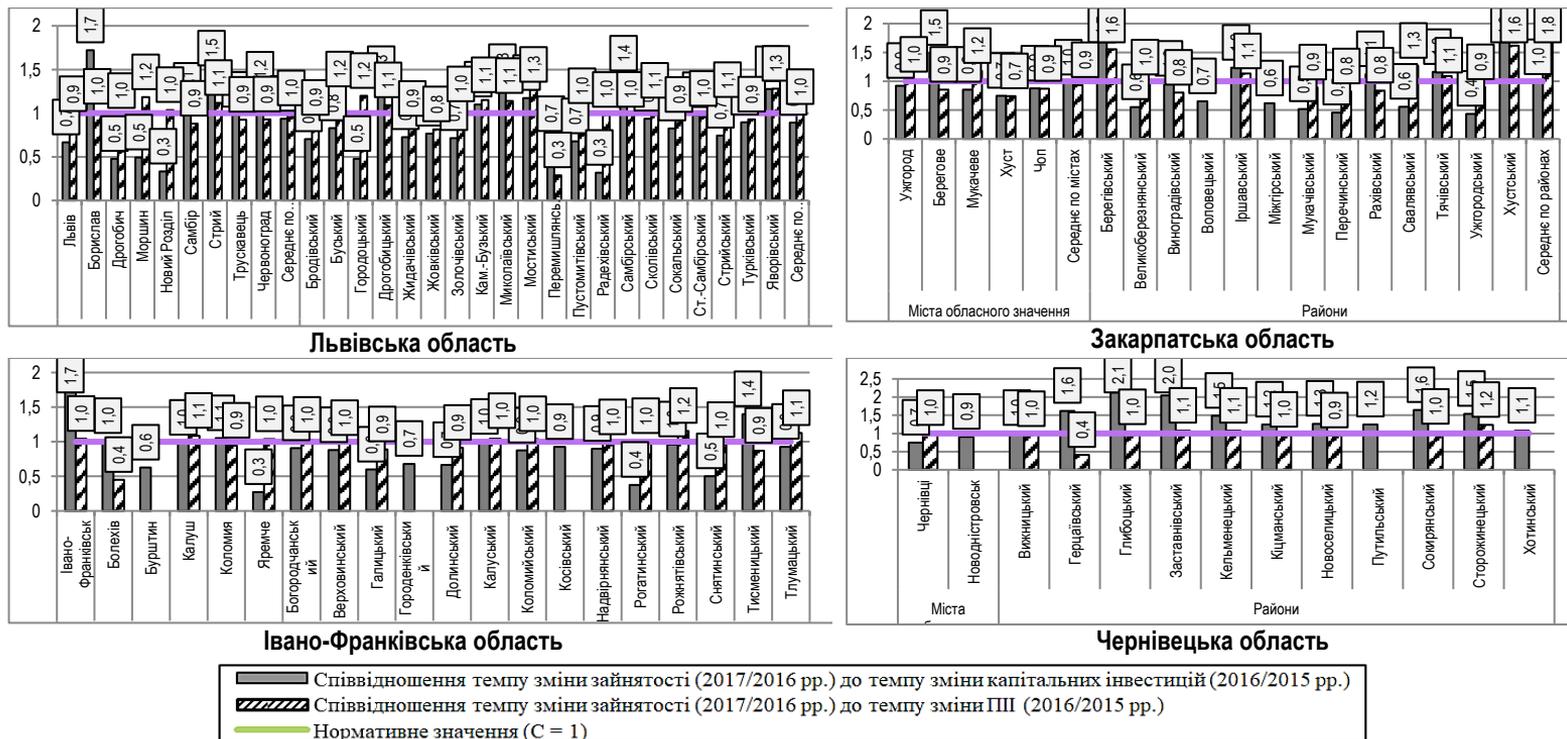


Рис. 4.6. Співвідношення між темпами зростання зайнятості (2017/2016 рр.) та капітальними інвестиціями та ПІП (2016/2015 рр.) у містах обласного значення та районах Карпатського регіону

Джерело: розраховано та побудовано авторами на основі даних¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Офіційний сайт Головного управління статистики у Львівській області. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Закарпатській області. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Івано-Франківській області. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Офіційний сайт Головного управління статистики у Чернівецькій області. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua/>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Закарпатської ОДА. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Офіційний сайт Департаменту фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

**Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ
ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР**

Таблиця 4.3

**Коефіцієнт концентрації розподілу власних доходів місцевих бюджетів в
областях Карпатського регіону**

Адміністративні одиниці	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Тенденція
<i>Львівська область</i>				
Регіон	0,237	0,193	0,210	Зменшується порівняно з 2015 р.
Адміністративні райони з ОТГ	0,258	0,134	0,131	Зменшується
Міста	0,128	0,128	0,122	Зменшується
<i>Закарпатська область</i>				
Регіон	0,237	0,193	0,210	Зменшується порівняно з 2015 р.
Адміністративні райони з ОТГ	0,144	0,147	0,152	Зростає
Міста	0,054	0,054	0,081	Зростає
<i>Чернівецька область</i>				
Регіон	0,276	0,279	0,262	Зменшується з 2016 р.
Адміністративні райони з ОТГ	0,052	0,058	0,054	Зменшується з 2016 р.
Міста	0,009	0,014	0,004	Зменшується з 2016 р.
<i>Івано-Франківська область</i>				
Регіон	0,265	0,257	0,250	Зменшується
Адміністративні райони з ОТГ	0,162	0,188	0,182	Зменшується з 2016 р.
Міста	0,097	0,088	0,075	Зменшується

Джерело: складено за¹⁴⁹.

Вищий рівень концентрації власних доходів спостерігаємо на регіональному рівні, ніж на районному, оскільки в сукупності складових елементів, що розглядаються, враховано міста та адміністративні райони з ОТГ. Нижчий рівень концентрації власних доходів у містах засвідчує більш рівномірний розподіл власних доходів у цій групі елементів оцінювання.

Водночас порівняння окреслених економічних тенденцій та процесів формування ОТГ у межах районів дозволяє стверджувати, що останні суттєво не впливали на активізацію економічної діяльності в районах, де створені ОТГ. Щобільше, в районах, де має місце найбільше зростання частки власних доходів у регіоні, практично не створювались ОТГ (табл. 4.5).

Проведені розрахунки коефіцієнта просторової концентрації капітальних інвестицій засвідчив наявність істотної різниці між їх рівномірним і наявним розподілом у районах областей Карпатського регіону (табл. 4.6). Відзначимо, що ступінь концентрації капітальних інвестицій є вищим, ніж власних доходів, що свідчить про їх більш нерівномірний просторовий розподіл.

¹⁴⁹ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

4.3. Оцінювання розподілу економічної активності на районному рівні

Таблиця 4.5

Зростання власних доходів місцевих бюджетів на одного мешканця в адміністративних районах областей Карпатського регіону у 2015-2017 рр.

Івано-Франківська область	Темпи зростання, %	Львівська область	Темпи зростання, %	Чернівецька область	Темпи зростання, %	Закарпатська область	Темпи зростання, %
1	2	3	4	5	6	7	8
Богородчанський	204,0	Бродівський	209,2	Вижницький	194,8	Берегівський	260,1
Верховинський	200,6	Буський район	207,2	Герцаївський	203,7	Великобerez-нянський	204,3
Галицький	176,1	Городоцький	206,2	Глибоцький	170,5	Виноградівський	212,1
Городенківський	195,7	Дрогобицький	201,3	Заставнівський	210,7	Воловецький	212,0
Долинський	188,2	Жидачівський	57,7	Кельменецький	194,9	Іршавський	212,1
Калуський	218,0	Жовківський	68,9	Кіцманський	207,1	Міжгірський	203,3
Коломийський	194,9	Золочівський	224,7	Новоселицький	193,0	Мукачівський	227,1
Косівський	201,6	Кам.-Бузький	139,7	Путильський	185,5	Перечинський	224,2
Надвірнянський	189,0	Миколаївський	187,3	Сокирянський	200,6	Рахівський	195,7
Рогатинський	232,7	Мостиський	193,2	Сторожинецький	180,1	Свалявський	204,2
Рожнятівський	202,1	Перемишлянський	238,8	Хотинський	237,4	Тячівський	201,7
Снятинський	217,7	Пустомитівський	224,2			Ужгородський	210,6
Тисменицький	224,4	Радехівський	212,3			Хустський	220,4
Тлумацький	203,0	Самбірський	201,2				
		Сколівський	277,00				
		Сокальський	52,7				
		Ст.-Самбірський	194,0				
		Стрийський	222,1				
Долинський	188,2	Жидачівський	57,7	Кельменецький	194,9	Іршавський	212,1
Калуський	218,0	Жовківський	68,9	Кіцманський	207,1	Міжгірський	203,3

Джерело: складено за¹⁵⁰.

Найбільшою мірою капітальні інвестиції сконцентровані в адміністративних районах Івано-Франківської області ($K_{\text{кон.}} = 0,385$) та Львівської ($K_{\text{кон.}} = 0,332$) областей, а меншою – у районах Закарпатської області ($K_{\text{кон.}} = 0,254$). Якщо у Львівській області нерівномірність розподілу між районами зумовлена високими темпами приросту капітальних

¹⁵⁰ Департамент фінансів Львівської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Департамент фінансів Закарпатської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Департамент фінансів Івано-Франківської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Департамент фінансів Чернівецької обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

інвестицій в трьох районах регіону – Миколаївському (2,2%), Пустомитівському (1,9%) та Старосамбірському (11,8%), то в Івано-Франківській області – Тисменицькому (3%) і Рожнятівському (2,2%). В цих регіонах за сукупністю районів концентрація розподілу капітальних інвестицій є помірною та зменшується впродовж трьох років реформи децентралізації. У Чернівецькій області спостерігається незначна концентрація капітальних інвестицій ($K_{\text{кон.}} = 0,109$), що свідчить про їх більш рівномірний розподіл між районами регіону.

Таблиця 4.6

Коефіцієнт концентрації просторового розподілу капітальних інвестицій

Адміністративні одиниці	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Тенденція
<i>Львівська область</i>				
Регіон	0,275	0,335	0,310	Зменшується з 2016 р
Адміністративні райони з ОТГ	0,269	0,361	0,332	Зменшується з 2016 р.
<i>Закарпатська область</i>				
Регіон	0,267	0,332	0,326	Зменшується з 2016 р
Адміністративні райони з ОТГ	0,196	0,336	0,254	Зменшується з 2016 р.
<i>Чернівецька область</i>				
Регіон	0,173	0,328	0,286	Зменшується з 2016 р
Адміністративні райони з ОТГ	0,167	0,144	0,109	Зменшується
<i>Івано-Франківська область</i>				
Регіон	0,476	0,358	0,349	Зменшується
Адміністративні райони з ОТГ	0,327	0,244	0,385	Зростає з 2016 р.

Джерело: складено за¹⁵¹.

Підсумовуючи, зазначимо, що в ході реалізації реформи в областях Карпатського регіону мав місце перерозподіл економічної активності на районному рівні. Процеси децентралізації, які спрямовані на стимулювання ефективного використання власного потенціалу через податкові та бюджетні механізми, дозволили сформувати нові точки економічного зростання на окремих територіях. Водночас деякі райони, які традиційно мали вищий економічний потенціал, дещо втратили свої лідерські позиції.

¹⁵¹ Департамент фінансів Львівської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Департамент фінансів Закарпатської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Департамент фінансів Івано-Франківської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Департамент фінансів Чернівецької обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

4.4. Позиціонування міст в економіці регіонів та районів

В результаті процесу адміністративно-фінансової децентралізації, який триває в Україні, ми маємо отримати велику кількість достатньо самостійних і фінансово спроможних громад, повноцінно інтегрованих у нову адміністративно-фінансову структуру сучасної української держави. Реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування на практиці, окрім отриманих нових ресурсів та важелів впливу, перекладає на лідерів громад значно вищий рівень відповідальності за власний розвиток. Як наслідок, загальний обсяг бюджетів громад і якість життя їхніх мешканців безпосередньо буде залежати від якості планування розвитку громад і його ефективного виконання.

Соціально-економічні наслідки добровільного об'єднання територіальних громад на завершальному етапі адміністративно-фінансової децентралізації та очікуване переформатування адміністративно-територіального устрою регіонів України створюють сприятливі умови для зростання економічної могутності міст та їх ролі у розвитку регіонів та країни загалом. Варто усвідомити, що без сильних регіональних центрів досить важко розвинути сильні регіони. Це стосується не тільки обласних центрів, але й районних центрів та міст обласного значення.

У межах процесу децентралізації обласні центри та міста обласного значення, які можуть порівнюватися за статусом до ОТГ, завдяки найвищій концентрації інтелектуального, фінансово-економічного та трудового потенціалу продовжують відігравати провідну роль у соціально-економічному розвитку регіонів України. Відповідно до прийнятої Кабінетом Міністрів методики формування ОТГ, передусім об'єднані громади мають формуватися навколо обласних центрів та міст обласного значення як своєрідних центрів тяжіння, які є певними «точками росту». Саме від ефективності процесу адміністративно-фінансової децентралізації у найбільших містах кожного з регіонів України значною мірою залежить її загальна ефективність у масштабі всієї країни.

Проте від початку процесу децентралізації в Україні найбільші міста були фактично виключені з нього і лише з 2018 р. отримали визначені законодавчо можливості безперешкодно створювати об'єднані громади шляхом приєднання інших населених пунктів. Основними причинами, які зумовили це, стали: небажання багатьох міст починати об'єднання через

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

відсутність інтересу до перерозподілу власних ресурсів на користь інших громад; численні відмови Центральної виборчої комісії в призначенні перших виборів з огляду на входження території потенційних ОТГ до складу різних адміністративно-територіальних одиниць. Сьогодні, коли згадані причини втратили свою актуальність, найбільшою перешкодою для створення ОТГ на основі обласних центрів та міст обласного значення є небажання міської влади йти на вибори, які, окрім високої вартості, несуть ще й певні політичні ризики. Водночас навколо окремих міст вже встигли сформуватися ОТГ із приміських сіл і малих міст, що в майбутньому може негативно відобразитися на їх просторовому розвитку.

Сьогодні найбільші міста (обласні центри та міста обласного значення) є провідними центрами економічної та соціальної активності в Карпатському регіоні, вони володіють відповідною інфраструктурою (транспортною, освітньою та медичною) для того, щоб стати центрами справді спроможних ОТГ. Про це переконливо свідчить висока питома вага чисельності населення, власних доходів і капітальних інвестицій міст обласного значення Карпатського регіону в районах у 2017 р. (рис. 4.9).

Так, зокрема, стабільно висока частка чисельності населення міст обласного значення у чисельності населення районів у 2015-2017 рр. обумовлена наявністю значної кількості робочих місць, вищим рівнем соціальної інфраструктури та наданням якісніших послуг, що, безумовно, приваблює не тільки жителів громад, які прилягають до міст, але й районів загалом. З іншого боку, незважаючи на приблизно рівні незначні середні темпи депопуляції (в межах 0,1% у 2017 р.), міста обласного значення меншою мірою відчувають вплив демографічних втрат, аніж значно менші населені пункти в районах.

Висока частка власних доходів міст обласного значення у відповідному показнику районів у 2015-2017 рр. обумовлена, передусім значно вищим рівнем економічної активності в містах порівняно з іншими населеними пунктами району (наявність діючих одного або декількох великих бюджетоутворюючих підприємств з великою кількістю робочих місць; висока концентрація суб'єктів підприємницької діяльності; наявність великої кількості платоспроможних споживачів товарів та послуг), і, як наслідок, вищим рівнем податкових надходжень (податок з доходів фізичних осіб (ПДФО), податок з власників транспортних засобів, податок на власність тощо), що формують їх власні доходи. Також поширеною є практика юридичної реєстрації в містах підприємств, які фактично розміщені та здійснюють свою діяльність на території району, а податкові

4.4. Позиціонування міст в економіці регіонів та районів

платежі сплачують за місцем реєстрації. Це дає можливість містам одночасно зі збільшенням обсягу податкових надходжень до своїх бюджетів збільшувати загальні обсяги власних доходів.

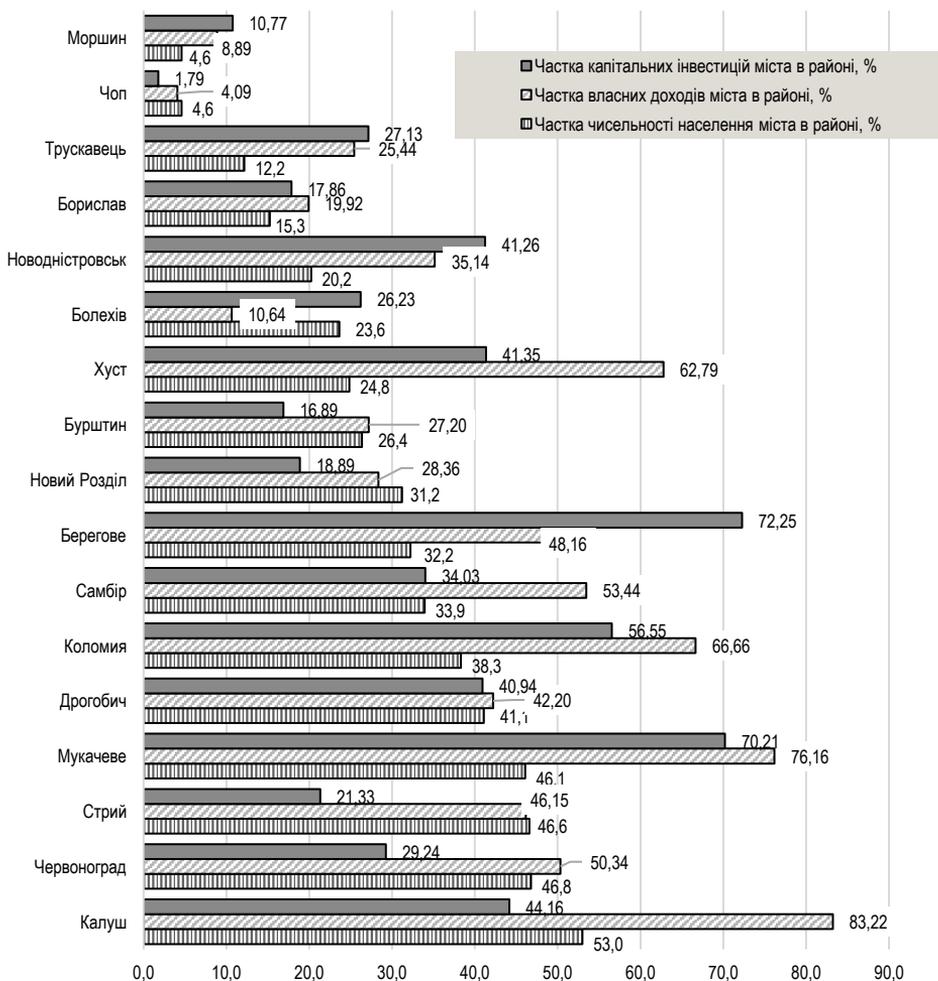


Рис. 4.9. Позиціонування міст обласного значення Карпатського регіону (частки чисельності населення, власних доходів і капітальних інвестицій у відповідних показниках районів) у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁵².

¹⁵² Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Департамент фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>, Департамент фінансів Закарпатської ОДА URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>, Департамент фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>,

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

Висока частка капітальних інвестицій міст обласного значення у загальному обсязі інвестицій в районах у 2015-2017 рр. обумовлена вищою інвестиційною привабливістю цих міст, порівняно з інвестиційною привабливістю інших населених пунктів, завдяки наявності великої кількості робочої сили, широкого спектру необхідної інфраструктури та вищим ступенем комунікаційної зв'язаності, що дозволяє ефективно оптимізувати витрати на налагодження, розвиток та функціонування суб'єктів господарювання.

Результати аналізу показників власних доходів та капітальних інвестицій обласних центрів та міст обласного значення в аналізованому періоді підтверджують тісний взаємозв'язок між ними – як в розрахунку на одного мешканця, так і за темпами зростання (рис. 4.10). Активне зростання обсягів власних доходів міст позитивно відображається на їх спроможності реалізовувати масштабні муніципальні проекти капітального характеру (створення, розвиток або реконструкція важливих компонентів житлово-комунального господарства, транспортної та соціально-побутової інфраструктури), що, своєю чергою, безпосередньо стимулює зростання ділової активності та обсягів капітальних інвестицій у містах завдяки різним джерелам фінансування.

Варто відзначити, що характерні особливості позиціонування обласних центрів Карпатського регіону в відповідних регіонах за частками чисельності населення, власних доходів і капітальних інвестицій у 2015-2017 рр. були досить схожими на аналогічні для міст обласного значення у районах (рис. 4.11), окрім суттєво більших масштабів впливу обласних центрів на соціально-економічний стан не тільки прилеглої території, але й регіону загалом.

З іншого боку, просторовий розвиток обласних центрів як найбільш фінансово спроможних та економічно активних міст своїх областей критично залежний від їх приміських територій. Ефективне планування території, житлове будівництво, локалізація виробництв, гіпермаркетів, великих об'єктів ЖКГ (каналізація, транспортна та дорожня інфраструктура, утилізація та переробка сміття) безпосередньо залежать від якості взаємодії органів влади цих міст з навколишніми громадами. Відповідно до чинного законодавства, обласні центри та сусідні ОТГ можуть домовлятися між собою, укладати угоди та створювати спільні органи

4.4. Позиціонування міст в економіці регіонів та районів

управління для врегулювання відносин та зобов'язань між собою, а також реалізації спільних проектів і вирішення спільних проблем.

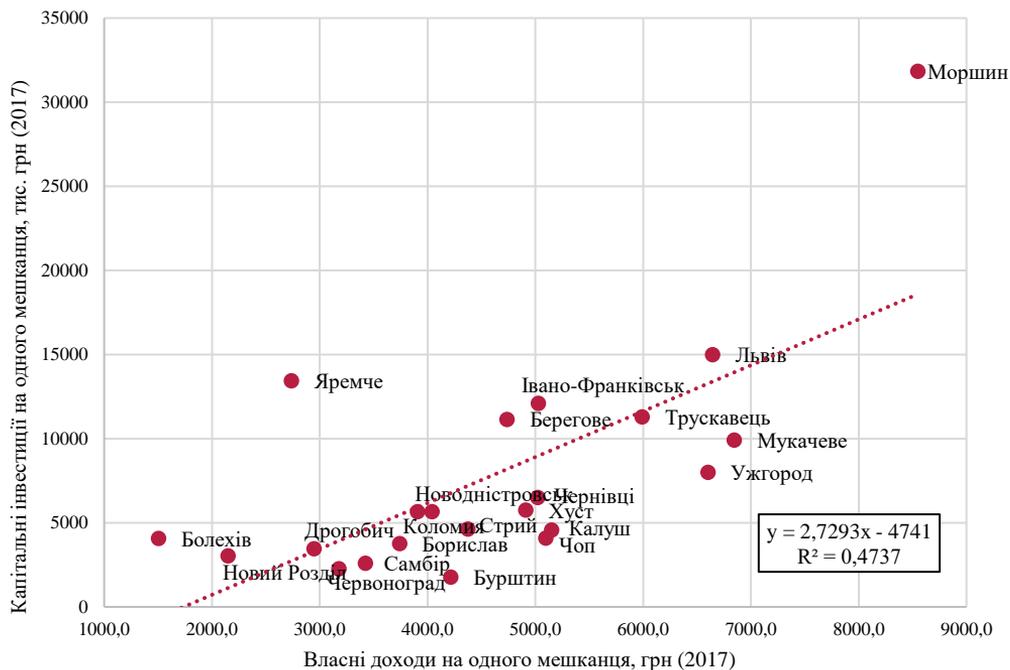


Рис. 4.10. Позиціонування обласних центрів та міст обласного значення Карпатського регіону за обсягами та темпами зростання власних доходів та капітальних інвестицій у 2015-2017 рр.

Джерело: складено за¹⁵³.

У найближчій перспективі збереження існуючого стану, зростання чи зниження впливу міст обласних центрів у своїх областях і Карпатському регіоні загалом у процесі адміністративно-фінансової децентралізації буде безпосередньо залежати від здатності влади цих міст налагодити ефективну взаємовигідну співпрацю з сусідніми ОТГ. У результаті співпраці з сусідніми ОТГ обласні центри зможуть отримати в користування необхідний ресурс для свого просторового розвитку – територію, натомість сусідні ОТГ в результаті більш тісної співпраці з обласним центром зможуть

¹⁵³ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Департамент фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>, Департамент фінансів Закарпатської ОДА URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>, Департамент фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>, Департамент фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

отримати кращі можливості для забезпечення сталого розвитку своїх громад та певні переваги в залученні інвестицій.

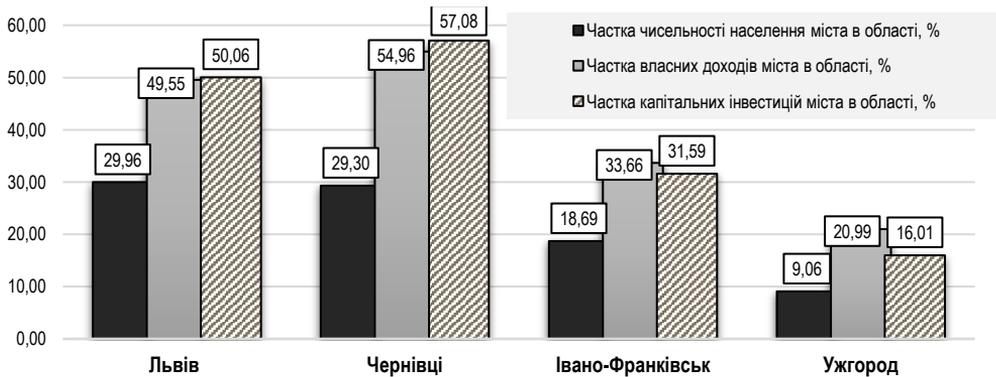


Рис. 4.11. Позиціонування обласних центрів Карпатського регіону (частки чисельності населення, власних доходів і капітальних інвестицій у відповідних областях) у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁵⁴.

Основною запорукою спроможності будь-якої територіальної громади надавати якісні та різноманітні послуги своїм жителям, створювати умови для розвитку підприємництва, залучати інвестиції, реалізовувати інфраструктурні та соціальні проекти, фінансувати різноманітні заходи для всебічного покращення умов життя жителів громади є наявність достатнього обсягу фінансових ресурсів у місцевих бюджетах. Значною мірою фінансовий та кадровий аспекти є одними з найважливіших, від них залежить успішне функціонування як ОТГ, так і міст. Основою для ефективного розвитку громади є розвинена виробнича та соціальна інфраструктура, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, наявність економічно активних підприємців, географічне положення, унікальні природні ресурси та багато іншого.

Враховуючи зазначене, за результатами проведеного аналізу показників виконання місцевих бюджетів і окремих економічних показників міст та районів Карпатського регіону вдалося виявити

¹⁵⁴ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Департамент фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>, Департамент фінансів Закарпатської ОДА URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>, Департамент фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>, Департамент фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

4.4. Позичування міст в економіці регіонів та районів

характерні особливості позиціонування міст в економіці регіонів та районів внаслідок адміністративно-фінансової децентралізації в 2015-2017 рр., а також оцінити їх загальний соціально-економічний стан та фінансову спроможність (табл. 4.7). Серед них варто відзначити такі:

Таблиця 4.7

Основні фінансово-економічні параметри міст та районів Карпатського регіону за результатами адміністративно-фінансової децентралізації в 2015-2017 рр.

Показники	Міста (обласні центри та міста обласного значення)		Райони з ОТГ		Райони без ОТГ	
	на 1 мешканця	середній темп зростання за період, %	на 1 мешканця	середній темп зростання за період, %	на 1 мешканця	середній темп зростання за період, %
Власні доходи, грн	3496,19	1,4006	1614,19	1,4249	1519,88	1,3436
Капітальні інвестиції, грн	6758,93	1,2673	3658,03	1,29	-	-
Прямі іноземні інвестиції (акціонерний капітал), дол. США	496,50	1,2820	192,85	0,98	-	-
Офіційні трансферти, грн	4169,27	1,2634	6092,11	1,2625	5921,13	1,2327
Видатки економічного характеру, грн	683,44	1,9627	305,60	1,3542	292,81	1,3192
Показники	%	середній темп зростання за період, %	%	середній темп зростання за період, %	%	середній темп зростання за період, %
Рівень зайнятості	23,43	0,9852	9,85	0,9775	-	-
Залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету	54,68	0,9524	77,50	0,9837	80,24	0,9938

Джерело: складено за¹⁵⁵.

1. Міста загалом є найбільш фінансово спроможними територіальними громадами в Карпатському регіоні. Так, зокрема, за середнім рівнем власних доходів на одного мешканця міста в аналізованому періоді більш ніж у 2 рази переважали аналогічні показники районів та районів, враховуючи ОТГ, створені у їх межах. Натомість середній темп зростання власних доходів міст дещо поступався

¹⁵⁵ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Департамент фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>, Департамент фінансів Закарпатської ОДА URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>, Департамент фінансів Івано-Франківської ОДА. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>, Департамент фінансів Чернівецької ОДА. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

Розділ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ ПІД ДІЄЮ СУЧАСНИХ РЕФОРМ: ПРОСТОРОВИЙ ВИМІР

аналогічному показнику районів з ОТГ (140,06% проти 142,49%) саме завдяки дуже високій динаміці зростання власних доходів ОТГ;

2. *Економіка міст продовжує залишатися найбільш привабливою для капітальних інвестицій.* Як і у випадку з середнім рівнем власних доходів на одного мешканця, середній обсяг капітальних інвестицій міст на одного мешканця в аналізованому періоді був вищим за аналогічний показник районів з ОТГ майже в 2 рази (1,85 раза) та дещо поступався за показником середнього темпу зростання обсягу капітальних інвестицій (1,84%). Вищий, порівняно з районами та ОТГ, загальний рівень фінансово-економічної активності міст продовжує активно приваблювати як державні, так і приватні капітальні інвестиції. Проте вищою є динаміка зростання обсягу капітальних інвестицій саме в ОТГ;

3. *Міста притягують найбільший обсяг прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в регіоні.* Розвинута соціально-побутова та виробнича інфраструктура, наявність значної кількості кваліфікованих працівників та зручні комунікації є одними з основними переваг міст перед іншими територіальними громадами в боротьбі за іноземні інвестиції. Як за середнім обсягом ПІІ на одного мешканця, так і за середнім темпом зростання ПІІ міста в аналізованому періоді відчутно переважали райони враховуючи ОТГ;

4. *Бюджети міст є найменш залежними від трансфертів з державного бюджету.* Отримуючи в середньому вищий рівень власних доходів за суттєво нижчих обсягів офіційних трансфертів, бюджети міст Карпатського регіону в 2015-2017 рр. продемонстрували в середньому на 40% нижчий рівень залежності від трансфертів з державного бюджету, ніж райони з ОТГ. Більш фінансово самостійні міста також продемонстрували вищу динаміку зниження залежності від трансфертів з державного бюджету порівняно з аналогічним показником районів разом з ОТГ, що можна пояснити наявністю у містах більш диверсифікованих джерел власних доходів і вищого їх потенціалу;

5. *Міста мають вищий потенціал і рівень витрат на економічний розвиток, найбільше витрачають на підвищення якості своєї інфраструктури.* Вищий середній рівень власних доходів міст порівняно з аналогічним показником районів дозволяє їм приділяти більше уваги процесу розвитку житлового будівництва, транспорту та дорожнього господарства, що позитивно відображається на якості міської інфраструктури і, як наслідок, зростання якості життя у цих містах. Загалом, середній обсяг економічних видатків на одного мешканця в містах

4.4. Позиціонування міст в економіці регіонів та районів

Карпатського регіону більш, ніж у 2,2 раза переважав аналогічний показник районів з ОТГ, також варто відзначити й вищі в майже 1,5 раза середні темпи зростання обсягу економічних видатків міст. Також завдяки ОТГ був вищий рівень і динаміка витрат на економічний розвиток у районах з ОТГ, ніж без них;

6. *У містах найвищий рівень зайнятості.* Незважаючи на довготривалий процес депопуляції в Україні, міста продовжують залишатися найбільшими осередками людського та трудового потенціалу. Висока диверсифікація видів економічної діяльності в містах та економічна активність сприяють вищому рівню зайнятості міських мешканців порівняно з мешканцями районів та ОТГ, а також менш руйнівному впливу на ринок праці негативних демографічних процесів.

Виявлені за результатами аналізу особливості позиціонування міст в економіці регіонів та районів внаслідок адміністративно-фінансової децентралізації в 2015-2017 рр. переконливо свідчать про те, що обласні центри та міста обласного значення Карпатського регіону є тими «осередками росту», які найбільш активно впливають на процес соціально-економічного розвитку своїх областей, в т.ч. завдяки перевагам бюджетної децентралізації. У перспективі об'єднання довкола міст обласного значення та ефективна співпраця обласних центрів із сусідніми ОТГ здатні активізувати процес міського розвитку, відкрити можливості для збалансування інтересів різних територіальних громад у контексті підвищення якості життя своїх жителів.

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

Одним з основних аспектів децентралізації є передача повноважень і 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. У 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 законслухняності населення, розвиток громадянського суспільства, а також поява і підготовка місцевих політичних лідерів.

Водночас 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 1.07.2019 р. в областях Карпатського регіону функціонує 109 ОТГ (табл. 5.1, 5.2), 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 26.09.2019 р.¹⁵⁶), який не затверджувався через перешкоди на внутрішньорегіональному рівні.

¹⁵⁶ Закарпатська облрада прийняла перспективний план формування ОТГ в області. Mukachevo.net: сайт. 27.09.2019. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/627140>

**5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад
в умовах децентралізації**

Таблиця 5.1

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 вага 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

Джерело: складено за¹⁵⁷.

Таблиця 5.2

ОТГ Карпатського регіону, створені у 2015-2018 рр.

Рік створення	ОТГ	Чисельність населення, осіб	Площа, км ²	Кількість рад, що об'єдналися од.	Створена навколо міста/села/селища	Примітки
Закарпатська область						
2015	Вільховецька ОТГ	12464	76,75	3	сільська	Входять гірські території
	Тячівська ОТГ	19533	91,35	3	міська	Прикордонна
2016	Полянська ОТГ	7698	162,01	3	сільська	Входять гірські території
2017	Баранинська ОТГ	7558	121,53	4	сільська	
	Іршавська ОТГ	11280	19,95	2	міська	
	Перечинська ОТГ	12728	144,53	5	міська	
Львівська область						
2015	Бабинська ОТГ	4134	77,2	3	сільська	
	Бісковицька ОТГ	5567	55	3	сільська	
	Вільшаницька ОТГ	2866	79,1	2	сільська	
	Воле-Баранецька ОТГ	5276	69,4	3	сільська	
	Гніздичівська ОТГ	6386	57,6	3	селищна	
	Грабовецька ОТГ	4104	65,9	4	сільська	
	Дублянська ОТГ	2980	66,4	3	селищна	
	Заболотцівська ОТГ	2604	105,65	2	сільська	
	Луківська ОТГ	3637	54,7	2	сільська	
	Міженецька ОТГ	2404	45,5	2	сільська	Прикордонна
	Новокалінівська ОТГ	7384	108,3	5	міська	
	Новоміська ОТГ	5989	113	4	сільська	
2016	Новострілицанська ОТГ	2673	71,9	3	селищна	
	Тростянецька ОТГ	8087	190,4	6	сільська	
	Чукв'янська ОТГ	3260	76,8	2	сільська	
	Давидівська ОТГ	12283	78,5	5	сільська	
	Жовтанецька ОТГ	8513	130,1	3	сільська	

¹⁵⁷ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua

**Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Рік створення	ОТГ	Чисельність населення, осіб	Площа, км ²	Кількість рад, що об'єдналися од.	Створена навколо міста/села/селища	Примітки
	Мостиська ОТГ	21721	258,43	11	міська	
	Нижанковицька ОТГ	2559	18,6	2	селищна	Прикордонна
	Судовишнянська ОТГ	10978	80,1	3	міська	
	Ходорівська ОТГ	2565	331,4	12	міська	
2017	Шегинівська ОТГ	5449	147,3	4	сільська	Прикордонна
	Великолюбінська ОТГ	9598	132,5	3	селищна	
	Великомостівська ОТГ	13706	249,5	4	міська	
	Волицька ОТГ	2279	30,1	2	сільська	
	Воютіцька ОТГ	7661	91	3	сільська	
	Кам'янка-Бузька ОТГ	18058	260	5	міська	
	Магерівська ОТГ	7051	80,2	5	селищна	
	Мурованська ОТГ	9425	42,4	3	сільська	
	Підберізцівська ОТГ	5617	84,0	4	сільська	
	Розвадівська ОТГ	9815	69,2	4	сільська	
	Рудківська ОТГ	13439	131,87	5	міська	
	Славська ОТГ	8566	252,4	4	селищна	Гірська
	Солонківська ОТГ	10620	115,9	4	сільська	
Щирецька ОТГ	11672	113,7	5	селищна		
2018	Бібрська ОТГ	12981	280,99	6	міська	
	Зимноводнівська ОТГ	16025	22,01	3	сільська	
	Лопатинська ОТГ	7735	249,26	5	селищна	
	Меденицька ОТГ	7436	86,6	3	селищна	
	Радохівська ОТГ	17833	294,2	10	міська	
Чернівецька область						
2015	Вашковецька ОТГ	4870	58,67	2	сільська	Прикордонна
	Великокурівська ОТГ	13802	10,31	3	сільська	
	Волоківська ОТГ	6192	60,8	6	сільська	
	Глибоцька ОТГ	10868	68,4	2	селищна	
	Клішковецька ОТГ	7109	72,61	2	сільська	
	Мамалигівська ОТГ	12115	139,3	6	сільська	Прикордонна
	Недобоївська ОТГ	7055	79,5	3	сільська	
	Рукшинська ОТГ	6778	108,57	5	сільська	
	Сокирянська ОТГ	11125	82,16	2	міська	Прикордонна
Усть-Путильська ОТГ	2236	92,06	2	сільська	Гірська	
2016	Вашківецька ОТГ	11581	136,2	3	міська	
	Вижницька ОТГ	17048	185,3	7	міська	Входять гірські території
	Красноільська ОТГ	11041	190,97	2	селищна	Прикордонна, входять гірські території
	Сторожинецька ОТГ	38526	496,22	11	міська	Входять гірські території
	Тереблеченська ОТГ	5362	67,78	2	сільська	Прикордонна
	Чудейська ОТГ	11446	85,66	2	сільська	Прикордонна
2017	Вікнянська ОТГ	3183	60,78	6	сільська	
	Кіцманська ОТГ	14379	96,3	5	міська	
	Конятинська ОТГ	4801	121,71	3	сільська	Гірська
	Кострижівська ОТГ	4359	37,44	3	селищна	
	Магальська ОТГ	9628	82,88	2	сільська	
	Мамаївська ОТГ	10643	50,07	2	сільська	
	Новоселицька ОТГ	22780	155,26	7	міська	
	Острицька ОТГ	11563	78,24	4	сільська	
	Селятинська ОТГ	4718	369,08	3	сільська	Гірська
Юрковецька ОТГ	9831	148,63	7	сільська		

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

Рік створення	ОТГ	Чисельність населення, осіб	Площа, км ²	Кількість рад, що об'єдналися од.	Створена навколо міста/села/селища	Примітки
2018	Герцаївська ОТГ	6342	56,21	3	міська	Прикордонна
	Заставнівська ОТГ	8347	46,83	2	міська	
	Неполоковецька ОТГ	7542	58,11	3	селищна	
	Новодністровська ОТГ	12612	48,88	2	міська	
	Ставчанська ОТГ	3180	37,22	2	сільська	
	Хотинська ОТГ	11334	71,34	4	міська	
	Чагорська ОТГ	10142	50,25	3	сільська	
Івано-Франківська область						
2015	Верхнянська ОТГ	10611	140,62	6	сільська	
	Печеніжинська ОТГ	17496	184,45	8	селищна	Гірська
	Старобогородчанська ОТГ	6076	84,33	2	сільська	Входять гірські території
2016	Витвицька ОТГ	5975	154,94	5	сільська	Гірська
	Космацька ОТГ	8335	105,73	3	сільська	Гірська
	Матеївецька ОТГ	6713	78,61	4	сільська	Входять гірські території
	Нижньовербізька ОТГ	9718	64,99	4	сільська	
	Білоберізька ОТГ	2761	46,34	3	сільська	Гірська
	Більшівцівська ОТГ	6369	99,4	8	селищна	
	П'ядицька ОТГ	9738	112,93	5	сільська	
	Тлумацька ОТГ	18243	181,27	12	міська	
2017	Брошнів-Осадська ОТГ	10139	47,22	6	селищна	Входять гірські території
	Войнилівська ОТГ	6477	71,18	4	сільська	
	Делятинська ОТГ	17050	168,45	4	селищна	Гірська
	Дзвинянська ОТГ	7634	71,18	4	сільська	Гірська
	Заболотівська ОТГ	14906	149,82	8	селищна	
	Ланчинська ОТГ	11195	84,82	3	селищна	Входять гірські території
	Олешанська ОТГ	5652	92,51	5	сільська	
	Переріслянська ОТГ	8302	83,61	4	сільська	
	Рожнівська ОТГ	12257	101,5	4	сільська	
	Спаська ОТГ	3126	83,2	2	сільська	Входять гірські території
	Яблунівська ОТГ	10273	142,55	6	селищна	Гірська
Ямницька ОТГ	7897	76,09	5	сільська		
2018	Букачівська ОТГ	3422	88,55	4	селищна	
	Вигодська ОТГ	12618	385,56	7	селищна	Гірська
	Загвіздянська ОТГ	5885	31,3	2	сільська	
	Коломийська ОТГ	70853	136,77	6	міська	
	Коршівська ОТГ	5554	79,85	2	сільська	
	Новицька ОТГ	10395	82,43	4	сільська	
	Угринівська ОТГ	3436	17,6	2	сільська	

Джерело: складено за¹⁵⁸.

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

Для спрощення механізму затвердження перспективних планів формування територій громад та нівелювання ризику сповільнення і

¹⁵⁸ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua/news/10674

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

зниження рівня заполітизованості процесу укрупнення громад через вплив місцевих еліт Кабінетом Міністрів України розроблено зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁵⁹, 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 розроблення варіанта перспективного плану області, відмінного від сформованого Львівською ОДА та погодженого у Міністерстві розвитку громад та територій України. Аналогічні дії вони закликали здійснити 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 порівняно з централізованою державною вертикаллю.

Сьогодні процес добровільного формування ОТГ в Україні підходить до свого завершення, оскільки станом на жовтень 2019 р. створено 975 ОТГ, тобто 71,9% запланованих у перспективних планах. Аналізуючи особливості розвитку громад впродовж періоду 2016-2018 рр., помічаємо значну диференціацію 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 громад¹⁶⁰.

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

¹⁵⁹ Уряд схвалив зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що відкривають можливість прискорити формування перспективних планів спроможних громад. Урядовий портал: сайт. 25.09.2019. 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>

¹⁶⁰ Методика формування спроможних територіальних громад. Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214.

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

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)¹⁶¹.

Порівняння ОТГ областей Карпатського регіону та України загалом (рис. 5.1) дозволяє акцентувати на неспроможності більшості сформованих ОТГ до забезпечення розвитку територій.

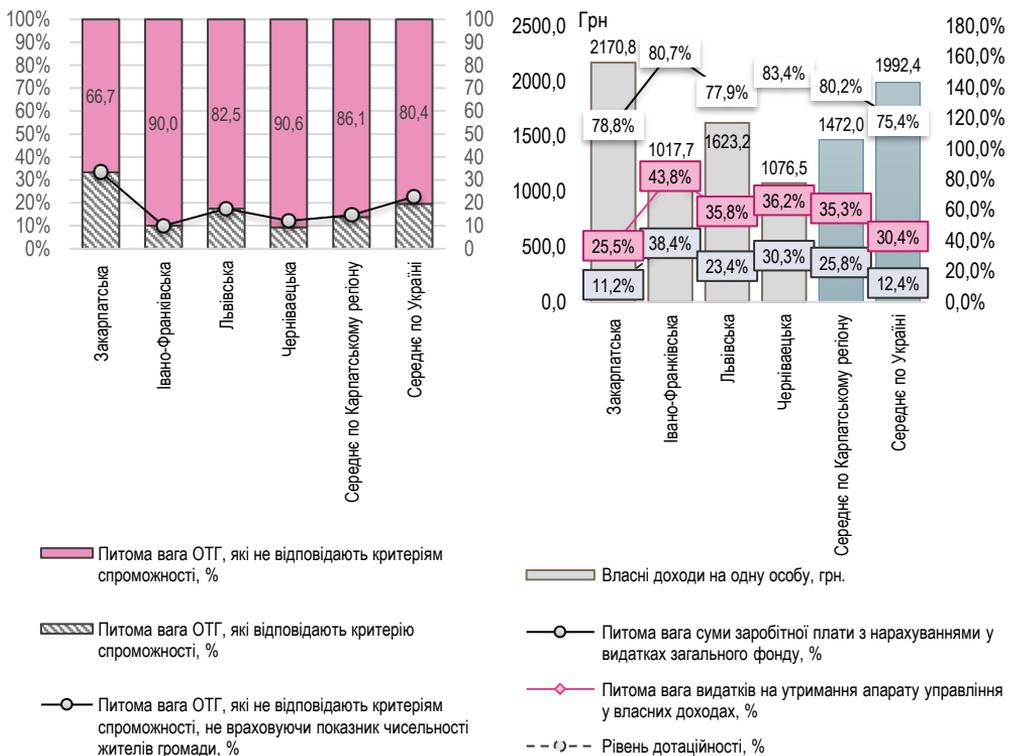


Рис. 5.1. Порівняння рівня спроможності ОТГ областей Карпатського регіону за окремими показниками виконання місцевих бюджетів у 2018 р.

Джерело: складено за¹⁶².

¹⁶¹ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей) / Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. К., 2018. 48 с.

¹⁶² Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: decentralization@minregion.gov.ua/news/10674

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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 чисельністю жителів до 5 тис. 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.

У Карпатському регіоні питома вага спроможних (за означеними критеріями) складає 13,9% – 16 ОТГ (рис. 5.2). До таких віднесено:

1) вісім міських територіальних громад: Коломийська ОТГ, центром якої є місто обласного значення Коломия; Тячівська, Кам'яно-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 функціонування на території громад потужних підприємницьких структур.

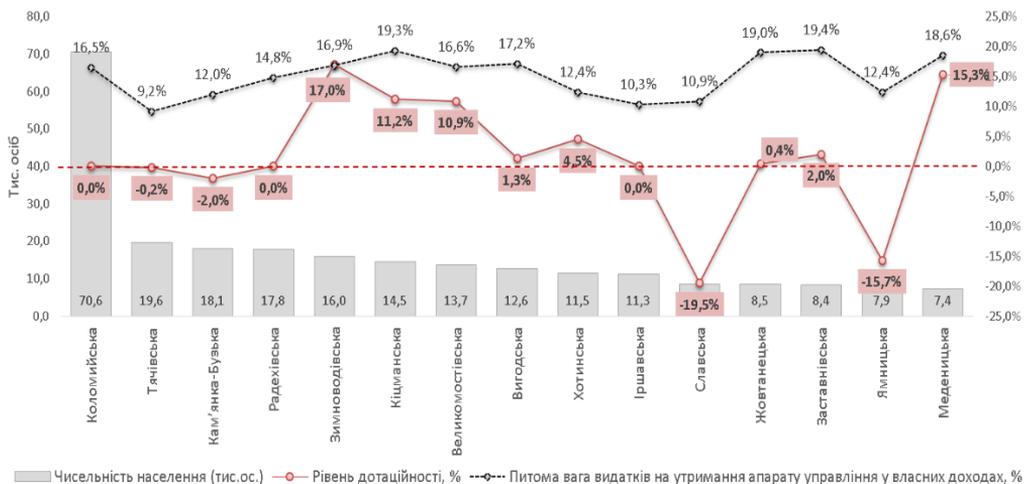


Рис. 5.2. ОТГ Карпатського регіону, які відповідають критеріям спроможності у 2018 р.

Джерело: складено за¹⁶³.

¹⁶³ Державний веб-портал бюджету для громадян "Open Budget" Міністерство фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget>

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

Таким чином, можна зробити висновок: надходження до бюджетів ОТГ повністю залежать від рівня їх економічного розвитку, зокрема розташування на території громади підприємницьких структур, суттєвий вплив чинить також розміщення територіальної громади неподалік розвинутого міста.

Водночас більшість сформованих ОТГ у регіоні та в Україні загалом 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 (Новомиської, Ланчинської, Новицької, Переріслянської, Воле-Баранецької, Луківської, Вільшаницької та Витвицької) перевищує 50,0% (рис. 5.3).

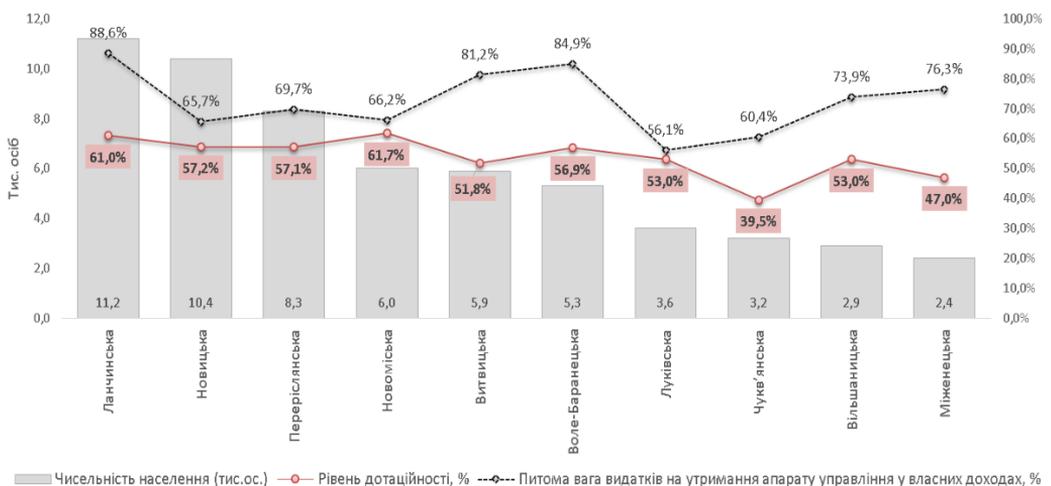


Рис. 5.3. ОТГ Карпатського регіону з найнижчими показниками спроможності у 2018 р.

Джерело: складено за¹⁶⁴.

Нижчими показниками розвитку в регіоні, серед інших, характеризуються ОТГ, до складу яких входять населені пункти, віднесені Законом¹⁶⁵ до категорії гірських (1/4 ОТГ регіону) і визначені як такі, що мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему

¹⁶⁴ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей) / Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. К., 2018. 48 с.

¹⁶⁵ Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України від 15.02.1995 р. №56/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність. Серед них 12 ОТГ – це громади зі 100% гірських населених пунктів в їх складі, 10 ОТГ характеризуються наявністю гірських населених пунктів у своєму складі.

Аналіз динаміки власних доходів на одну особу, рівня дотаційності бюджетів ОТГ та частки видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (рис. 5.4) дозволив констатувати: ОТГ, які входять до цієї категорії, характеризуються суттєво гіршими показниками фінансової спроможності.

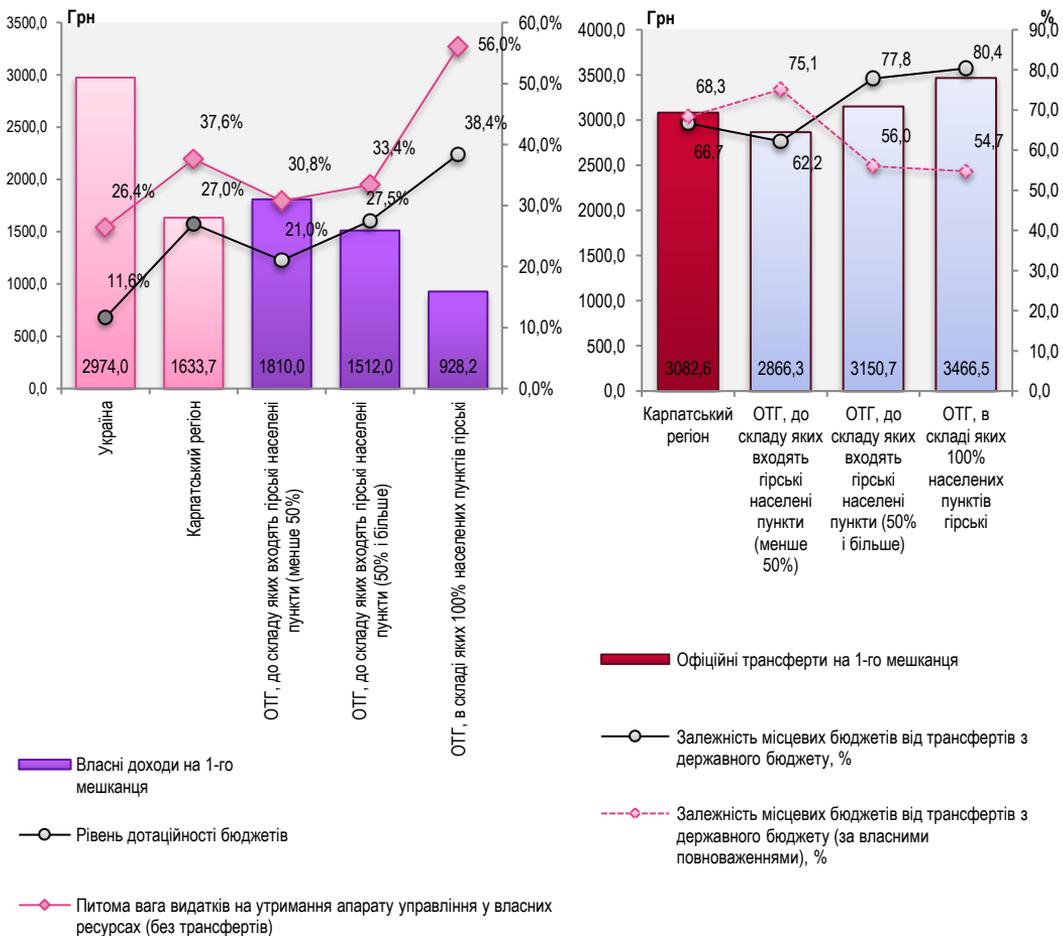


Рис. 5.4. Окремі показники розвитку ОТГ Карпатського регіону, до складу яких входять гірські населені пункти у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей) / Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. К., 2018. 48 с.

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

Так, середній показник власних доходів на одну особу зменшується залежно від наявності в складі ОТГ гірських населених пунктів. Зокрема, по ОТГ, у складі яких 50% гірських населених пунктів, він становить 1512,0 грн на особу, що вдвічі менше середньоукраїнського значення, а по ОТГ зі 100% гірських населених пунктів у своєму складі – 928,2 грн, що втричі менше середньоукраїнського та в 1,8 раза середнього по регіону значення.

Щодо рівня дотаційності місцевих бюджетів в ОТГ, у складі яких 100% населених пунктів гірські, цей показник становить 38,4%, що втричі більше середньоукраїнського значення (11,6%), у півтора раза більше показника по Карпатському регіону і в 1,4 раза більше, ніж по ОТГ з 50% гірських населених пунктів у складі громади. Щодо частки видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах, то в ОТГ з 100% гірських населених пунктів цей показник становить 56,0%. Такий показник свідчить або про фінансову неспроможність громади, або про суттєво збільшений штат управлінського апарату. Про фінансову неспроможність таких громад свідчить також і показник залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету – 80,4%.

Під час аналізу ОТГ регіону, до складу яких входять гірські населені пункти, виявлено помітно вищу за середньоукраїнську питому вагу ПДФО та єдиного податку в складі власних доходів бюджетів таких громад. Причиною таких результатів є незначна частка надходжень від акцизного та земельного податків, що обумовлене специфікою територіального розташування та географічними особливостями таких громад (рис. 5.5).

Отже, характерною особливістю ОТГ Карпатського регіону є наявність в їх складі населених пунктів зі статусом гірських; в умовах аналізу основних показників їх фінансового забезпечення визначено суттєво нижчі показники фінансової спроможності та високий рівень залежності від фінансування з державного бюджету таких громад, що передовсім свідчить про нижчий рівень їх економічного розвитку та відсутність достатніх ресурсів на його забезпечення.

За результатами аналізу власних доходів бюджетів ОТГ західних областей помічаємо суттєву різницю їх структури порівняно зі середньоукраїнськими показниками. Найбільшу питому вагу тут мають надходження від ПДФО, хоча в рейтингу областей України за показниками надходження цього податку до бюджетів ОТГ на одну особу Львівська, Чернівецька та Івано-Франківська області займають останні позиції, що

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

свідчить про низький рівень розвитку економіки громад, через це основним джерелом надходження ПДФО до бюджетів громад є оподаткування працівників бюджетних установ.

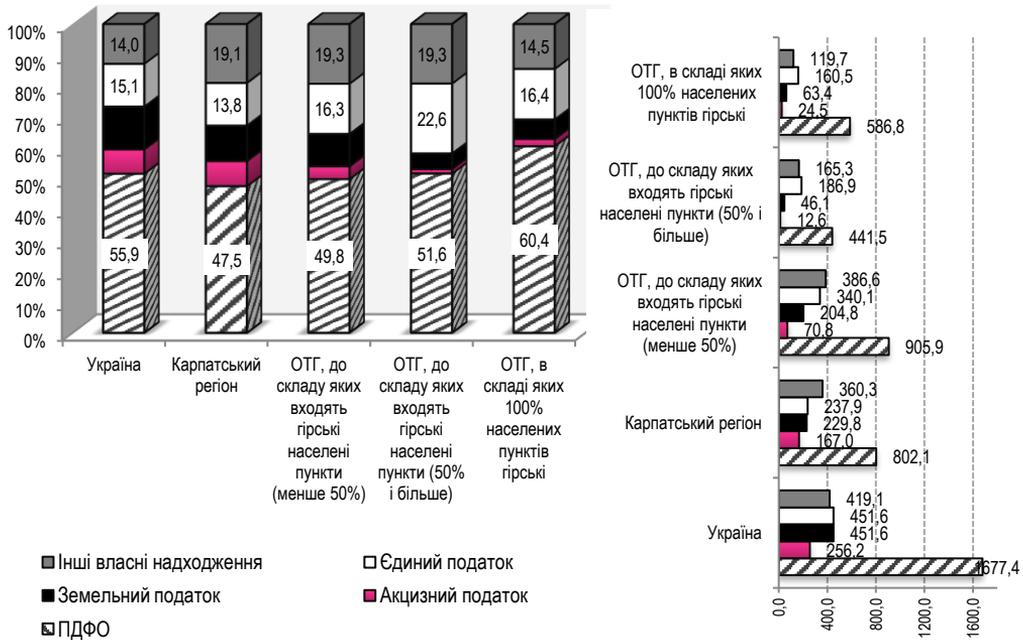


Рис. 5.5. Структура власних доходів бюджетів ОТГ Карпатського регіону, до складу яких входять гірські населені пункти у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁶⁷.

Оскільки більше половини населення регіону проживає в територіальних громадах, місцеві бюджети яких характеризуються нижчою податковою спроможністю за середньоукраїнську (рис. 5.6), можна констатувати нижчі за середні по Україні показники надходжень від ПДФО та податку на прибуток до місцевих бюджетів, що також є прямим свідченням низького рівня розвитку економіки громад.

¹⁶⁷ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Львівській області: сайт. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Закарпатській області: сайт. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики в Івано-Франківській області: сайт. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Чернівецькій області: сайт. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

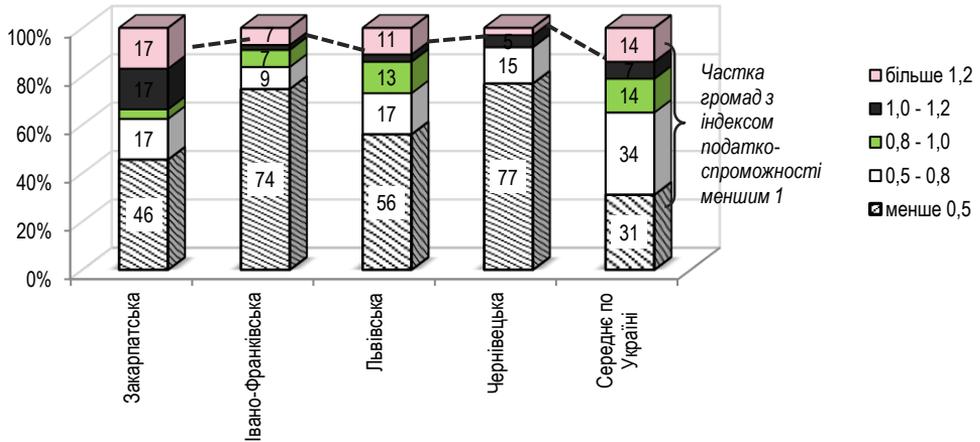


Рис. 5.6. Структура місцевих бюджетів областей Карпатського регіону за індексом податкоспроможності у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁶⁸.

Доказом прямої залежності рівня економічного розвитку ОТГ та їх фінансової спроможності є результати аналізу надходжень до бюджетів ОТГ Карпатського регіону у 2017 р. в контексті аналізу фінансової спроможності громад за підсумками завершення першого етапу децентралізації (рис. 5.7).

Вищими від середнього по Україні обсягами власних доходів на одну особу в регіоні характеризуються лише шість ОТГ. Серед них п'ять ОТГ Львівської області (економічно розвинутої області регіону) та одна – Тячівська ОТГ Закарпатської області. Тячівська та Мостиська ОТГ – це громади, сформовані навколо економічно розвинутого міста, яке є центром району. Окрім того, Мостиська, Тячівська та Шегинівська ОТГ включають прикордонні території, а на території Мостиської та Шегинівської громад є пункти пропуску через державний кордон України, що теж сприяє економічному розвитку.

¹⁶⁸ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Львівській області: сайт. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Закарпатській області: сайт. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики в Івано-Франківській області: сайт. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Чернівецькій області: сайт. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

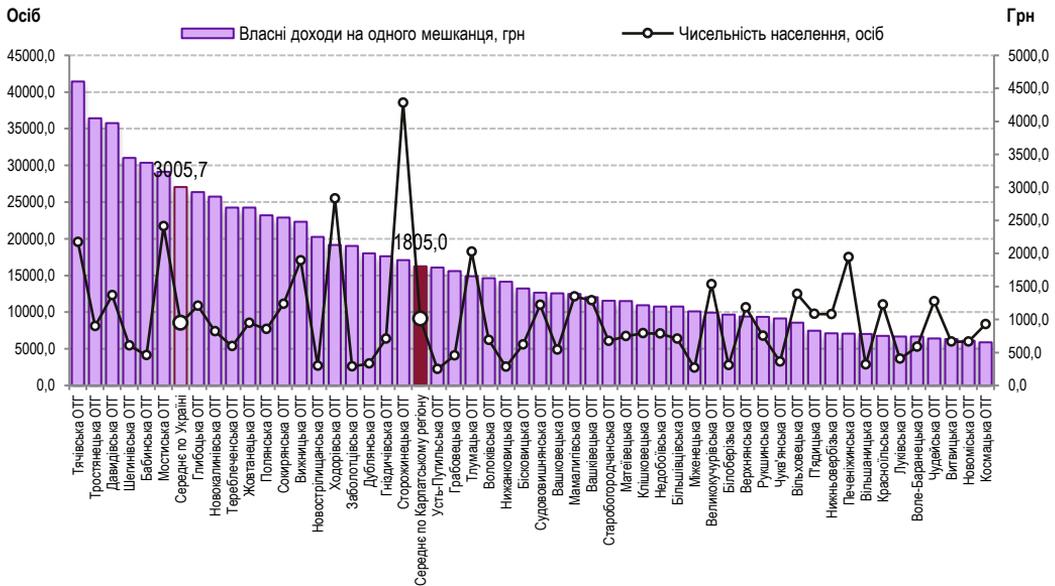


Рис. 5.7. Ранжування ОТГ Карпатського регіону за рівнем власних доходів на одну особу у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁶⁹.

Розвитку Давидівської та Тростянецької ОТГ сприяв географічний фактор: у першому випадку – розташування поблизу м. Львова, у другому – функціонування на території підприємств, що спеціалізуються на видобутку будівельних матеріалів, зокрема піску і каменю, поклади яких є на території громади. Бабинська ОТГ характеризується високими доходами завдяки розташуванню на її території значної кількості АЗС.

Не менш важливим критерієм ефективності функціонування ОТГ є обсяг та частка власного фінансового ресурсу, який використовується для фінансування роботи апарату управління територіальної громади. За підсумками 2017 р., показник видатків на функціонування органів місцевого самоврядування в розрахунку на одного мешканця у 27 ОТГ (52%) з 52 ОТГ Карпатського регіону перевищує середнє значення по всіх ОТГ, у 48 ОТГ (92%) – перевищує середнє значення по містах та районах регіону (рис. 5.8).

Видатки на утримання апарату управління в ОТГ регіону (в розрахунку на одного мешканця) були суттєво вищими, аніж у містах та

¹⁶⁹ Там само.

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

районах. З одного боку, це обумовлено меншою чисельністю мешканців, а з другого – суттєвими труднощами, які виникають під час формування структури та наповненні самого апарату управління. Чи не найбільшою з них є відсутність кваліфікованого персоналу у сфері фінансів, планування розвитку ОТГ, проектних менеджерів тощо.

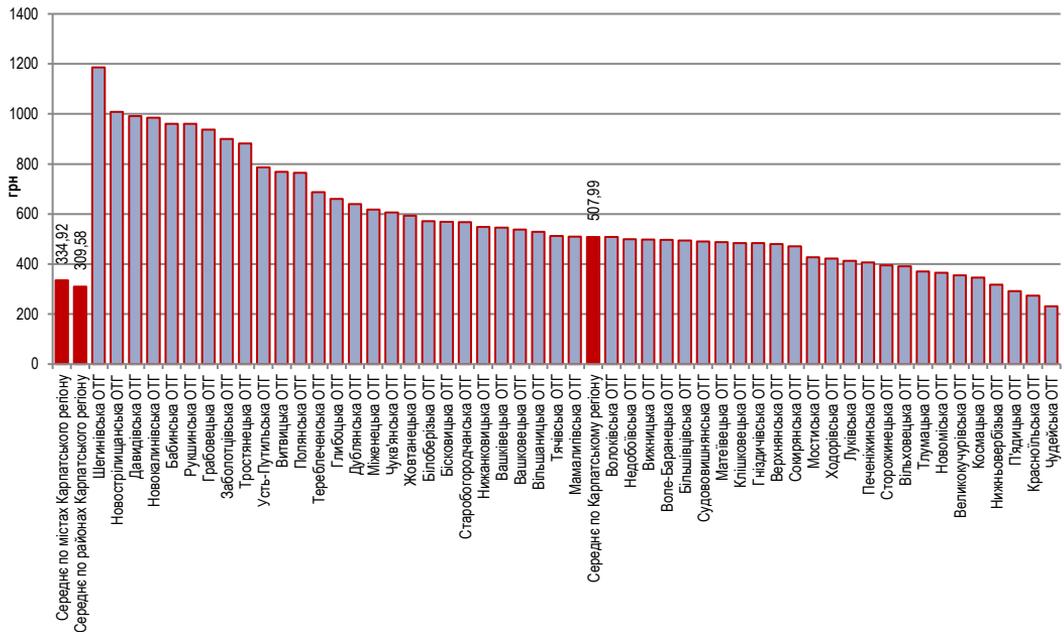


Рис. 5.8. Видатки на апарат управління ОТГ Карпатського регіону (в розрахунку на одного мешканця) у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁷⁰.

Щодо співвідношення видатків на управління та власних доходів ОТГ зазначимо, що у 2017 р. лише у п'яти 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

¹⁷⁰ Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 рік. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%84%D1%96%D0%BD_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC_366_%D0%9E%D0%A2%D0%93_%D0%B7%D0%B0_2017

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

спроможних ОТГ¹⁷¹. Дані рис. 5.9 свідчать про те, що найнижчі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) характерні для громад з 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.

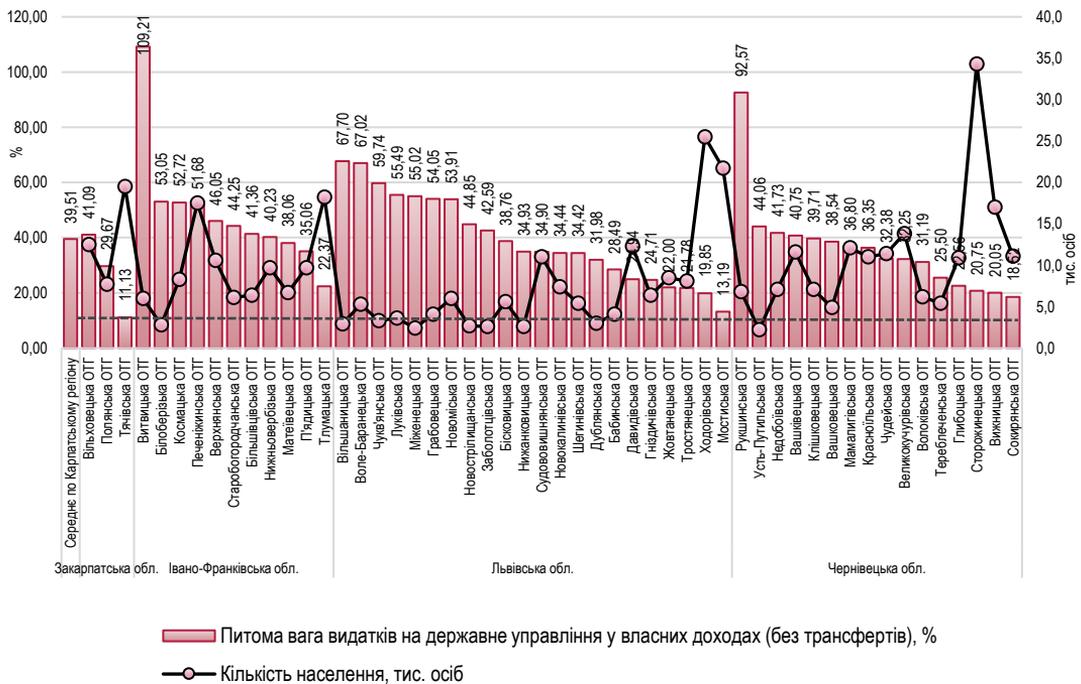


Рис. 5.9. Питома вага видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) ОТГ Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁷².

Проведений аналіз критеріїв спроможності територіальних громад у розрізі ОТГ Карпатського регіону та України загалом дозволив дійти таких

¹⁷¹ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей) / Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. К., 2018. 48 с.

¹⁷² Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 рік. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%84%D1%96%D0%BD_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC_366_%D0%9E%D0%A2%D0%93_%D0%B7%D0%B0_2017

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

висновків:

– по-перше, ОТГ Карпатського регіону за площею вдвічі менші середньоукраїнського значення, проте характеризуються більшою середньою чисельністю жителів на громаду (9,0 тис. осіб на противагу 8,5 тис. осіб у середньому по ОТГ України), що пов'язане з особливістю формування адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня в регіоні та високою щільністю населення;

– по-друге, ОТГ регіону характеризуються суттєво вищим рівнем залежності від трансфертів з державного бюджету – рівень дотаційності в середньому по регіону становить 25,8%, що вдвічі більше середнього значення показника по країні; результати аналізу рівня власних доходів на одну особу в ОТГ регіону дозволили констатувати нижчі показники (у 1,4 раза), ніж у середньому по Україні;

– по-третє, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ Карпатського регіону становить 35,3%, що в 1,2 раза більше, ніж у середньому по Україні.

Таким чином, помітним є нижчий рівень фінансової спроможності ОТГ регіону. Таку ситуацію можна пояснити стримуючим впливом зовнішнього середовища на темпи розвитку громад. *Адже соціально-економічне становище ОТГ Карпатського регіону значною мірою визначається рівнем розвитку регіонів, у межах яких вони знаходяться.* Порівняно нижчий рівень економічного розвитку цих областей за показниками ВРП на одну особу, середньомісячною заробітною платою, кількістю підприємств¹⁷³ тощо відображаються і на становищі територіальних громад. Тому ОТГ регіону характеризуються суттєво вищим рівнем залежності від трансфертів з державного бюджету – рівень дотаційності в середньому по регіону вдвічі вищий за середній по країні.

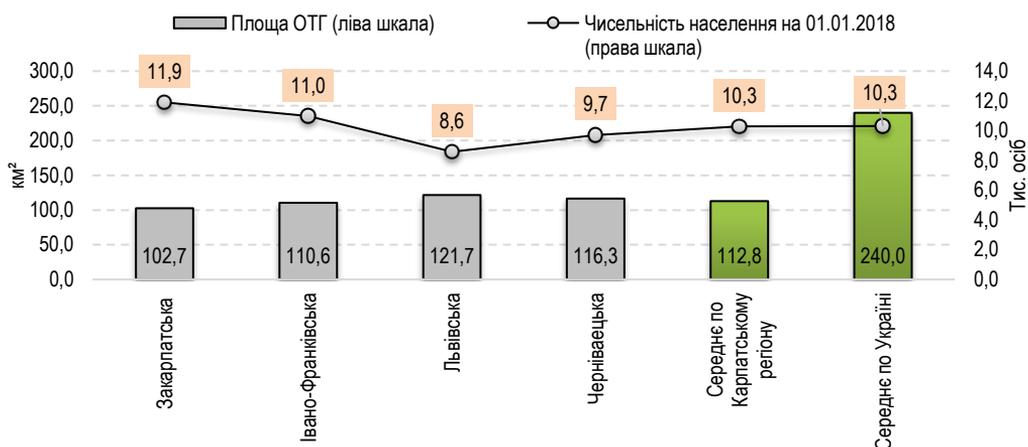
У контексті виокремлення ризиків, які виникають через вплив особливостей соціально-економічного розвитку регіону на розвиток ОТГ, які створені у цьому регіоні, варто звернути увагу на значно меншу середню площу території ОТГ, характерну для громад регіону (рис. 5.10). Якщо в середньому по Україні вона дорівнює 240,0 км², то в регіоні – 112,8 км², що складає 47,0%, тоді як середня чисельність жителів однакова і становить 10,3 тис. осіб у громаді.

Такі результати аналізу засвідчують, що органи місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону мають у розпорядженні значно менше земельного ресурсу, що знову ж таки акцентує на *ризик* зниження рівня спроможності громад регіону. Адже саме земля є одним з основних

¹⁷³Державна служба статистики України: сайт. URL: www.ukrstat.gov.ua

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

активів громади, яким вона володіє, розпоряджається, використовує в своїх інтересах та з якого отримує доходи.



**Рис. 5.10. Особливості формування ОТГ в Україні та областях
Карпатського регіону у 2018 р.**

Джерело: складено за¹⁷⁴.

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 свідчать результати аналізу складу видатків бюджетів ОТГ (табл. 5.3, рис. 5.11).

Проведений аналіз дозволив встановити, що ОТГ, які відповідають критеріям спроможності, характеризуються рівнем забезпечення видатків на одну особу з власних доходів місцевого бюджету 32,0%, тоді як ОТГ, які не відповідають цим критеріям, – 8,5%, тобто у 3,8 раза менше. Відтак, якщо перші власним коштом 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.

¹⁷⁴ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Львівській області: сайт. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Закарпатській області: сайт. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики в Івано-Франківській області: сайт. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Чернівецькій області: сайт. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>

Таблиця 5.3

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

ОТГ	ОМС		Інші загально-державні 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 з 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 %	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
Чуквіянська	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
Міженецька	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

Джерело: складено за¹⁷⁵.¹⁷⁵ Державний веб-портал бюджету для громадян "Open Budget" Міністерства фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Так, якщо видатки на освіту та охорону здоров'я в аналізованих громадах приблизно однакові (260,0 грн на особу – видатки на охорону здоров'я та 3126,1-3938,4 грн – видатки 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.

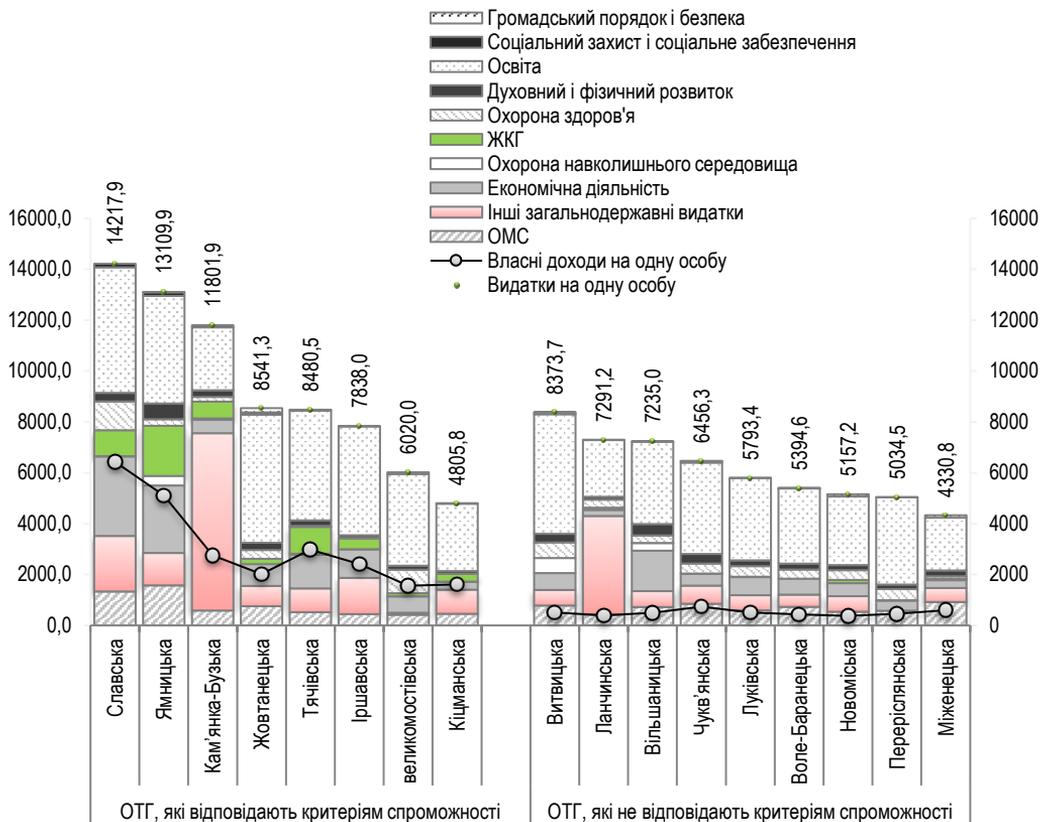


Рис. 5.11. Склад і структура видатків на одну особу з місцевих бюджетів окремих ОТГ Карпатського регіону у 2018 р., грн

Джерело: складено за¹⁷⁶.

Сьогодні, в умовах завершення етапу добровільного формування ОТГ, Міністерством розвитку громад та територій України внесено

¹⁷⁶ Державний веб-портал бюджету для громадян "Open Budget" Міністерства фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget>

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

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 тис. осіб, оскільки саме така чисельність 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%¹⁷⁷.

Акцент на показнику питомої ваги місцевих податків і зборів у складі власних доходів місцевих бюджетів є позитивним аспектом, адже повноваження у 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 під час укрупнення громад.

Станом на жовтень 2019 р. в Україні до вже наявних ОТГ було приєднано 115 територіальних громад, з них у Карпатському регіоні – 10 (3 – в Івано-Франківській області та 7 – у Чернівецькій (табл. 5.4)). Серед ОТГ, до яких приєдналися інші громади, переважають саме неспроможні (з високим рівнем дотаційності та великою часткою видатків на утримання апарату управління). Проте, враховуючи час приєднання, говорити про тенденції покращення соціально-економічної ситуації в цих громадах не можна.

Водночас наведені дані засвідчують відсутність стимулів до укрупнення вже створених 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

¹⁷⁷ Мінрегіон пропонує переглянути критерії спроможності територіальних громад, – Альона Бабак. Міністерство розвитку громад та територій України: сайт. 23.10.2019 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-proponuye-pereglyanuti-kriteriyi-spromozhnosti-teritorialnih-gromad-alona-babak>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

подальше укрупнення лежить у площині централізованого впливу на процес укрупнення та обрання громад, які доцільно об'єднувати. Тобто за етапом добровільного об'єднання територіальних громад має слідувати етап формування адміністративно-територіальних одиниць на засадах економічної доцільності, соціальної відповідності та фінансової спроможності згідно з чітко визначеними критеріями.

Таблиця 5.4

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

Джерело: складено за¹⁷⁸.

Окремим аспектом дослідження особливостей формування ОТГ є визначення передумов, наслідків та ризиків утворення ОТГ навколо міст у регіоні.

Аналізуючи особливості формування та розвитку ОТГ Карпатського регіону, помічаємо порівняно вищі показники економічного розвитку та фінансової спроможності громад, центрами яких є міста. Середній обсяг власних ресурсів на одного мешканця в міських ОТГ становить 2231,2 грн, що в 1,4 раза більше, ніж середнє значення по ОТГ регіону загалом (рис. 5.12). Аналіз міських ОТГ регіону за цим критерієм дозволив констатувати: сім міських ОТГ характеризуються показниками власних доходів на одну особу, вищими від середнього значення по регіону, і лише три (Вашківецька, Судовошишнянська, Тлумацька ОТГ) з них – нижчими середніми доходами на особу по регіону.

¹⁷⁸ Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

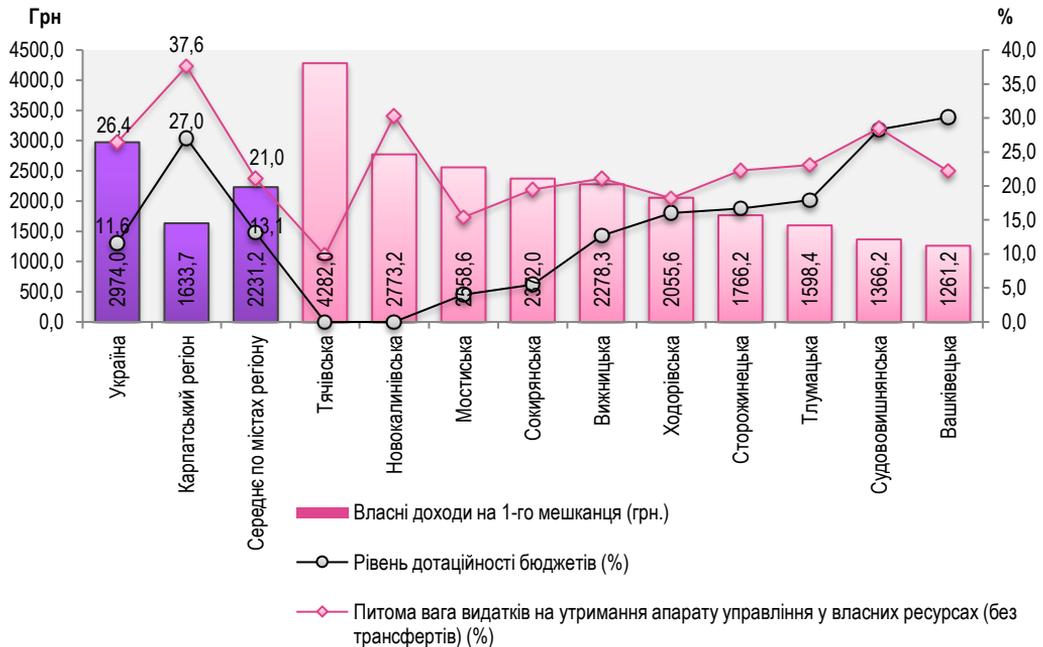


Рис. 5.12. Динаміка окремих показників розвитку міських ОТГ Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁷⁹.

Що стосується питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах міських ОТГ, то її середнє значення коливається в межах 21,0%, а це на 16,6 в.п. менше за значення по ОТГ регіону і 5,5 в.п. менше від середнього по Україні.

Значно нижчим порівняно зі середнім значенням по регіону (27,0%) є також рівень дотаційності бюджетів міських ОТГ (13,1%) – більше ніж у два рази. Причиною суттєвої різниці показників є наявність серед міських ОТГ двох громад з високим рівнем податкової спроможності – Тячівської та Новокалінівської ОТГ, до бюджетів яких не надходила базова дотація, а з бюджету Новокалінівської ОТГ до державного бюджету направляється реверсна дотація.

За результатами проведеного аналізу можна зробити певні висновки. Законодавчі зміни, спрямовані на перерозподіл ресурсу місцевих бюджетів від обласних та районних бюджетів на користь адміністративно-

¹⁷⁹ Головне управління статистики у Львівській області: сайт. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Закарпатській області: сайт. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики в Івано-Франківській області: сайт. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Чернівецькій області: сайт. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

територіальних одиниць базового рівня, результувались збільшенням доходів бюджетів міст та їх можливостей забезпечувати економічний розвиток територій. Отже, в умовах формування ОТГ саме громади з містом, яке є центром економічного зростання та місцем концентрації ресурсів, мають вищі показники фінансової спроможності.

Необхідним етапом дослідження рівня економічного розвитку ОТГ Карпатського регіону та визначення їх фінансової спроможності є проведення аналізу структури власних доходів бюджетів таких громад, що сприятиме обґрунтуванню закономірностей розвитку та можливих ризиків. Порівняльний аналіз структури власних доходів місцевих бюджетів міських та сільських ОТГ представлено на рис. 5.13.

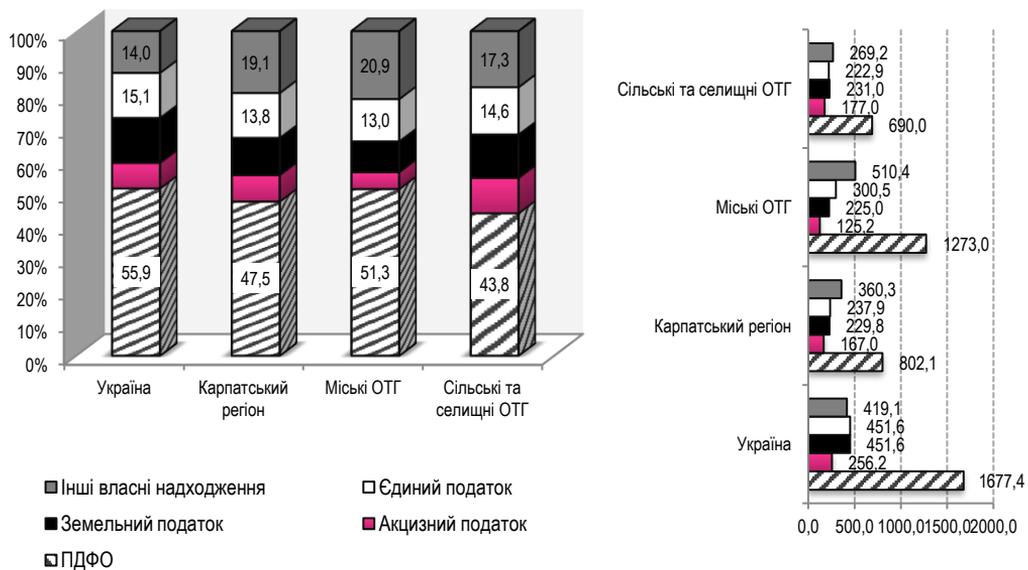


Рис. 5.13. Структура власних доходів бюджетів міських та сільських ОТГ Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁸⁰.

За результатами аналізу ОТГ регіону в розрізі міських та сільських і селищних громад виявлено суттєву різницю в складі доходів на одного мешканця. Якщо у випадку акцизного, земельного, єдиного податків та

¹⁸⁰ Головне управління статистики у Львівській області: сайт. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Закарпатській області: сайт. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики в Івано-Франківській області: сайт. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Чернівецькій області: сайт. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

інших власних надходжень різниця незначна, то надходження ПДФО на особу у міських ОТГ становить у середньому 1273,0 грн, що вдвічі більше, ніж по сільських та селищних (690,0 грн). Різницю помітно і в структурі власних доходів таких громад. Питома вага ПДФО у власних доходах міських ОТГ становить 51,3%, що на 7,5 в.п. більше, ніж у сільських ОТГ.

Водночас, зважаючи на суттєво кращі показники податкових надходжень на особу в середньому по міських ОТГ регіону, ці показники значно нижчі від середньоукраїнських, що свідчить про гірший рівень економічного розвитку таких ОТГ.

Загалом 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»¹⁸¹ до жовтня 2019 р. 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, у 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.

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 (не враховуючи міста обласного значення) складає 13,6% (рис. 5.14), а приєднаних до міст обласного значення – 4,6%.

¹⁸¹ Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

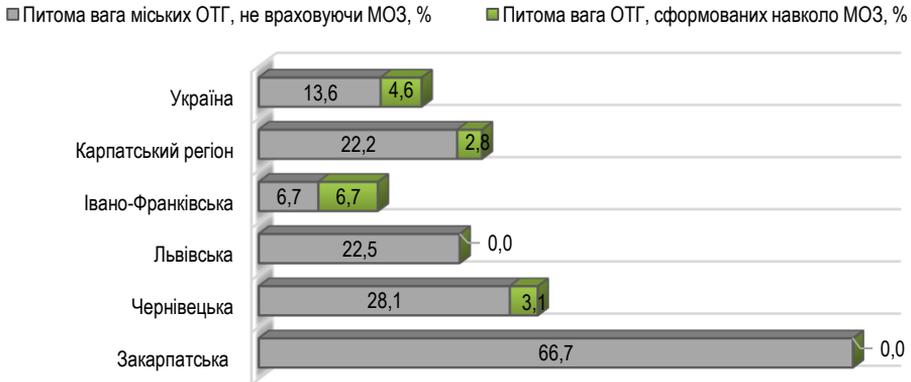


Рис. 5.14. Питома вага міських ОТГ в Україні та Карпатському регіоні у 2018 р., %

Джерело: складено за¹⁸².

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, порівняно з навколишніми територіальними громадами, є центром економічного розвитку) результується можливістю зростання 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 завдяки вигідному територіальному розташуванню та сусідству з розвинутим містом.

¹⁸² Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

5.1. Ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації

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 участю територіальних громад сіл, селищ та міст (це поставило представників органів місцевого самоврядування великих міст у невігідне становище та, відповідно, гальмувало процес укрупнення), яка була вирішена з прийняттям змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁸³ у 2018 р. 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. Для 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 України «Про співробітництво територіальних громад» та подано на розгляд Верховної Ради законопроект про міські агломерації).

Отже, 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

¹⁸³ Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського АРК, обласного значення: Закон України від 3.04.2018 р. № 2379-VIII.

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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 після завершення етапу добровільного об'єднання територіальних громад та переходу до формування адміністративно-територіальних одиниць у 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 регіону¹⁸⁴. 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 ½ респондентів.

Окрім того, у Концепції державної політики по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України показниками ефективності зміни чинної системи місцевого самоврядування визначено проживання 100% жителів України у спроможних територіальних громадах та зменшення кількості громад, що потребують підтримки держави мінімум до 30% за п'ять років. Досягнення таких показників видається доволі сумнівним, що підтверджують, зокрема, результати аналізу формування спроможних ОТГ в Карпатському регіоні. Натомість 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, основним 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 з чітко визначеними критеріями.

¹⁸⁴ Сторонянська І., Максименко А., Левицька О., Патицька Х., Сірик З. Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: Захід VS Центр: науково-аналітичне видання. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», 2019. 64 с.

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад

1.09.2017 р. вступила в дію в повному обсязі Угода про асоціацію між ЄС та Україною після її затвердження 11.07.2017 р. Радою Європи. Адаптація регіональних економічних систем до нових умов та можливостей, пов'язаних з поглибленням євроінтеграційних процесів, потребує певного часового лагу. Водночас лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, зменшення бар'єрної функції кордону, безвізовий режим між Україною та ЄС тощо в перспективі відчутно впливатимуть на соціально-економічний розвиток регіонів, особливо прикордонних (Волинської, Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей), які мають спільний державний кордон з країнами-членами ЄС.

З огляду на територіальну віддаленість від центральних регіонів країни та столиці, які сьогодні виступають ареалами концентрації інвестиційної та економічної активності, прикордонні регіони традиційно (це властиво і прикордонним територіям країн-членів ЄС) відстають від решти регіонів за основними соціально-економічними показниками розвитку. Серед основних викликів, яким сьогодні змушені протистояти прикордонні регіони України, необхідно виділити такі: забезпечення конкурентоспроможності в умовах євроінтеграційних процесів та послаблення бар'єрної функції кордону; низький рівень економічної безпеки; відтік людського капіталу та питання етнічних меншин.

Відтак ті проблеми, на вирішення яких зорієнтована реформа децентралізації, лише поглиблюються у прикордонних регіонах через виклики, пов'язані з їх географічним розташуванням, потенціалом розвитку та активізацією євроінтеграційних процесів. Разом з можливостями, що з'являються в територіальних громадах, які вже долучилися до процесу децентралізації, існує і низка ризиків: нецільове використання коштів місцевого бюджету; поява значних дисбалансів між делегованими новими повноваженнями та доступними фінансовими ресурсами громади; посилення нерівномірності розвитку територій у межах громади; посилення нерівномірності розвитку громад у межах країни; погіршення доступності та якості надання освітніх та медичних послуг; погіршення якості місцевого управління; зменшення впливу держави на управління процесами розвитку на місцях; радикалізація політичних об'єднань, що представляють інтереси етнічних меншин у місцях їх компактного проживання; подальший економічний занепад території громад тощо.

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Більшість дослідників, які досліджують процеси децентралізації у віддалених, периферійних чи прикордонних регіонах, відзначають тенденції активізації дії відцентрових сил, загострення етнічних конфліктів, посилення сепаратистських рухів. Водночас децентралізація управління може відновити довіру до державної політики та забезпечити основу для більш широкого політичного консенсусу, а надання більшої місцевої автономії може згладити соціальну та політичну напругу¹⁸⁵.

Сучасна динаміка створення ОТГ у прикордонних регіонах України загалом відповідає загальноукраїнським тенденціям. Водночас необхідно зазначити і притаманні їй особливості. Якщо ж аналізувати процес об'єднання територіальних громад, які безпосередньо примикають до державного кордону з країнами-членами ЄС, то найкращою є ситуація у Волинській області (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

Кількість територіальних громад, які розташовані вздовж державного кордону з країнами-членами ЄС, залежно від органу місцевого самоврядування, станом на листопад 2018 р.

Області	ОТГ (міська, селищна, сільська)	Міська рада	Селищна рада	Сільська рада
Волинська	5	-	-	2
Львівська	3	3	2	30
Закарпатська	1	3	7	52
Івано-Франківська	-	-	-	2
Чернівецька	6	-	-	8
<i>Всього</i>	<i>15</i>	<i>6</i>	<i>9</i>	<i>94</i>

Джерело: складено за ¹⁸⁶.

Очікуваним результатом здійснення реформи децентралізації є створення належних фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Результати оцінювання фінансової спроможності ІІ ОТГ прикордонних регіонів у 2017 р. наведені на рис. 5.15.

¹⁸⁵ Martinez-Vazquez J., Lago-Peñas S., Sacchi A. The impact of fiscal decentralization: a survey. URL: <http://infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1505.pdf>

¹⁸⁶ Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 рік. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%84%D1%96%D0%BD_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC_366_%D0%9E%D0%A2%D0%93_%D0%B7%D0%B0_2017.pdf

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад

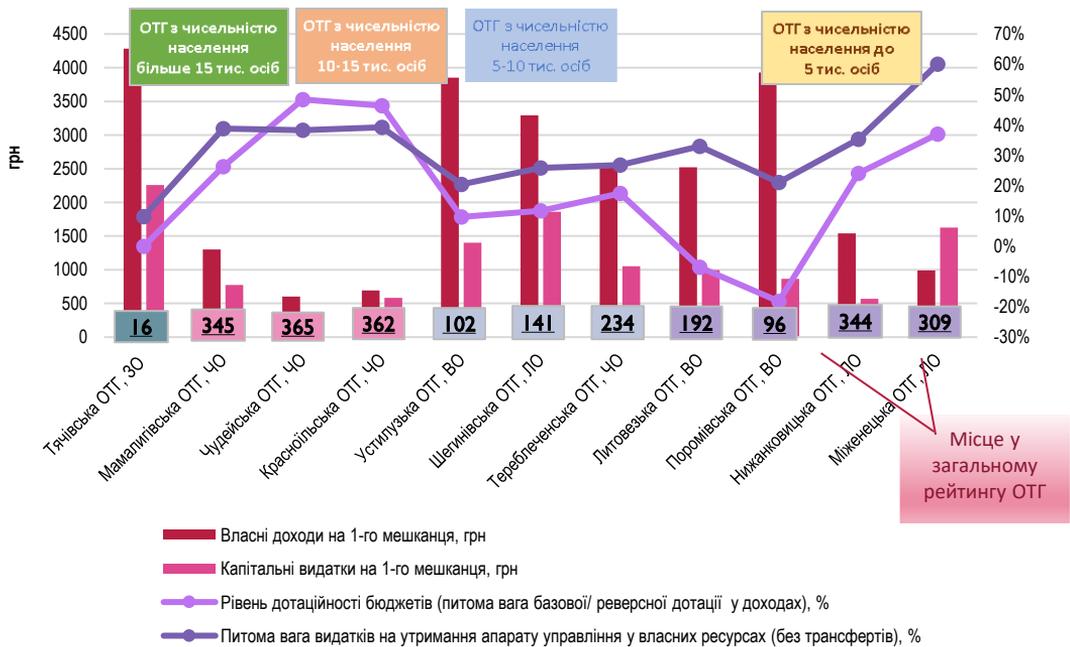


Рис. 5.15. Окремі показники фінансової спроможності ОТГ прикордонних регіонів у 2017 р.

Джерело: складено за¹⁸⁷.

У 2017 р. у прикордонні функціонували різні за чисельністю ОТГ. На відміну від усталеної закономірності між показниками фінансової спроможності та чисельності населення, яка наявна у більшості ОТГ країни, у прикордонних ОТГ чіткий зв'язок між зазначеними показниками відсутній. При цьому п'ять з 11 ОТГ посіли останні місця у загальноукраїнському рейтингу оцінки фінансової спроможності ОТГ.

Результати оцінювання фінансової спроможності 14 ОТГ прикордонних регіонів за 9 місяців 2018 р. наведені на рис. 5.16.

Тячівська ОТГ (Закарпатська область) за результатами оцінювання фінансової спроможності ОТГ прикордонних регіонів за 9 місяців 2018 р посіла у рейтингу 1-е місце. Водночас у 2018 р. (за цей період) порівняно з

¹⁸⁷ Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 рік. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%84%D1%96%D0%BD_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC_366_%D0%9E%D0%A2%D0%93_%D0%B7%D0%B0_2017.pdf

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2017 р. практично у всіх ОТГ рівень дотаційності бюджетів зріс на 1-8%; питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах зросла на 1-14% у всіх ОТГ за винятком двох.

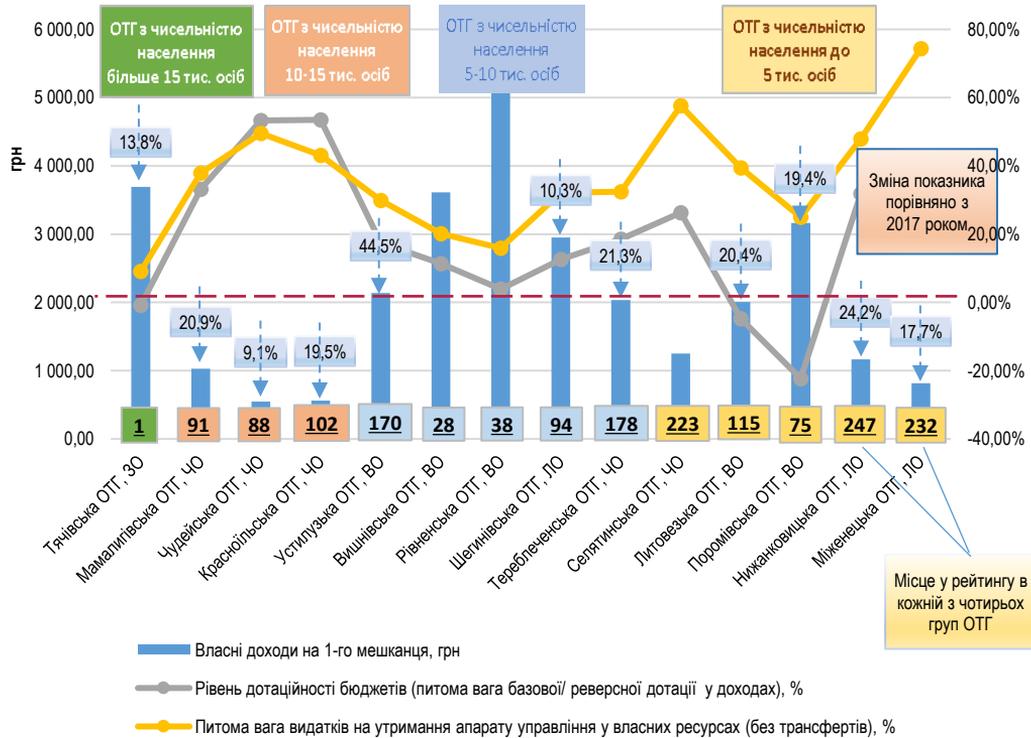


Рис. 5.16. Окремі показники фінансової спроможності ОТГ прикордонних регіонів за 9 міс. 2018 р.

Джерело: складено за ¹⁸⁸.

З п'ятнадцяти створених на прикордонних територіях України ОТГ на території п'яти функціонують міжнародні та місцеві пункти пропуску (автомобільні, залізничні), що створює додаткові можливості для розвитку прикордонних громад. Водночас, як свідчать результати проведеного дослідження в розрізі прикордонних громад ¹⁸⁹, жодна з опитаних громад

¹⁸⁸ Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10138>

¹⁸⁹ У IV кв. 2018 р. працівниками Інституту проведено соціологічне дослідження у розрізі прикордонних громад, які безпосередньо межують з країнами-членами ЄС стосовно оцінки їх економічного потенціалу, поточного стану розвитку транскордонного співробітництва та перспектив розвитку в контексті реформи децентралізації. До опитування залучено представників 124 громад, з яких 15 є ОТГ. У роботі наведено результати опитування лише ОТГ.

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад

не є повністю задоволеною сучасним станом економічного розвитку території своєї громади. Більшість зазначили «швидше так, ніж ні», третина ж громад відмітили «швидше ні, ніж так» або «ні». У наступні два-три роки дві третини громад все ж очікують суттєвого чи незначного покращення. При цьому 80% громад, долучених до опитування, вважають, що процеси децентралізації позитивно впливають на економічний розвиток громади.

Зважаючи на здебільшого низький рівень економічного потенціалу прикордонних громад та завдання, на вирішення яких зорієнтована реформа децентралізації, **існує ризик створення неспроможних громад.**

Проведене соціологічне дослідження засвідчило, що у прикордонних громадах переважна частка населення у працездатному віці працює за кордоном або зайнята у здійсненні прикордонної торгівлі. Водночас населення радше їде за кордон в пошуках роботи, аніж шукає місце працевлаштування в межах своїх району чи області чи інших областей України. Зазначена ситуація в уже сформованих ОТГ ставитиме під загрозу досягнення цілей децентралізації, результативність якої передусім залежить від рівня розвитку людського капіталу.

Відповідно, жодна з громад не зазначила соціальний капітал як ресурс, який забезпечує економічний розвиток території. Водночас саме наявність ініціативних мешканців, молоді та кваліфікованих працівників є запорукою досягнення тих завдань, які ставляться перед реформою децентралізації. На думку опитаних, розвиток більшості ОТГ базується на використанні земельних та фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Нестача власних ресурсів задля вирішення поточних проблем розвитку прикордонних територій компенсується тими можливостями, які відкривають програми у межах Європейського інструменту сусідства (ЄІС) та інших фінансових інструментів Європейського Союзу для країн, які охоплюються Європейською політикою сусідства. Близько половини прикордонних ОТГ реалізують проекти у межах програм транскордонного співробітництва ЄІС. При цьому здійснювані проекти зорієнтовані на покращення якості державного управління, розвиток медицини, розбудову дорожньої інфраструктури, забезпечення екологічної безпеки, покращення рекреації та підтримки культури. Джерелами співфінансування зазвичай виступають бюджети ОТГ (92%), рідше обласний (38,5%) і державний (15,4%) бюджети.

На думку респондентів, перспективними проектами, реалізованими спільно із суміжними прикордонними територіями сусідньої країни, є проекти, зорієнтовані на: розвиток дошкільної освіти, культури (зокрема

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

популяризацію місцевої історико-культурної спадщини), мистецтва, медицини, спорту, туризму; поводження з твердими побутовими відходами; розвиток прикордонної інфраструктури (зокрема відкриття нових пунктів пропуску); впровадження спільних бізнес-проектів та обмін досвідом.

Представники більшості опитаних ОТГ зазначили, що актуальними на сьогодні проблемами розвитку їх території залишаються низький рівень залучення інвестицій (69,2%), проблеми з переробкою та вивезенням сміття (53,8%), відсутність чи незадовільний стан каналізаційних мереж (46,2%). Невирішеними залишаються також проблеми відсутності інформації для підприємців-початківців щодо можливостей започаткування та розвитку бізнесу та виходу на зовнішні ринки (30,8%), загрози виникнення надзвичайних ситуацій (паводки, пожежі, викиди небезпечних речовин тощо) (23,1%), обмежений доступ до якісної питної води (15,4%) тощо.

Периферійність та слабкий економічний розвиток територій актуалізують також **ризик посилення нерівномірності розвитку громад як всередині ОТГ, так і в межах країни**. Результати опитування свідчать, що за останні чотири роки на території лише 58% ОТГ створено нові підприємства. При цьому лише 25% з них відкрила більше ніж 11 нових підприємств. Така ж частка ОТГ створила до п'яти нових підприємств. Жодного підприємства не відкрили прикордонні громади, які початково мали не більше 10 підприємств на своїй території, тобто розрив між «біднішими» і «багатшими» громадами почав збільшуватися.

Лише у третині прикордонних ОТГ функціонують підприємства з іноземним капіталом. Здебільшого це громади з населенням більше 10 тис. осіб. У веденні інвестиційної діяльності іноземні інвестори надають перевагу таким видам діяльності, як виробництво будівельних матеріалів, деревообробка, харчова промисловість та виготовлення одягу.

На території 36,4% ОТГ налагоджена діяльність експортоорієнтованих підприємств у таких сферах, як рослинництво і тваринництво, виготовлення одягу, деревообробка та виробництво меблів. Такі підприємства функціонують у різних за чисельністю населення чи рівнем економічного розвитку ОТГ.

Слабкість офіційної економіки є передумовою посилення ролі неформального тіньового сектору. Адже основними маркерами формування та збільшення обсягів тіньової економіки, окрім податкового навантаження, якості надання публічних послуг, особливостей

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад

регулювання ринку праці, є рівень безробіття, частка самозайнятих працівників, частка первинного сектору у секторальній структурі ВДВ, рівень розвитку економіки тощо. Відповідно, водночас із зменшенням впливу держави на управління процесами розвитку на місцях під час децентралізації існує **ризик зростання рівня тіньового сектору** в економіці прикордонних громад.

До трійки видів економічної діяльності, які визначають економічний розвиток території, респонденти віднесли роздрібну торгівлю, сільське господарство (рослинництво, тваринництво), лісове господарство та лісозаготівлю. В окремих громадах також розвивається добувна промисловість і розроблення кар'єрів; виробництво пиломатеріалів (будівельний ліс), панелей, фанери, дерев'яних покриттів для підлоги, будівельних конструкцій (ферми тощо); промисловість будівельних матеріалів; виробництво меблів; діяльність готелів та ресторанів; складське господарство та допоміжна діяльність у сфері транспорту; виробництво харчових продуктів (базоване на переробці переважно власної сільськогосподарської сировини); виробництво одягу.

Близькість до кордону визначає роздрібну торгівлю як один з видів економічної діяльності, який забезпечує економічний розвиток громад. У більшості прикордонних областей, за винятком Івано-Франківської, частка роздрібною торгівлі у загальному випуску товарів та послуг є у 1,5-2 рази вищою за її середній показник по країні і коливається в межах 17-27%¹⁹⁰.

Відсутність достатніх можливостей для працевлаштування та налагодження маршрутів та «схем» здійснення прикордонної торгівлі спонукає значну частину населення прикордоння бути її активними учасниками. Ці тенденції посилюються нерегламентованістю діяльності значної частини населення та відсутністю постійного моніторингу і механізмів регулювання прикордонної торгівлі як на центральному, так і місцевому рівнях. Обсяги такої торгівлі є вражаючими: протягом останніх двох років лише на прикордонних територіях Республіки Польщі українцями закуповується товарів щорічно на суму близько 2 млрд євро, більша частина яких потрапляє у роздрібну торгівлю на території України та реалізовується напівлегально¹⁹¹ (рис. 5.17-5.18).

¹⁹⁰ Розвиток транскордонного співробітництва: Тіньовий сектор в економіці прикордонних територій: науково-аналітична доповідь / наук. редактор В.С. Кравців. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», 2018. 65 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

¹⁹¹ Зокрема, у 2017 р. витрати українців в українсько-польському прикордонні склали 1,8 млрд євро (у 2016 р. – 1,64 млрд євро). При цьому кількість перетинів українсько-польського кордону зі сторони

**Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

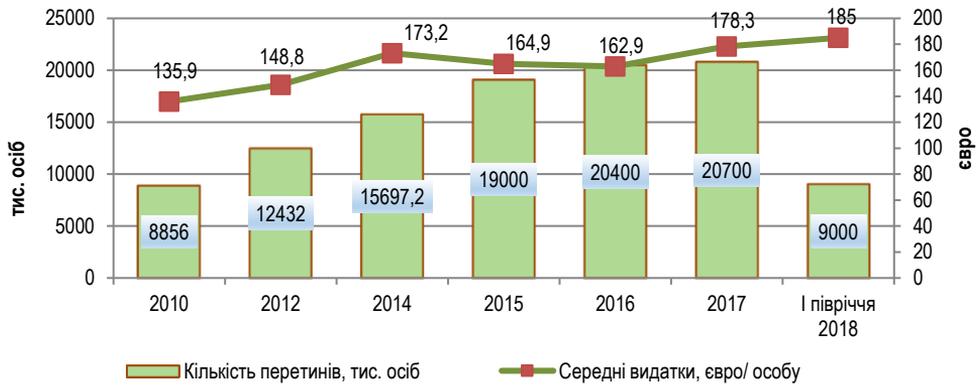


Рис. 5.17. Кількість перетинів українцями польсько-українського кордону та середній обсяг їх видатків на особу у 2010 – I півріччі 2018 рр., євро

Джерело: складено за¹⁹².

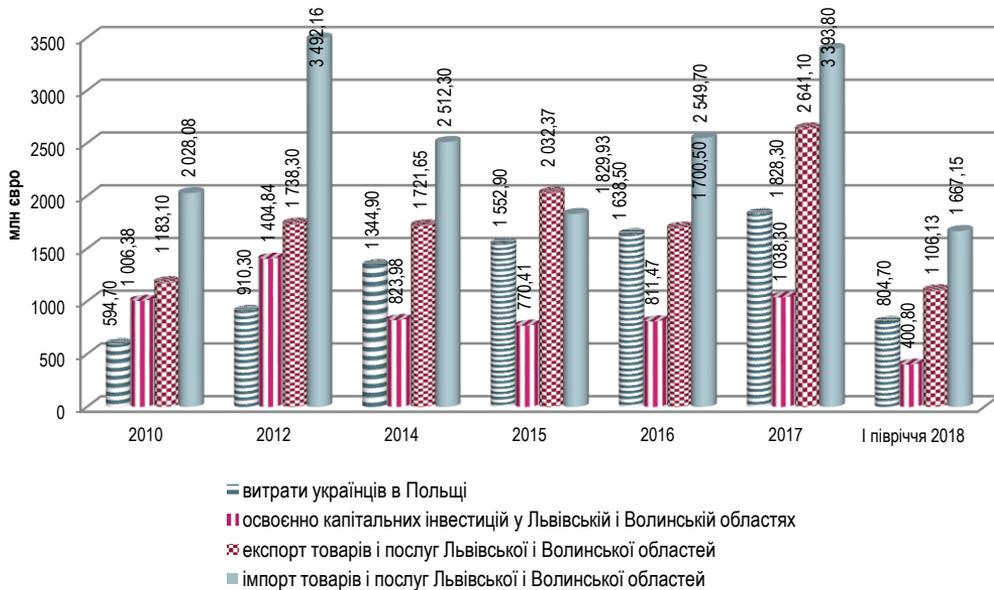


Рис. 5.18. Динаміка показників витрат українців в українсько-польському прикордонні, обсягів капітальних інвестицій, експорту та імпорту товарів та послуг Львівської та Волинської областей у 2010 – I півріччі 2018 рр., млн євро

Джерело: складено за¹⁹³.

України сягнула у 2017 р. 20,7 млн (для порівняння: у 2016 р. – 20,4 млн).

¹⁹² Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

¹⁹³ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад

Розрахунок рівня тіньової економіки за методом «витрати населення – роздрібний товарооборот» (2010-2016 рр.), який полягає у виявленні наявності перевищення споживчих грошових витрат населення на придбання товарів над загальним обсягом продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки¹⁹⁴, засвідчив вищий її рівень у прикордонних областях порівняно з його значенням у середньому по країні (табл. 5.6). При цьому сформувалася тенденція до збільшення цього розриву. Це пояснюється як вищою часткою роздрібного товарообороту підприємств, які здійснюють діяльність із роздрібною торгівлю, та фізичних осіб – підприємців у випуску товарів та послуг прикордонних областей порівняно з її значенням у середньому по країні, так і, мабуть, передусім неврегульованістю прикордонної торгівлі, обсяги якої постійно зростають.

Таблиця 5.6

Частка перевищення споживчих грошових витрат населення на придбання товарів над загальним обсягом продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання у легальному секторі економіки у ВВП прикордонних областей (ВВП країни), %

№ з/п	Область	Роки			
		2010	2012	2014	2016
1	Волинська	14,69	22,04	32,63	31,08
2	Закарпатська	9,71	18,19	25,13	33,44
3	Львівська	12,90	23,48	24,16	29,22
4	Чернівецька	10,52	25,89	25,90	31,34
5	Івано-Франківська	19,19	22,83	34,25	38,27
7	Україна	15,08	18,61	21,35	22,86

Джерело: складено за¹⁹⁵.

З огляду на вагомість роздрібною торгівлю в економіці прикордонних регіонів (прикордонне розташування, активна участь місцевих мешканців у місцевому прикордонному русі, більш вагома частка сфери послуг тощо) та відносно нижчі рівні соціально-економічного розвитку, частка

¹⁹⁴ Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки: наказ Міністерства економіки України від 18.02.2009 р. № 123. URL: <http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=4bb297a0-c900-404f-8c6f-5f76f18b1503>

¹⁹⁵ Головне управління статистики у Львівській області: сайт. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Закарпатській області: сайт. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>; Головне управління статистики в Івано-Франківській області: сайт. URL: <http://www.ifstat.gov.ua>; Головне управління статистики у Чернівецькій області: сайт. URL: <http://www.cv.ukrstat.gov.ua>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

необлікованої господарської діяльності у офіційній економіці територій є вищою порівняно з її середнім значенням у країні.

До 2018 р. кількість перетинів мешканцями прикордонних територій України щорічно зростала приблизно на 10%. Водночас сума їх загальних видатків на території Польщі збільшувалася в середньому на 15-20%. З метою часткового врегулювання питання здійснення прикордонної торгівлі наприкінці 2017 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 р.» (від 7.12.2017 р.), яким передбачено внесення змін до Податкового кодексу України. Зокрема, підпункт 191.2.3 пункту 191.2 статті 191 доповнено абзацом другим згідно із Законом: «У разі ввезення на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі товарів (крім підакцизних товарів та особистих речей), сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 500 євро та сумарна вага яких не перевищує 50 кг, через інші, ніж відкриті для повітряного сполучення, пункти пропуску через державний кордон України фізичною особою, яка була відсутня в Україні менше ніж 24 години або яка в'їжджає в Україну частіше одного разу протягом 72 годин, базою оподаткування є частина сумарної фактурної вартості таких товарів, що перевищує еквівалент 50 євро, з урахуванням мита, що підлягає сплаті»¹⁹⁶.

Проте зазначені зміни до Податкового кодексу наразі не принесли очікуваних результатів: кількість перетинів у першому півріччі 2018 р. порівняно з першим півріччям 2017 р. зменшилась лише на 9%, а обсяг витрат – менше ніж на 5%.

Тенденції постійно зростаючих кількості перетину кордону та обсягів закупівель на суміжних територіях сусідніх країн відповідають закономірностям, узагальненим у законі роздрібної гравітації. Вперше він був сформульований В. Рейлі у 1931 р. і доповнений у 1949 р. П. Конверсом¹⁹⁷. Згідно з ним великі міста притягують велику кількість покупців, які готові долати далекі відстані до великих торгових центрів, а сила притягання є пропорційною до кількості населення чи обороту

¹⁹⁶ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році: Закон України від 07.12.2017 р. № 2245-19. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2245-19/page2?lang=uk>

¹⁹⁷ Закон також знаний як гравітаційна модель Рейлі-Конверса.

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад

місцевої торгівлі¹⁹⁸.

Уздовж українсько-польського кордону на території Польщі останніми роками збудовано чимало великих торгових центрів, зорієнтованих на українського покупця, і їх кількість та площа торгових залів постійно зростає разом із переліком послуг, що надаються в них¹⁹⁹. Сьогодні на відстані до 50 км від українсько-польського кордону функціонує більше 25 великих торгових центрів. За умови подальшого нерівномірного розвитку українсько-польського прикордоння, економічного занепаду на українських прикордонних територіях, здійснення прикордонної торгівлі для мешканців прикордоння залишатиметься основним заняттям та залишатиметься визначальним фактором формування неформального сектору економіки у цих регіонах.

Згідно з даними останнього всеукраїнського перепису населення у 2001 р. в Україні проживало близько 156,6 тис. угорців, більшість з яких у Закарпатській області (вони становлять близько 12% всього населення області). Угорська меншість характеризується значною стійкістю до асиміляції завдяки компактному розселенню в межах декількох районів (Берегівського, Ужгородського, Виноградівського та Мукачівського)²⁰⁰, які межують з Угорщиною. Питання захисту прав та свобод етнічних меншин залишається основним питанням зовнішньополітичної політики Угорщини. Відкритим питанням залишається створення «Автономічної матриці», про яку згадується у всіх стратегічних документах Угорщини, оскільки уряд визнав головним пріоритетом своєї діяльності захист національних меншин

¹⁹⁸ У формалізованому вигляді модель можна представити у вигляді: $A_{ij} = KP_i / D_{ij}^v$; де A_{ij} - тяжіння міста i в точці j (кількість покупців, готових подолати відстань до міста чи великого торгового центру); K - постійний коефіцієнт; P_i - чисельність населення міста i (або обсяг торгового обороту чи розмір території (торгової площі)); D_{ij}^v - відстань до точки j , параметр v визначається транспортною доступністю (квадрат відстані, $v=2$ склався історично з формули закону всесвітнього тяжіння).

¹⁹⁹ Зокрема, Kocszowa Dolina, Młyny – 18.08.2011 р., загальна площа 45000 м², понад 70 магазинів на площі 22 000 м², товари і послуги (2 км від кордону); Centrum Handlowe Max Hrubieszów, Hrubieszów – 2001 р., 10 500 м², понад 30 магазинів; Vendo Park Chełm, Chełm – 16.10.2014 р. – 5000 м², одяг, косметика, аптека (колись у хорошому місті для вигулу собак); Tesco Chełm, Chełm – 02.2008 р. – 5000 м², продукти харчування, одяг, парфуми, телефони; Kaufland Chełm, Chełm – 09.2013 р. – 6500 м², продукти харчування; Carrefour Chełm Lwowska, Chełm – 2000 р., загальна площа – 5903 м², товари і послуги (флорист, перукарня).

²⁰⁰ Берегівський район залишається «угорською» адміністративною одиницею України, у якому 76% населення складають угорці, а в деяких селах цей показник навіть вищий. Наступними за часткою угорців у загальній кількості населення є Ужгородський – 33%, Виноградівський – 26%, Мукачівський – 12%. У решта районах кількість угорців коливається від майже 4% (Хустський) до 0,02 (Міжгірський).

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

та створення автономій на території всього Карпатського басейну, в т.ч. і в Україні. Питання створення Притисянського автономного округу неодноразово піднімалося угорською стороною, в т.ч. на засіданнях двосторонньої міждержавної комісії з питань національних менших²⁰¹.

Зважаючи на значний розрив у рівнях соціально-економічного розвитку України та Угорщини, існують серйозні **ризики втрати людського потенціалу через відтік високоосвіченого, працездатного, економічно активного населення до сусідньої країни**. При цьому територіями найвищого ризику є саме прикордонні регіони. Посиленню цих ризиків сприяє і спрощення Угорщиною на початку 2011 р. процедури отримання свого громадянства. Спочатку для цього був прийнятий спеціальний закон. Пізніше були внесені зміни до Конституції, які набрали чинності з початку 2012 р. – вони надають етнічним угорцям або їх нащадкам у різних країнах право отримувати громадянство «по праву крові». До цього часу громадяни України могли оформляти лише «Посвідчення закордонного угорця».

Чинною Конституцією України не передбачена можливість набуття подвійного громадянства. Відповідно, створена колізія у законодавствах України та Угорщини, згідно з якою одна держава (Угорщина) дозволяє набувати подвійне громадянство, а інша (Україна) не дозволяє, потребує нагального правового тлумачення і вирішення щодо статусу (прав і обов'язків) тих громадян України, які вже оформили громадянство Угорщини. Також відповідні органи державної влади повинні детально вивчити потенційні ризики такого кроку Угорщини в контексті національної безпеки України.

Реформа децентралізації передбачає значне розширення повноважень та збільшення обсягів фінансових ресурсів на місцях, що з огляду на агресивну політику Угорщини стосовно українських угорців в окремих районах Закарпаття передумовлює формування **ризиків загострення етнічних проблем у місцях їх компактного проживання**.

Закарпатська область межує з чотирма країнами-членами ЄС (Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією), довжина кордону з якими сягає близько 470 км. Відповідно, її територія охоплена дією трьох програм транскордонного співробітництва у рамках Європейського інструменту сусідства 2014-2020 рр. («Польща-Білорусь-Україна»,

²⁰¹ Ужгород. В українсько-угорських відносинах існують суперечливі та відкриті питання. URL: <http://ua-reporter.com/novosti/158069>

5.2. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад

«Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» та «Румунія-Україна»). Можливості програм активно використовуються сусідніми країнами задля підтримки етнічних менших в Україні та збереження їх етнічної приналежності. Зокрема, одним з п'яти інфраструктурних проєктів, які були оголошені переможцями I-го конкурсного відбору в межах програми «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» на суму 22 млн євро, стала розробка спільного місцевого медіа контенту та відповідної медіа мережі (головний партнер – Служба телевізійних програм Угорщини). Угорська меншина, яка проживає на українській території, є найбільш замкненою і найменш інтегрованою в українське суспільне життя. Надання більших повноважень на місцях у межах реформи децентралізації може поглибити і загострити процеси автономного розвитку прикордонних громад Закарпаття.

Водночас лише одна громада (Мамалигівська громада, Закарпатська область) серед прикордонних ОТГ, охоплених соціологічним опитуванням, зазначила основним ризиком децентралізації для розвитку прикордонних громад «радикалізацію політичних об'єднань, що представляють інтереси етнічних меншин в місцях їх компактного проживання». Більшість представників прикордонних ОТГ (63,7% всіх опитаних) остерігається «появи значних дисбалансів між делегованими новими повноваженнями та доступними фінансовими ресурсами громади». Занепокоєння викликає й «посилення нерівномірності розвитку громад в межах країни» (36,4%). Менш ймовірними ризиками вважають «нецільове використання коштів місцевого бюджету», «посилення нерівномірності розвитку територій в межах громади», «погіршення доступності та якості надання медичних послуг» та «зменшення впливу держави на управління процесами розвитку на місцях» – по кожному з них тільки 18,2% ОТГ дали ствердну відповідь. Лише ризики «погіршення доступності та якості надання освітніх послуг» та «погіршення якості місцевого управління» не викликають жодної тривоги у представників ОТГ, що вказує на позитивне сприйняття освітньої реформи та наявність значного потенціалу для розвитку місцевого управління.

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

Зі стартом реформи децентралізації та модернізації місцевого самоврядування у 2014 р. міста обласного значення опинилися в особливій позиції. Для перетворення їх на центри майбутніх ОТГ, «точки зростання» для прилеглої території, удосконалення системи надання адміністративних послуг їх було визнано спроможними територіальними громадами з усіма відповідними фінансовими й ресурсними повноваженнями. Внаслідок такого рішення міста обласного значення суттєво збільшили обсяги податкових надходжень до місцевих бюджетів (які до реформи були переважно дотаційними), отримали нові управлінські повноваження та фінансові ресурси для їх забезпечення (окрім субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури). Це дало змогу запустити розвиткові проекти у сфері освіти, культури, охороні здоров'я та спорті, здійснити капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, оновити містобудівну документацію тощо. Отримавши додатковий фінансовий ресурс, влада міста не стимулювала прилеглі сільські та селищні громади до об'єднання з містом через небажання розподіляти фінансовий ресурс на утримання менш спроможних сільських та селищних рад, а також і через певні законодавчі колізії.

Активізація міст обласного значення у формуванні ОТГ з прилеглими територіями відбулася у травні 2018 р. завдяки впровадженню змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»²⁰² про приєднання територіальних громад до міст обласного значення за спрощеною процедурою (без проведення виборів голови ОТГ та автоматичним включенням голови сільської чи селищної ради до виконавчого комітету новоствореної міської ОТГ). Окрім цього законодавчого інструменту – спрощеного процесу приєднання, існує ще кілька фінансових та організаційних інструментів для створення ОТГ на базі міст обласного значення (ОТГ-МОЗ): фінансові (субвенція на розвиток

²⁰² Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 03.04.2018 р. 2379-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

інфраструктури, субвенція на заходи щодо соціально-економічного розвитку); координаційні (договори про співробітництво між територіальними громадами, державно-приватне партнерство тощо).

Оскільки ініціювання приєднання належить сільським та селищним радам, то міська рада має подбати про комунікаційні та координаційні питання, які виникають між ними та сільськими й селищними радами. Законодавством України передбачено надання міським ОТГ низки переваг фінансового, кадрового, просторового та організаційного характеру для обох сторін-учасниць об'єднання.

Фінансові переваги: збільшення обсягу доходів ОТГ завдяки міжбюджетним трансфертам (субвенція на розвиток інфраструктури) та оподаткуванню (податкові надходження до ОТГ – ПДФО, плата за землю тощо).

Кадрові переваги: диверсифікований міський ринок праці, концентрація кваліфікованих кадрів, вища якість наданих послуг та їх доступність.

Просторові переваги: зростання територіального ресурсу міської ОТГ, що є запорукою ефективного просторового і стратегічного планування, сприяння процесам управління та агломерування. Єдине просторове планування покликане підвищити ефективність використання соціально-економічного потенціалу ОТГ-МОЗ, забезпечити раціональне місцеве самоврядування та активізувати агломерування на прилеглий території, сприяти соціальній та просторовій згуртованості, формуванню місцевої ідентичності.

Інфраструктурні переваги: покращена комунікація та координація вирішення спільних проблем на основі договорів про співробітництво між громадами, реалізація спільних проектів завдяки впровадженню державно-приватного партнерства (ДПП).

Станом на червень 2019 р. налічується 33 ОТГ на базі міст обласного значення (МОЗ), що становить 4% усіх створених ОТГ. Серед них чотири міста-обласні центри: Вінниця, Житомир, Суми, Тернопіль. Кількість міських ОТГ на базі МОЗ продовжує зростати. Із 33 ОТГ-МОЗ три утворені у 2015 р., 24 – у 2018 р., шість – протягом першої половини 2019 р. Серед міст обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади п'ять належать до великих міст, сім – до середніх, а 21 – до малих (Додаток Б, табл. Б.1). Це пояснюється переважанням за кількістю малих міст серед 187 міст обласного значення. Міста обласного значення Карпатського регіону сформували ОТГ протягом 2018-2019 рр. з деякими труднощами та уповільненням порівняно з іншими містами України (табл. 5.7)

**Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Таблиця 5.7

Головні характеристики міст обласного значення Карпатського регіону України

№ з/п	Міста	Чисельність населення, станом на 01.01.2019 р., тис. осіб	Абсолютний приріст/скорочення населення за період 2012-2018 рр., осіб	Темпи приросту / скорочення населення у 2012-2018 рр., %	Адміністративний статус, 2019 р.	МОЗ-ОТГ, станом на 12.2019 р.
1	Ужгород	114,9	-1400	-1,20	обласний центр	-
2	Берегове	24,0	-770	-3,10	районний центр	-
3	Мукачеве	85,9	880	1,04	районний центр	+
4	Хуст	31,7	-100	-0,31	районний центр	-
5	Чоп	8,9	-100	-1,11	-	-
6	Івано-Франківськ	260,6	16 900	6,93	обласний центр	+
7	Болехів	21,3	-200	-0,93	-	-
8	Бурштин	15,4	-300	-1,91	-	-
9	Калуш	66,4	-1200	-1,78	районний центр	+
10	Коломия	61,3	-100	-0,16	районний центр	+
11	Яремче	23,2	600	2,65	-	-
12	Львів	755,8	-3278	-0,43	обласний центр	-
12	Борислав	35,8	-1419	-3,81	-	-
14	Дрогобич	96,7	-1411	-1,44	районний центр	-
15	Моршин	5,8	-207	-3,45	районний центр	-
16	Новий Розділ	28,5	-270	-0,94	-	-
17	Самбір	34,8	-77	-0,22	районний центр	-
18	Стрий	59,5	-612	-1,02	районний центр	-
19	Трускавець	28,7	-795	-2,69	-	-
20	Червоноград	80,4	-1979	-2,40	-	-
21	Тернопіль	221,8	4500	2,07	обласний центр	+
22	Бережани	19,2	-584	-2,95*	районний центр	+
23	Кременець	21,1	-424	-1,97*	районний центр	-
24	Чортків	28,9	-762	-2,57**	районний центр	+
25	Чернівці	266,5	11 416	4,48	обласний центр	-
26	Новодністровськ	10,7	-74	-0,69	районний центр	+

* - дані наведені за період 2015-2019 рр.

** - дані наведені за період 2014-2019 рр.

Джерело: побудовано за даними головних управлінь статистики областей Карпатського регіону України (Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської, Чернівецької областей); даних сайту «Децентралізація дає можливості». URL: <https://decentralization.gov.ua/areas>

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

Із 26 МОЗ Карпатського регіону України за період 2018-2019 рр. лише вісім утворили ОТГ: Мукачеве, Івано-Франківськ, Калуш, Коломия, Тернопіль, Бережани, Чортків, Новодністровськ. Причому за демографічними показниками позитивним приростом населення характеризуються міста Івано-Франківськ, Яремче, Чернівці, Тернопіль та Мукачеве.

Утворення ОТГ-МОЗ у 2018 р. та 2019 р. відбувалося нерівномірно, незважаючи на кількість міст обласного значення в регіоні. Процес приєднання окремих міст обласного значення у першій половині 2019 р. сповільнився через необхідність внесення змін до перспективних планів формування територій громад. Змінити ситуацію покликано прийняття Верховною Радою України відповідного законопроекту про затвердження обласними державними адміністраціями змін до перспективних планів формування територій громад областей без узгодження їх з обласними радами²⁰³. Сільські та селищні громади²⁰⁴ успішно приєднано до міст обласного значення – Мукачєвого, Бахмута, Обухова, Івано-Франківська та ін.

Другий етап реформи територіальної організації влади зумовлює подальші дослідження ОТГ-МОЗ з огляду на сприяння законодавчих умов для їх формування, завершення процесу децентралізації на засадах добровільності, що дає змогу визначити проблемні питання, врахувати недоліки на законодавчому, організаційному та інституційному рівнях.

Аналіз фінансових показників діяльності ОТГ-МОЗ в Україні та Карпатському регіоні України, зокрема визначення проблемних питань та розроблення рекомендацій щодо удосконалення інструментів активізації процесу добровільного приєднання потребують аргументованого підкріплення переваг приєднання до міст обласного значення сільських та селищних територіальних громад.

Про відсутність вагомих стимулів до формування ОТГ між великими містами (зі значними фінансовими надходженнями) та прилеглими сільськими громадами, на територіях яких розташовані прибуткові підприємства, зазначають й експерти. Вони наголошують, що позитивні результати від приєднання полягають в отриманні додаткової державної

²⁰³ Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)»: проект Закону України від 30.09.2019 р. № 2189.

²⁰⁴ 30 міст обласного значення вже скористалися механізмом приєднання сусідніх громад. Децентралізація: сайт. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1117>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

субвенції на формування інфраструктури ОТГ, залученні інвестицій для забезпечення сталого розвитку на основі розширення ресурсної бази (природно-ресурсного, трудового потенціалів)²⁰⁵. Очікується, що в перспективі завдяки раціональному використанню ресурсів, інтеграції стратегічного та просторового планування, новаторським ідеям збільшуватимуться доходи таких громад.

Процес формування нових міських ОТГ відбувається повільно, що пояснюється як небажанням сільських та селищних голів йти на добровільне приєднання до міста, так і невизначеною позицією самих міст щодо формування ОТГ. Гальмують процес незатверджені урядом відповідні зміни до перспективних планів областей. Поки міста обласного значення зволікають з формуванням ОТГ, сусідні громади об'єднуються і підходять впритул до межі міста. Такі міста гостро відчувають дефіцит вільних площ для розміщення об'єктів бізнесу та комунікацій, об'єктів інфраструктури, що спонукає їх до застосування нового формату взаємовідносин – міжмуніципального співробітництва й можливого подальшого приєднання. Активність міст обласного значення у об'єднанні посилилася необхідністю уточнення та затвердження межі міста в генеральних планах (зміна межі міста визначається у порядку, затвердженому Верховною Радою України), адже більшість містобудівних документів не оновлені або перебувають у процесі затвердження. Особливої актуальності визначення меж міста набуло при передачі у 2018 р. ОТГ земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів з державної до комунальної власності. Однак, попри всі нововведення, для сільських та селищних голів залишається проблемою передача управління селом (селищем) великому місту. Також активніше відбувається об'єднання між селами та селищами – створення сільських ОТГ в приміській зоні, а не приєднання їх до міста обласного значення.

Перешкодою у процесі приєднання територіальних громад до міст обласного значення є неврахування в Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» змін до показників міжбюджетних трансфертів для бюджетів новостворених громад, які передбачено внести у порядку, визначеному бюджетним законодавством. Тобто новостворені громади не отримуватимуть у 2019 р. субвенції на формування інфраструктури. Такі

²⁰⁵ Бахур Н.В. Упровадження змін в організації діяльності громад задля підвищення їх фінансової спроможності: аналітична записка. Серія «Регіональний розвиток». 2019. № 3. С. 6. URL: <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKHUR%20REGIONAL%20DEVELOPMENT%20%23%203%202019.pdf>

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

неузгодженості не сприяють оперативному збільшенню фінансових надходжень громади²⁰⁶.

Отже, сформовані децентралізацією нові функції, повноваження, можливості соціально-економічного розвитку міст обласного значення як центрів об'єднаних територіальних громад слід розглядати комплексно, паралельно з низкою інших державних реформ: соціальною, медичною, освітньою, житловою, земельною та децентралізацією просторового планування.

Проблемними питаннями інституційного характеру приєднання сільських громад до міст обласного значення є:

1) відсутність мотивації до формування ОТГ через незначні фінансові, організаційні, інституційні стимули для всіх учасників майбутнього адміністративно-територіального утворення;

2) статистична обмеженість для аналізу фінансово-бюджетних показників сформованих у 2018-2019 рр. ОТГ-МОЗ (через те, що фінансові надходження для ОТГ формуються з наступного бюджетного року), що не дає змогу обґрунтувати фінансові переваги для сільських територіальних громад;

3) нечіткий розподіл повноважень щодо надання соціальних та адміністративних послуг;

4) необхідність розроблення єдиних стратегічних і планувальних документів для перспективного розвитку;

5) недостатньо активне використання інструменту міжмуніципального співробітництва та державно-приватного партнерства.

Збільшення ресурсів завдяки приєднанню територіальних громад до міст-обласного значення: домінування просторових результатів над демографічними. Зростання додаткових ресурсів для міської ОТГ є вагомим чинником для приєднання. Результати оцінювання доводять, що міські ОТГ після приєднання отримали суттєво більшу площу завдяки сільським територіальним громадам (рис. 5.19), додатковий просторовий ресурс для розвитку як міста, так і прилеглих територій, які тісно пов'язані з ним трудовими, освітніми, транспортними та іншими зв'язками.

Так, площа Лозівської міської ОТГ у 60 разів є більшою за площу її центру, Балтська міська ОТГ збільшила площу у 40 разів порівняно з площею міста, а Добропільська міська ОТГ просторово зросла у 20 разів. Лише три міські ОТГ – Вінницька, Сумська, Горішньоплавнівська – в

²⁰⁶ Там само. С. 7.

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

результаті об'єднання несуттєво збільшили площу порівняно з площею міста-центру: від 1,01 до 1,57 раза. Так, за даними рис. 5.19 видно, що майже удвічі зросла чисельність населення Лиманської ОТГ, у півтора раза – чисельність Добропільської міської ОТГ, у 1,4 раза – Лозівської міської ОТГ, що пов'язано з кількістю приєднаних сільських громад (так, до Лозівської ОТГ приєдналося 19 сільських рад, до Добропільської ОТГ – п'ять).

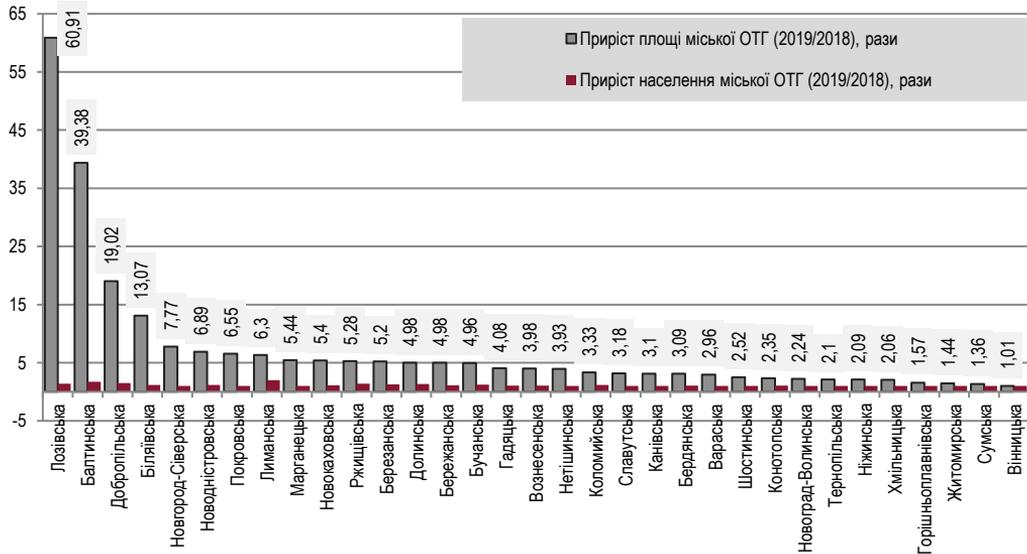


Рис. 5.19. Розподіл приросту площі та населення міської ОТГ-МОЗ після приєднання сільських і селищних громад (2019 р./2018 р.)

Джерело: побудовано за²⁰⁷.

Зазначимо, що значно зріши просторово, ОТГ-МОЗ не стали чисельнішими, що пояснюється концентрацією населення у містах обласного значення та незначною кількістю приєднаних сільських територіальних громад з низькою чисельністю населення. Однак очікується зростання податкових надходжень, адже саме у прилеглих до міст територіальних громадах існує низка платоспроможних підприємств.

Додаткові фінансові ресурси. За даними групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, у структурі надходжень до загального фонду місцевих бюджетів плата за землю

²⁰⁷ Територіальні громади. Децентралізація. сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>; Портал об'єднаних громад України. URL: <https://gromada.info/gromada>

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

становить близько 13-15%, а в надходженнях місцевих податків і зборів – понад 50%²⁰⁸. Передача земель за межами населених пунктів у комунальну власність міських ОТГ дасть їм змогу значно розширити базу оподаткування завдяки платі за земельні ділянки й потенційно збільшити надходження до бюджету міських ОТГ.

Державна казначейська служба України станом на 2019 р. подає дані про бюджети міст обласного значення, у яких відбулося приєднання до 2019 р., як «бюджет міста N», а не бюджет міської об'єднаної територіальної громади, що дещо дезінформує користувачів під час аналізу доходів та видатків місцевих бюджетів. Лише для Балтської, Біляївської та Лиманської ОТГ (утворених у 2015 р.) наведена інформація про бюджет ОТГ як «міської ОТГ».

Процес приєднання до міст обласного значення триває, можна зробити перші припущення щодо зростання доходів місцевих бюджетів ОТГ. Адже передбачено, що власні доходи місцевих громад у 2019 р. зростуть також завдяки низці податкових новацій, зокрема від зарахування:

- ПДФО від надання фізичними особами земельних ділянок в оренду до місцевого бюджету за місцезнаходженням об'єктів оренди, що спонукатиме органи місцевого самоврядування до підвищення прозорості надання земель у оренду;

- 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення до місцевого бюджету за місцем їх видобутку тощо²⁰⁹.

Результати експертного оцінювання виконання місцевих бюджетів за перше півріччя 2019 р. ОТГ-МОЗ знайшли відображення у окремії п'ятій групі аналізованих ОТГ²¹⁰ – для коректного порівняння з іншими одиницями базового рівня. Перші чотири групи виділені за чисельністю населення в ОТГ. До п'ятої групи увійшли 27 міських ОТГ, які налічують 1882,8 тис. осіб, що становить 22,7% населення досліджуваних 806 ОТГ. За чисельністю населення група ОТГ-МОЗ займає друге місце серед п'яти груп.

²⁰⁸ Пальчук В. Про форум у Краматорську 25-26 жовтня 2018 року «Ефективне міське самоврядування, як запорука демократичної правової держави...», який організувала Рада Європи в Україні, Мінрегіон, Донецька та Луганська ОДА. 2018. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-forum-u-kramatorsku-25-26-zhovtnya-2018-roku-efektyvne-mistseve-samovryaduvannya>

²⁰⁹ Що отримають місцеві бюджети 2019 року? . Ціна держави: сайт. URL: http://cost.ua/news/637-local_budgets_2019

²¹⁰ Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Децентралізація: сайт URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Експерти оцінили фінансові результати діяльності міських ОТГ за чотирима показниками: доходи на одну особу; рівень дотаційності бюджетів; частка видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ; питома вага заробітної плати у видатках загального фонду.

Розподіл доходів та видатків на утримання апарату управління, рівня дотаційності бюджетів серед 27 ОТГ-МОЗ наведено на рис. 5.20.

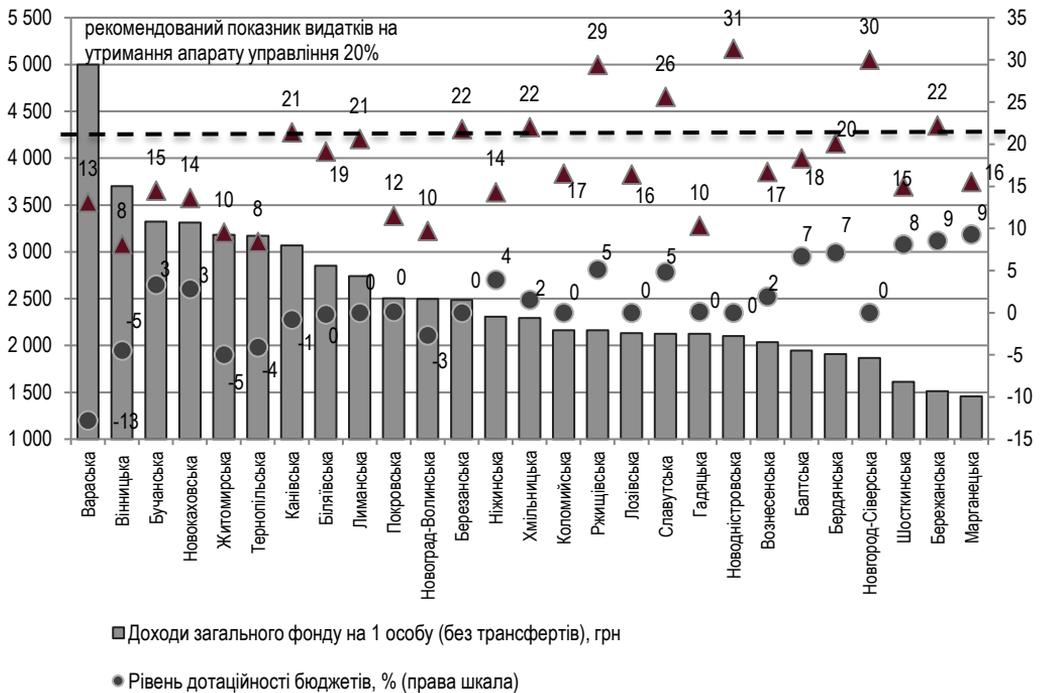


Рис. 5.20. Розподіл доходів та видатків ОТГ-МОЗ за перше півріччя 2019 р.

Джерело: побудовано за²¹¹.

За обсягами доходів загального фонду з ОТГ-МОЗ Центрального регіону України (Вінницька, Полтавська, Черкаська, Кіровоградська області) лише Вінницька та Канівська міські ОТГ мали показники вище середнього по Україні рівня серед аналогічних ОТГ-МОЗ, а Гадяцька та Хмельницька – нижче середнього рівня. У середньому одна ОТГ-МОЗ отримала 197,9 млн грн, що є найбільшим показником серед показників інших аналізованих ОТГ. Із 806 ОТГ у 217 (26,9% загальної кількості) показник власних доходів

²¹¹Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Децентралізація: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

на одного мешканця перевищував середній показник за всіма ОТГ, а в групі ОТГ-МОЗ таких громад є більше половини: 17 з 27 ОТГ²¹². Якщо в середньому показник доходів на одного мешканця громади ОТГ становив 2129 грн, то в групі ОТГ-МОЗ середній показник доходів був на рівні 2503 грн. ОТГ-МОЗ характеризувалися нижчою залежністю від дотаційних ресурсів з державного бюджету. Дотаційним був бюджет Хмельницької міської ОТГ – 2%. Рівень дотаційності ж бюджетів інших трьох ОТГ-МОЗ Центральної України коливався від 0 до -4,5, що засвідчує про високі власні доходи цих ОТГ і можливість перераховувати реверсну дотацію до держбюджету.

Серед 27 ОТГ-МОЗ найвищий рівень дотаційності становив 9,3% у Марганецькій ОТГ, хоча в ОТГ першої групи (з чисельністю населення понад 15 тис. осіб) найвищий рівень дотаційності – 50,5%, а діапазон значень цього показника коливався серед ОТГ від -8,1% (Соледарська ОТГ Донецької області) до 50,5% (Біловодська ОТГ Луганської області) (рис. 5.21-5.22). Найнижчим рівнем дотаційності бюджету характеризуються: Вараська ОТГ – -12,8% (на її території знаходиться Рівненська АЕС), а також Житомирська ОТГ – -5%, Вінницька ОТГ – -4,5%, Тернопільська ОТГ – -4,1% (обласні центри з потужним економічним потенціалом). Отже, понад половину ОТГ-МОЗ отримували в аналізованому періоді дотацію з держбюджету, чверть ОТГ – перераховували реверсну дотацію до держбюджету, лише кожна п'ята ОТГ не отримувала і не перераховувала дотацій, оскільки у них був збалансований бюджет.

Також позитивно, порівняно з іншими ОТГ, можна оцінити невелику частку видатків на утримання органів управління (максимальний показник – 31,3% обсягу власних доходів за рекомендованих 20%). Лише 9 міських ОТГ з 27 перевищують рекомендовану норму (рис. 5.20), серед них дві ОТГ з Центрального регіону України – Хмельницька міська ОТГ з показником у 22% та Канівська міська ОТГ – 21 %.

У видатках загального фонду бюджету майже 60% ОТГ-МОЗ половину становить заробітна плата (рис. 5.22), причому у 15% ОТГ вона складає понад 60%, а максимального значення набуває у Балтській ОТГ – 84,3%. Зазначимо, що така висока частка заробітної плати зумовлена великою кількістю громад, що об'єдналися – 18 (16 старостинських округів), а тому й значною кількістю штатних співробітників бюджетної сфери. Якщо ж

²¹² Там само.

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

розглядати ОТГ-МОЗ за чисельністю населення, то можна констатувати, що великі міські ОТГ (понад 100 тис. осіб) характеризуються низькою часткою заробітної плати у видатках загального фонду бюджету – у середньому 40,1%, середні ОТГ – 42,2%, малі – 55%. Більші розміри та чисельність населення міських ОТГ характеризуються вищим економічним (податковим) потенціалом, а тому передбачається подальше поглиблення диференціації можливостей і рівня розвитку не лише серед сільських та міських ОТГ, а й в групі найбільш спроможних міських ОТГ-МОЗ, що нівелює питання стратегічного бачення перспектив²¹³.



Рис. 5.21. Структура ОТГ-МОЗ за дотаційністю бюджетів, % (станом на перше півріччя 2019 р.)

Джерело: побудовано за²¹⁴.

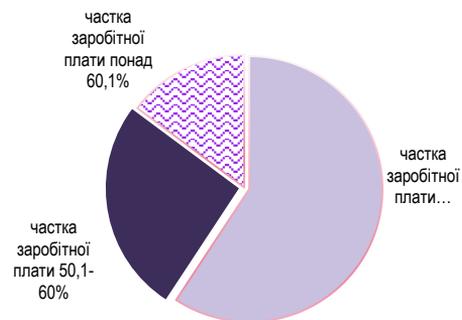


Рис. 5.22. Структура ОТГ-МОЗ за часткою заробітної плати у видатках загального фонду бюджету, % (станом на перше півріччя 2019 р.)

Експерти зазначають, що обсяги видатків, спрямованих на виплату заробітної плати з нарахуваннями, відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту²¹⁵. Однак, за результатами

²¹³ Сторонянська І.З., Патицька Х.О. Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу. Регіональна економіка. 2019. №1. С. 11.

²¹⁴ Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Децентралізація: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

²¹⁵ Там само.

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

детального аналізу діяльності ОТГ-МОЗ за показниками фінансової спроможності, Вараська ОТГ, яка є лідером за доходами на одного мешканця громади, з найнижчим серед групи рівнем дотаційності бюджету, виходить на п'яте місце лише тому, що частка заробітної плати у видатках сягає 51,3%.

Під час оцінювання фінансової спроможності громади вважаємо за доцільне додатково враховувати чисельність працівників апарату управління у розрахунку на 1000 осіб; рівень забезпеченості освітньою субвенцією; темпи росту власних доходів до фактичних надходжень за відповідний період попереднього року; темпи росту місцевих податків до фактичних фінансових надходжень за відповідний період попереднього року, а також обсяг сплаченого ПДФО на одну особу в динаміці, що суттєво доповнює результати оцінювання та нівелює значні розриви між громадами²¹⁶. Зазначимо, що це лише попередні результати оцінювання фінансових показників за перше півріччя 2019 р., точніші дані про прямі міжбюджетні трансферти та ПДФО новостворених ОТГ-МОЗ (з приєднаних сільських громад) надійдуть у 2020 р. Водночас Кабінету Міністрів України за результатами виконання місцевих бюджетів у першому півріччі 2019 р. доручено подати пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2019 р. у частині збільшення освітньої і медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам²¹⁷.

Додатковим фінансовим ресурсом як для міста обласного значення, так і мешканців сільських громад після об'єднання є **субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури**, яку до приєднання місто не отримувало. Станом на червень 2019 р. 27 ОТГ-МОЗ отримували цю субвенцію сумарно у розмірі 56 144,8 тис. грн (що становить близько 3% загального обсягу субвенції на 2019 р. – 2,1 млрд грн), у середньому 2078 тис. грн на міську ОТГ, причому у розрахунку на одну особу розмір субвенції коливався від 1,7 грн у Вінницькій міській ОТГ до 256 грн у Балтській міській ОТГ (рис. 5.23).

²¹⁶ Фінансові результати місцевих бюджетів за січень-червень 2019 року Черкаської області. URL: <http://lgdc.org.ua/branch/22/finansovi-rezultaty-miscevyh-byudzhativ-za-sichen-cherven-2019-roku-cherkaskoyi-oblasti>

²¹⁷ Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10285>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

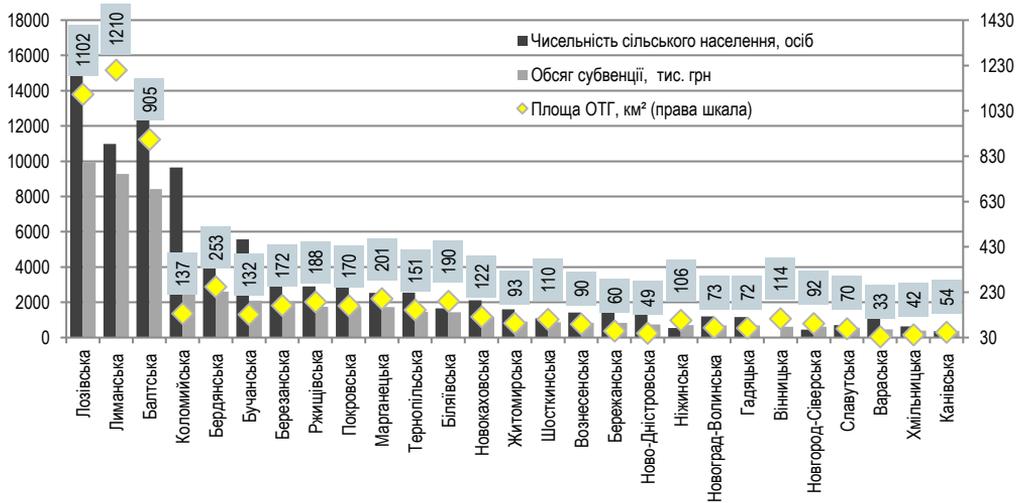


Рис. 5.23. Розподіл обсягу субвенції на формування інфраструктури між ОТГ на базі міст обласного значення в розрахунку на одну особу порівняно з чисельністю сільського населення та площею ОТГ

Джерело: розраховано за²¹⁸.

Лідерами за абсолютними обсягами субвенції на розвиток інфраструктури є Лозівська міська ОТГ – 9939,1 тис. грн, Лиманська – 9286,3 тис. грн, Балтська – 8428,1 тис. грн, Коломийська – 3130,5 тис. грн, що значно перевищувало середній обсяг субвенції серед 27 ОТГ-МОЗ (2078,3 тис. грн). У цих же міських ОТГ чисельність сільського населення є більшою порівняно з іншими ОТГ-МОЗ. За обсягами субвенції на одного мешканця лідирують Балтська та Лиманська міські ОТГ – 256 та 217 грн відповідно (середній показник у цій групі ОТГ – 55 грн). Водночас для Вінницької, Житомирської та Тернопільської міських ОТГ обсяг зазначеної субвенції на одного мешканця становив 2, 3 та 7 грн відповідно, що свідчить про недостатній рівень додаткового фінансування, щоб бути додатковим фінансовим надходженням внаслідок приєднання. Зазначимо, що у 2019 р. субвенція на формування інфраструктури

²¹⁸ Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 р. № 280-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/prozatverdzhennya-rozpodilu-obsyagu-sbvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-na-formuvannya-infrastrukturi-obyednanih-teritorialnih-gromad-u-2019-roci?fbclid=IwAR3rNEdJQNxgkLStCqCUn5KH-aPIb4y-EQKcBE7oggcMLPF7-deEI2iLB1Y>

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

передбачена у розмірі 2,1 млрд грн на 806 ОТГ, що становить лише 495 грн на одного мешканця міської ОТГ. Зменшення обсягу субвенції у розрахунку на одного мешканця знижує мотивацію багатьох громад до приєднання. А тому цільове призначення субвенції на розвиток інфраструктури (на розроблення проєктної, містобудівної та планувальної документації; підвищення якості надання адміністративних послуг; створення сучасних систем організації управління громадою; реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ об'єднаних територіальних громад тощо) через її низький обсяг унеможливорює реалізацію вартісних проєктів.

Отже, просторовий ресурс, який отримує після приєднання міська ОТГ, є вагомим стимулом створення ОТГ, оскільки площа враховується у розрахунку субвенції на формування інфраструктури, то між обсягом субвенції та площею існує пряма кореляція. Окрім того, збільшення площі території забезпечить зростання обсягів земельного податку, який у структурі доходів ОТГ коливається в межах 10-15%.

Однак за щорічного скорочення обсягів субвенції на формування інфраструктури для ОТГ така підтримка перестає бути додатковим фінансовим ресурсом, який повинен стимулювати як міських, так і сільських мешканців до об'єднання. Доступ до додаткових фінансових ресурсів для розвитку після приєднання до міста стає важливим передусім для сільської громади, яка має потреби у покращенні рівня комфортності проживання мешканців та вирішення нагальних інфраструктурних потреб. Водночас високий рівень зношеності інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури окремих міст потребує модернізації та значних інвестицій; лише за умови поєднання і узгодження інтересів між міською та сільською громадою можливе раціональне використання обсягів зазначеної субвенції. Водночас слід наголосити на доцільності зміни формули обчислення обсягів субвенції для створених та нових ОТГ-МОЗ, які характеризуються низькою часткою сільського населення та невеликою площею.

Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку, яку місто отримувало як спроможна територіальна громада, з початком реформи децентралізації є вагомим фінансовим ресурсом, хоча його розподіл не є справедливим, адже надається не всім громадам, а тим, які змогли довести свою політичну лояльність.

Так, станом на 2019 р. субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій надані лише 18 з 33

**Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

ОТГ-МОЗ. На них припадає 118 445 тис. грн, що *вдвічі більше* від обсягу субвенції на формування інфраструктури. Причому розподіл такої субвенції є вкрай нерівномірним: від 75 млн грн для Вінницької міської ОТГ (бюджету м. Вінниця) до 50 тис. грн – для Хмельницької міської ОТГ. У середньому на міську ОТГ припадає 6580 тис. грн (табл. 5.8).

Таблиця 5.8

Розподіл субвенції бюджетам ОТГ-МОЗ на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2019 р.

Область	Назва ОТГ	Обсяг, тис. грн
Вінницька	Вінницька	75 000,0
	Хмельницька	50,0
Житомирська	Новоград-Волинська	1120,0
	Житомирська	2000,0
Запорізька	Бердянська	6000,0
Рівненська	Вараська	270,0
Сумська	Сумська	9085,0
Харківська	Лозівська	710,0
Черкаська	Канівська	820,0
Полтавська	Гадяцька	500,0
Чернігівська	Ніжинська	790,0
	Новгород-Сіверська	850,0
Київська	Березанська	1121,0
	Ржищівська	2300,0
Хмельницька	Славутська	763,0
Івано-Франківська	Коломийська	3000,0
Одеська	Балтська	13 746,0
Тернопільська	Бережанська	320,0
Всього		118 445,0

Джерело: складено за²¹⁹.

Серед ОТГ-МОЗ, які отримуватимуть у 2019 р. так звану, «депутатську» субвенцію, лідирують такі ОТГ Центрального регіону України: Вінницька, Хмельницька, Канівська та Гадяцька, на які припадає 65% загального обсягу субвенції на соціально-економічний розвиток для всіх ОТГ-МОЗ.

Проблеми деформованих просторових конфігурацій міських ОТГ. Результати аналізу формування міських територіальних громад на базі МОЗ, які перебувають у стані проєктних ОТГ, показують потенційні резерви для створення ОТГ-МОЗ: зі 149 міст обласного значення 33 міста створили

²¹⁹ Деякі питання розподілу у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 500-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-rozpodilu-u-2019-500-r>

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

ОТГ, 78 внесені до перспективних планів, поза планами залишаються 38 міст обласного значення²²⁰. Зазначимо, що окремі аналізовані ОТГ-МОЗ за своєю конфігурацією, яка є витягнутою та некомпактною, суперечать Методиці формування спроможних ОТГ (2015 р.) у частині порушення зони доступності адміністративного центру територіальної громади (часової доступності до 30 хв.). Згідно з положенням Методики зона доступності не повинна перевищувати 20 км по дорозі з твердим покриттям (25 км), якщо чисельність територіальної громади не становить понад 10% кількості ОТГ²²¹. Натомість найбільша чисельність населення зосереджена у місті, а сільські мешканці віддалених населених пунктів будуть змушені долати значну відстань до центру надання послуг або ж організувати альтернативні способи їх отримання.

77 міст обласного значення з усіх боків оточені ОТГ, що не дозволяє їм збільшувати власні території²²². Наслідками зволікання подальшого формування ОТГ-МОЗ можуть стати *некомпактні конфігурації таких ОТГ, зі зміщеним адміністративним центром, деформованою зоною доступності, порушенням принципу нерозривності території*²²³, зі складним та розірваним просторовим плануванням приміської зони, що вже спостерігається в Житомирській, Вінницькій, Тернопільській²²⁴, Коломийській, Канівській, Вінницькій, Гадяцькій міських ОТГ. Чи не єдиною сьогодні серед ОТГ-МОЗ, яка має компактну просторову форму, є Сумська міська ОТГ.

²²⁰ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10.07.2019 р. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/425/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.07.2019.pdf

²²¹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

²²² Аналітичний дайджест #12: спроможність територіальних громад / ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». 2019. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2019/08/05/analitichniy-daydzhest-12-spromozhnist-teritorialnih-gromad>

²²³ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10>

²²⁴ Тернопільська міська об'єднана територіальна громада. Геопортал адміністративно-територіального устрою України: сайт. URL: <http://atu.gki.com.ua/ua/karta#map=11/48.574108436230496/24.900512695312504&&layer=8906587201596708-1,100/7376316114267884-1,100/8977813008084459-1,100&&action=info-7376316114267884,1922460606019929912>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Серед ОТГ-МОЗ областей Центрального регіону України такими, що можуть мати труднощі з доступом до центру ОТГ, є Гадяцька, Горішньоплавнівська та Канівська міські ОТГ. Щодо Горішньоплавнівської міської ОТГ, то вона знаходиться поблизу міста Кременчука й перебуває в зоні впливу Кременчуцько-Світловодської агломерації, що потребуватиме посилення співпраці між громадами, які входять у ОТГ, для збереження традиційних трудових, виробничих та транспортних зв'язків.

Відомо, що міста зі сформованими компактними приміськими територіями (агломераційною периферією) мають кращу інфраструктуру, вищу якість надання адміністративних, освітніх, медичних, культурних, побутових послуг. Міста для власного розвитку потребують використання просторових, рекреаційних та інших можливостей прилеглих територій. Але вирішуватися спільні питання розвитку поселень та потреб їхніх мешканців мають, на думку експертів, на основі широко розповсюдженого за кордоном і впровадженого у вітчизняну практику *інструменту міжмуніципальної співпраці*. А тому сформовані де-факто міські агломерації в Україні існують в умовах відсутності державного врегулювання механізмів взаємодії територіальних громад поза міжмуніципальним співробітництвом та потребують альтернативних інструментів синхронізації розвитку міста і приміських територій на засадах інтегрованого просторового планування. Новоутворені ОТГ-МОЗ порушили цілісність формування міських агломерацій, об'єднавшись із тими суміжними територіальними громадами, які залишилися поза ОТГ, і в результаті опинилися в тісному сусідстві зі сільськими ОТГ. Мешканці прилеглих до міста сільських ОТГ через близькість розташування до нього і надалі користуються агломераційними ефектами: доступом до медичних, освітніх, культурних послуг тощо. Отже, принцип єдиного інтегрованого планування під час формування на цьому етапі децентралізації для окремих ОТГ-МОЗ є порушеним; чи вдасться реалізувати агломераційний потенціал *інструментами міжмуніципального співробітництва чи приватно-публічного (державно-приватного) партнерства* покаже час.

Співробітництво між територіальними громадами є інструментом активізації розвитку міських ОТГ та міських агломерацій та сприяє усуненню недовіри та покращенню комунікації між містом та приміськими територіальними громадами. Водночас небагато міст та сільських громад використовують можливості міжмуніципального партнерства.

Так, за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, станом на 10.07.2019 р.

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

укладено 440 договорів про співробітництво між 1089 територіальними громадами²²⁵. Лідерами серед областей є Полтавська (102 договори), Вінницька (92 договори), Сумська (37 договорів) області. За даними Реєстру договорів міжмуніципального співробітництва²²⁶ встановлено, що станом на 10.10.2019 р. лише двадцятьма містами обласного значення укладено 57 договорів, що становить 12% усіх договорів (483 договори). Серед усіх договорів про міжмуніципальне співробітництво 28 (або майже половина) припадає на м. Могилів-Подільський (причому це місто уклало окремо договори з кожного сільською чи селищною громадою), 8 договорів уклало місто Луцьк (лише з однією прилеглою територіальною громадою), 3 – місто Ковель, Тернопіль та Борислав – по 2, решта 14 міст підписали по одному договору. Найбільша частка укладених договорів припадає на 2018 р. – 58%. Серед сфер діяльності укладених договорів переважає «надання адміністративних послуг». Області Центральної України (Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська) суттєво переважають за кількістю укладених договорів – 30 договорів (або 53%), які припадають на три міста обласного значення.

З огляду на низьку залученість міст до укладання договорів про співробітництво, інструмент міжмуніципальної співпраці є поки що недооціненим та недостатньо розвиненим.

Щодо інших міст обласного значення, то станом на перше півріччя 2019 р. навколо них склалася ситуація, яка характеризується різними ознаками взаємовідносин МОЗ, МОЗ-ОТГ та сільських ОТГ, які можна поділити на **три групи**:

- 1) міста обласного значення, які сформували ОТГ-МОЗ;
- 2) міста обласного значення (у тому числі міста-обласні центри) в тісному сусідстві з сільськими ОТГ, просторово затиснуті з багатьох боків, обмежені у виборі вільних територіальних громад для приєднання;
- 3) міста обласного значення, які не межують з ОТГ, мають можливість об'єднатися з прилеглими територіальними громадами та сформувати компактні міські ОТГ.

²²⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Децентралізація: сайт. 10.07.2019. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/425/%D0%9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.07.2019.pdf

²²⁶ Реєстр договорів міжмуніципального співробітництва. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/reestr-10.10.2019.pdf>

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Для міських ОТГ **першої групи** слід активізувати інструмент міжмуніципального співробітництва між сусідніми громадами, раціонально використовувати субвенцію на розвиток інфраструктури та заходи соціально-економічного розвитку окремих територій. Для реалізації великих інфраструктурних проєктів варто застосовувати інструмент державно-приватного партнерства.

Для міст обласного значення **другої групи** актуальним є міжмуніципальне співробітництво між містом та ОТГ. Хоча створення сільських ОТГ на межі з великими містами загалом суперечить Методиці формування спроможних громад та ідеології реформи, визначеній у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, проте це вже стало реальним фактом, який слід компенсувати співробітництвом між територіальними громадами в інтересах населення громад. Багато з таких міст у тісному сусідстві з ОТГ відчуває брак просторового ресурсу, тож розширення рамкових угод про співробітництво та диверсифікація сфер діяльності для співпраці сприяли б гармонійному розвитку міських ОТГ, які сформували міську агломерацію.

Містам обласного значення **третьої групи** слід активізувати приєднання сільських, селищних громад у міську ОТГ задля збільшення просторового ресурсу та формування більш однорідного в економічному плані середовища «місто-село». Окрім того, впровадження у регіональні стратегії соціально-економічного розвитку стратегічних завдань щодо забезпечення поширення позитивного впливу міст на розвиток сільських територій і започаткування партнерств дасть змогу отримувати фінансування таких проєктів коштом Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Міста обласного значення, які ще остаточно не вирішили питання формування міської ОТГ з довколишніми територіальними громадами, мають обмежений перелік інструментів для стимулювання сільських громад до створення міської ОТГ. До них належать договори про співробітництво, державно-приватне партнерство та інструмент взаємодії та комунікації між органами місцевого самоврядування і громадськості.

У 2019 р. в областях завершилась робота над підготовкою нових регіональних стратегій розвитку на період до 2027 р., що відкриває можливості для врахування інтересів міських та сільських територій для їх розвитку ²²⁷. Додатковим стимулом співробітництва між міськими та

²²⁷ Ткачук А. Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні (короткий виклад):

5.3. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою

сільськими територіальними громадами є підвищення з 2019 р. мінімальної вартості проекту міжмуніципального співробітництва, що може фінансуватись коштом ДФРР, до 5 млн грн. Це спонукатиме громади до підготовки масштабніших проектів, які реалізовуватимуться на великій території і підготовка яких буде технічно складнішою.

Отже, тривалість процесу децентралізації та незначний термін функціонування ОТГ-МОЗ засвідчують існування: високого рівня недовіри сільського населення й органів місцевого самоврядування, що перешкоджає їх приєднанню до великого міста; нечітких переваг та ризиків для кожної зі сторін-учасниць об'єднання; незначної частки субвенції на формування інфраструктури для ОТГ-МОЗ внаслідок непропорційного зростання кількості ОТГ та розміру субвенції, а також критеріїв її розрахунку; непрозорого розподілу субвенції на заходи щодо соціально-економічного розвитку та значної її диференціації між ОТГ-МОЗ; просторово некомпактних міських ОТГ, зі зміщеним центром внаслідок небажання окремих громад приєднуватися та існування сусідніх сільських ОТГ; низького рівня застосування міжмуніципального співробітництва та державно-приватного партнерства; домінування ОТГ-МОЗ Центрального регіону України за кількістю договорів про співробітництво між територіальними громадами та обсягами субвенції на заходи щодо соціально-економічного розвитку порівняно з іншими міськими ОТГ.

Гармонійні відносини між містом та селом забезпечують соціально-економічний розвиток обом громадам. Концентрація фінансових, людських, виробничих, житлових, інфраструктурних ресурсів у містах сприяє ефективному їх використанню, перерозподілу та формуванню нових стандартів якості життя і надання послуг. В умовах реформи децентралізації спостерігається процес інституційного оформлення сучасних відносин «місто-село» на етапі постіндустріальної урбанізації. Нерозуміння особливостей та вигод від добровільного об'єднання може призвести до посилення міської конфліктогенності, втрати локальної ідентичності, переорієнтації низової системи міського розселення, посилення впливу місцевих еліт на прийняття рішень.

Приєднання сільських та селищних рад до міст обласного значення сповільнене певними бюрократичними механізмами гальмування, що стримує сільські та селищні ради через побоювання втрати самостійності у

Розділ 5. ДІАГНОСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

прийнятті рішень щодо соціально-економічного розвитку та домінування інтересів міста. Покращення результатів фінансової діяльності від приєднання сільських громад до міст обласного значення сприятимуть об'єктивній оцінці функціонування міської ОТГ. Попереднє оцінювання результативності діяльності ОТГ-МОЗ здійснюється за кількісними показниками: додаткова площа та чисельність населення, фінансові надходження; вважаємо за доцільне доповнити його якісними критеріями: якість наданих освітніх, медичних, соціальних послуг тощо.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

В Україні впродовж 2015-2019 рр. відбувається реформа місцевого самоврядування, спрямована на створення спроможних територіальних громад. Нові об'єднання виходять на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримують нові повноваження. Дотримання принципу субсидіарності передбачає, що найбільші повноваження мають ті органи влади, які є найближчими для людей. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримують повноваження, пов'язані з плануванням розвитку громади та формуванням бюджету; стимулюванням економічного розвитку та залученням інвестицій; управлінням земельними ресурсами; розвитком місцевої інфраструктури; наданням житлово-комунальних послуг; організацією пасажирських перевезень на території громади; громадської безпеки та пожежної охорони; наданням соціальних та адміністративних послуг; первинної медичної допомоги; освіти та культури.

Водночас низка створених ОТГ потерпає від нестачі фінансового та людського ресурсу, що практично унеможлиблює надання суспільних послуг їх мешканцям у відповідних обсягах та належної якості. Щобільше, їх неспроможність виконувати покладені функції ставить під сумнів досягнення цілей реформи – відхід від патерналістської моделі розвитку та стимулювання зростання громад на базовому рівні.

З метою оцінювання зрушень у різних сферах суспільного життя новостворених громад, які відбуваються в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, та виявлення проблем, які перешкоджають активному соціально-економічному розвитку ОТГ, працівниками ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» впродовж листопада 2018 р. – травня 2019 р. проведено низку експертних опитувань серед представників органів місцевого самоврядування ОТГ.

Соціологічне дослідження включало чотири блоки запитань.

I блок містить загальну інформацію про ОТГ (рік утворення, чисельність населення, тип, обсяг власних доходів у розрахунку на одного мешканця). Включає питання щодо наявного документального та інформаційного забезпечення функціонування утворених громад, інформаційної прозорості управління (наявності вебсторінок громад та їх наповнюваності).

II блок присвячений аналізу інфраструктури ОТГ. Містить питання, які дозволяють оцінити стан об'єктів інфраструктури до об'єднання,

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

охарактеризувати зміни, які відбулися після об'єднання (капітальний, поточний ремонт об'єктів інфраструктури, закупівля обладнання/устаткування/інвентаря, закриття/відкриття об'єкта), визначити схеми організації надання соціальних та адміністративних послуг, створення спеціалізованих служб в ОТГ.

III блок питань спрямований на виявлення проблем функціонування ОТГ, їх гостроти для різних громад, а також результативності інструментів фінансової підтримки ОТГ та інвестиційної привабливості громад. Проаналізовано заходи для активізації зайнятості місцевого населення та підприємницької діяльності в межах громади. Охарактеризовано інструменти громадської участі в ОТГ та форми співпраці між утвореними громадами.

IV блок питань стосується організації системи управління в ОТГ у розрізі кількості осіб у штаті органу управління, кількості утворених структурних підрозділів.

6.1. Організація управління в об'єднаних територіальних громадах

Створення об'єднаних громад та передача їм відповідних повноважень та ресурсів вимагає формування апарату управління. Ради ОТГ можуть самостійно визначати структуру, штатну чисельність, створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів ради ОТГ. Результати опитування показують, що ОТГ Карпатського регіону формували штати з середньою чисельністю 38 осіб.

Існує прямий зв'язок між чисельністю мешканців громади і кількістю структурних підрозділів та штатом працівників. Так, громади із чисельністю населення до 5 тис. осіб переважно сформували до 6 підрозділів, а їх штат не перевищує 44 особи, причому майже половина таких громад має штат до 25 працівників. 63% ОТГ із чисельністю місцевого населення від 5 до 10 тис. осіб утворили від чотирьох до дев'яти підрозділів. А у третини з них штат працівників налічує від 26 до 34 осіб, ще трохи більше третини має у штаті більше 35 осіб, а чверть – до 25 осіб. Громади у яких налічується понад 10 тис. населення частіше утворювали апарат управління з кількістю працівників понад 45 осіб (50%) та 10 структурними підрозділами (46%) (рис. 6.1).

При цьому штатна чисельність управління практично не корелює з обсягом власних доходів громади. Тобто громади, створюючи органи управління, орієнтуються на функції, які покладаються на них. При цьому в багатьох ОТГ з низьким рівнем фінансової спроможності частка видатків на управління у власних доходах суттєво перевищує 20% (критерій

6.1. Організація управління в об'єднаних територіальних громадах

спроможності ОТГ) (рис. 6.2).

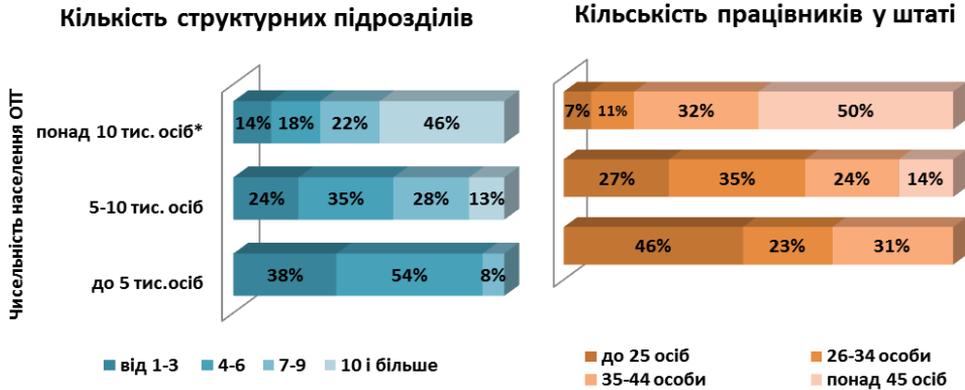


Рис. 6.1. Апарат управління ОТГ у розрізі структурних підрозділів та кількості штатних працівників

Примітка: в тому числі і громади з населенням понад 15 тис.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

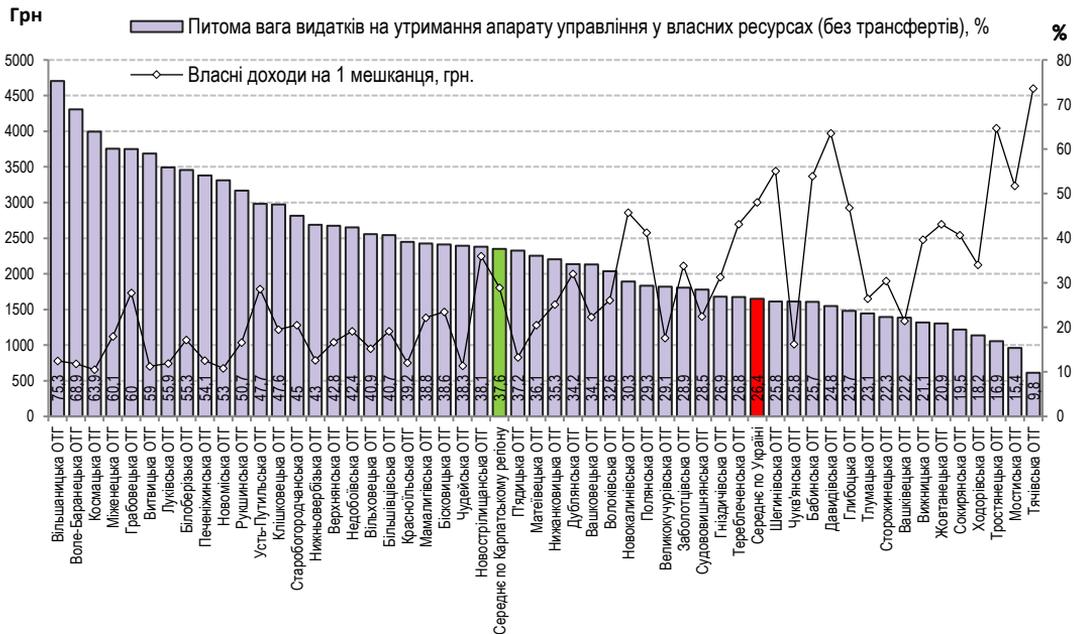


Рис. 6.2. Пітома вага видатків на управління у власних доходах ОТГ Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: розраховано за²²⁸.

²²⁸ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

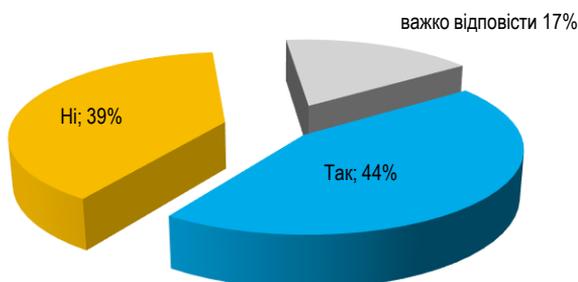


Рис. 6.3. Розподіл відповідей на питання «На Вашу думку, чи доцільним є подальше здійснення об'єднання територіальних громад лише на добровільній основі?»

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

6.2. Інформаційно-документальне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад

Аналіз відповідей щодо наявних документів в ОТГ, які спрямовані на паспортизацію ресурсів чи визначають стратегічні пріоритети розвитку громад, дозволив зробити наступні висновки:

- у більшості опитаних громад Карпатського регіону розроблені план чи програма соціально-економічного розвитку;
- понад 2/3 громад розробили положення, які врегульовують благоустрій та паспорт ОТГ;
- менше третини ОТГ розробили вузькоспеціалізовані документи, такі як програма розвитку підприємництва, інвестиційний паспорт;
- громади, які утворені у 2017 р., найчастіше починають свою діяльність з паспортизації ресурсів, натомість більше половини утворених у 2015 р. громад має розроблені інвестиційні паспорти, генеральні плани, стратегії розвитку ОТГ;
- простежується зв'язок між фінансовою спроможністю громади та розробленістю програмних та інших документів: громади із доходами понад 1500 грн на одного мешканця, частіше бралися за розроблення таких документів, як генеральний план (68%), інвестиційний паспорт (48%), програма розвитку підприємництва (36%). Тоді як громади, власні доходи яких не перевищують 1500 грн на одного мешканця, значно рідше розробляли ці документи (рис. 6.4).

6.2. Інформаційно-документальне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад



Рис. 6.4. Документи, які розроблені в ОТГ Карпатського регіону

Примітка: сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Якщо ж оцінювати інформаційну прозорість управління та інформаційне наповнення сайтів громад (рис. 6.5), то далеко не усі розроблені документи представлені на сайтах ОТГ, що суттєво обмежує доступ до них як мешканців громади, так і потенційних інвесторів. Так, генеральний план затвердили половина опитаних ОТГ, тоді як розміщений він лише на сайтах кількох громад. А інвестиційний паспорт громади, який створюється з метою залучення інвесторів та якнайширшого оприлюднення, розміщений на сайтах лише половини ОТГ, які його розробили.

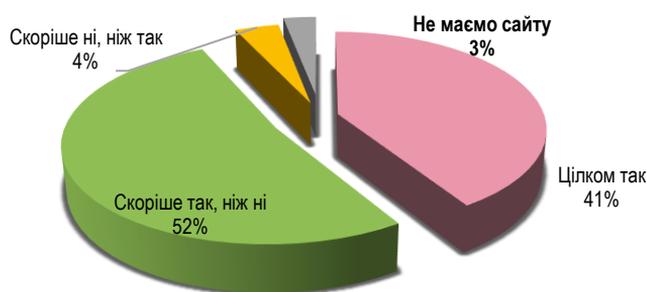


Рис. 6.5. Розподіл відповідей на питання: «Наскільки інформативним є сайт ОТГ?»

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

У найбільш широкому доступі представлені на сайтах стратегічні документи, такі як план/програма соціально-економічного розвитку громади, паспорт ОТГ, стратегія розвитку, а також положення, які врегульовують благоустрій (рис. 6.6).



Рис. 6.6. Розміщення розроблених документів на сайтах ОТГ Карпатського регіону

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

6.3. Оцінка стану інфраструктури громад до та після об'єднання

Для виявлення змін у забезпеченості об'єктами інфраструктури та її якості представникам органів місцевого самоврядування було запропоновано оцінити стан об'єктів інфраструктури до та після створення ОТГ. Стан об'єктів інфраструктури до об'єднання оцінений від 2,19 до 3,94 балів за п'ятибальною шкалою. Найнижчі оцінки отримав стан доріг та тротуарів. Найвищими оцінками відзначалося газопостачання, а також стан установ шкільної та дошкільної освіти (табл. 6.1).

Цікаво, що статистично значимих відмінностей в оцінці об'єктів інфраструктури між міськими, селищними та сільськими громадами до об'єднання не спостерігалося.

6.3. Оцінка стану інфраструктури громад до та після об'єднання

Таблиця 6.1

Оцінка стану об'єктів інфраструктури у населених пунктах громад до об'єднання

№ з/п	Сфера / інфраструктура	Середня оцінка	1 (найнижча оцінка)	5 (найвища оцінка)	Частка тих, хто зазначив відсутність об'єктів такої інфраструктури
1.	Стан доріг	2,2	26%	1%	-
2.	Стан тротуарів	2,22	31%	13%*	20%
3.	Водопостачання (централізоване)	2,66	20%	26%*	50%
4.	Водовідведення (каналізація)	2,19	35%	14%*	47%
5.	Освітлення населених пунктів	2,84	13%	3%	4%
6.	Газопостачання	3,94	2%	34%	9%
7.	Інфраструктура для відпочинку, спорту, дозвілля, культури	2,78	10%	2%	4%
8.	ФАП/амбулаторії	3,30	1%	7%	1%
9.	Загальноосвітні школи / гімназії	3,53	10%**	11%	-
10.	Дитсадки	3,51	13%**	7%	3%
11.	Поводження з твердими побутовими відходами	2,28	30%	2%	14%

Примітка: *Стан тротуарів, водопостачання та каналізація максимально були оцінені в 4 бали.

**Загальноосвітні школи/гімназії та дитсадки були оцінені мінімально в 2 бали.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Аналіз питання про зміни, які відбулися в інфраструктурі ОТГ після об'єднання, засвідчив, що основний акцент зроблено на модернізації соціальної сфери громад – об'єктах дошкільної освіти (99%), середньої освіти (96%), охорони здоров'я (89%), культури та дозвілля (90%). У 2/3 громад були проведені ремонтні роботи та здійснено закупівлю необхідних засобів, інвентаря, устаткування у сфері середньої освіти (школи, гімназії). У половині громад також реалізовано капітальні та поточні ремонти дошкільних установ, закуплено обладнання, інвентар. Що ж до встановлення чи відкриття нових об'єктів інфраструктури, то найбільше таких проєктів реалізовано у сферах дошкільної освіти, культури і відпочинку, освітлення населених пунктів, тобто тих, які належать до власних повноважень ОТГ (табл. 6.2).

Аналіз відкритого питання про те, на які заходи/об'єкти спрямовувались найбільші обсяги фінансових ресурсів, засвідчив, що у 53% громад – це заклади шкільної освіти (в тому числі було вказано капітальний

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

та поточний ремонт, реконструкція, утеплення, придбання шкільного автобуса тощо). Наступним за величиною були видатки на заклади дошкільної освіти, про що зазначили у 37% громад. У третині опитаних громад (29%) значні кошти спрямовувались на дорожнє господарство. Четверть громад (26%) використали значні фінансові ресурси на об'єкти культури, зокрема придбання обладнання для облаштування дитячих майданчиків та вуличних тренажерів, будівництво спортивних споруд, стадіонів, футбольного поля, ремонт народних домів, будинків культури. Лише 19% громад вказали серед трьох основних своїх видатків сферу медичного обслуговування (капітальні ремонти ФАП, будівництво пункту здоров'я, енергозберігаючі заходи). Ще 14% опитаних громад зазначили що витратили найбільші обсяги фінансових ресурсів на вуличне освітлення (капітальні ремонти, реконструкцію, будівництво).

Таблиця 6.2

Чи змінився стан інфраструктури ОТГ після об'єднання?

№ з/п	Сфера	Встановлення чи відкриття нового об'єкта	Капітальний ремонт/ реконструкція	Поточний ремонт	Закупівля обладнання, устаткування, інвентаря	Закриття, ліквідація	Без змін
1.	Дошкільна освіта (ДНЗ)	26%	54%	63%	54%	-	1%
2.	Середня освіта (школа, гімназія)	1%	64%	67%	73%	4%	4%
3.	Охорона здоров'я (ФАП, амбулаторія)	6%	49%	53%	59%	4%	11%
4.	Сфери культури, відпочинку, дозвілля (народний дім, бібліотека, майданчик, стадіон тощо)	27%	57%	61%	53%	1%	10%
5.	Дорожнє господарство (стан доріг)	7%	56%	64%	7%	-	14%
6.	Стан тротуарів	4%	26%	24%	1%	-	60%
7.	Водопостачання (централізоване)	10%	11%	20%	6%	1%	69%
8.	Водовідведення (каналізація)	7%	9%	19%	4%	1%	70%
9.	Освітлення населених пунктів	29%	57%	49%	19%	1%	13%
10.	Газопостачання	-	1%	7%	3%	1%	87%

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки реалізовувались одночасно декілька заходів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

6.3. Оцінка стану інфраструктури громад до та після об'єднання

Варто зауважити, хоча стан таких об'єктів, як загальноосвітні школи/гімназії та дитсадки, отримав досить високу оцінку до об'єднання, більшість громад і надалі першочергово спрямовували фінансовий ресурс на їх модернізацію. Щобільше, в половини опитаних громад ці видатки були віднесені до найбільших за обсягом. З одного боку, це можна пояснити реалізацією на національному та регіональному рівнях низки програм з розвитку сфери освіти, що підвищило доступність ресурсу для цих цілей. З іншого – стан освітньої інфраструктури є одним з найбільш значимих критеріїв, за яким мешканці оцінюють роботу органів управління.

6.4. Надання послуг в об'єднаних територіальних громадах

Процеси децентралізації влади в Україні значною мірою спрямовані на перенесення відповідальності за надання суспільних послуг на базовий рівень, зокрема на ОТГ (відповідно до принципу субсидіарності). При цьому органи влади в ОТГ отримують можливість на власний розсуд організовувати надання таких послуг у громадах. Тому низка питань присвячувалась визначенню способів налагодження соціального забезпечення мешканців, надання адміністративних послуг, поведження з твердими побутовими відходами, забезпечення пожежної безпеки мешканців та дотримання правопорядку.

Утворені громади у Карпатському регіоні переважно використали два шляхи щодо налагодження *соціального обслуговування*: передачі функцій до територіального центру соціального обслуговування районної адміністрації (33%) або введення в штат посади соціального працівника (47%). Варто зазначити, що такі варіанти, як «замовлення послуг у громадської організації» та «надання соціальних послуг призупинено», не були обрані жодного разу (рис. 6.7).

Зауважимо, що третина міських громад утворили спеціалізовану установу, натомість більшість сільських об'єднаних територіальних громад ввели у штат соціального працівника.

Для надання адміністративних послуг мешканцям 31% громад утворило ЦНАП, у 56% ОТГ послуги надаються у міській/селищній/сільській раді (центрі громади). Лише у двох громадах не налагоджено надання

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

адміністративних послуг. Це ОТГ, у яких вибори відбулись наприкінці 2017 р.

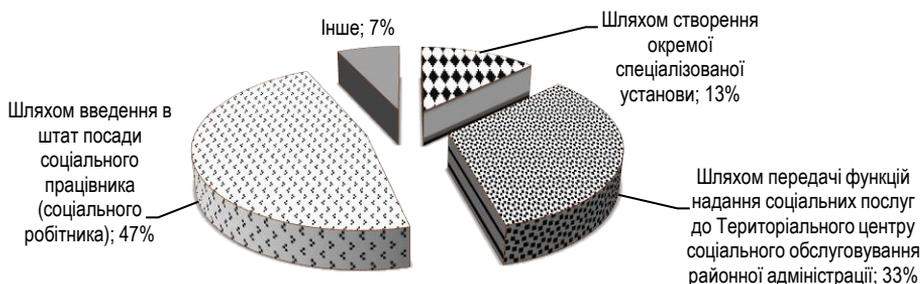


Рис. 6.7. Способи організації надання соціальних послуг населенню в ОТГ

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Громади, у яких є центр надання адміністративних послуг чи планується його відкриття, вказували що така новостворена установа знаходиться у підпорядкуванні громади. Водночас є і такі громади, у яких функціонує ЦНАП, проте він підпорядковується району.

Варто зазначити, що дві третини громад, утворених у 2015 р. утворили ЦНАП (61%). Половина громад, утворених у 2016 р., надають послуги у центрі громади (56%), а серед утворених у 2017 р. таких 68% (рис. 6.8). Причому лише три громади утворені у 2017 р. створили ЦНАП.

Відповідно до результатів проведеного опитування дві третини громад налагодили збір та вивезення твердих побутових відходів (ТПВ). Другими та третіми за популярністю були заходи щодо встановлення контейнерів та ліквідації несанкціонованих звалищ. Варто наголосити, що деякі вказували, що налагодили збір та вивезення ТПВ на території більшості населених пунктів, проте наразі не у всіх. Серед іншого було зазначено: міжмуніципальне співробітництво у майбутньому; у місті збір та вивезення ТПВ забезпечує комунальна служба, а в селах ОТГ – приватний підприємець; на стадії реалізації спільного проекту двох об'єднаних громад щодо вивезення ТПВ.

6.4. Надання послуг в об'єднаних територіальних громадах

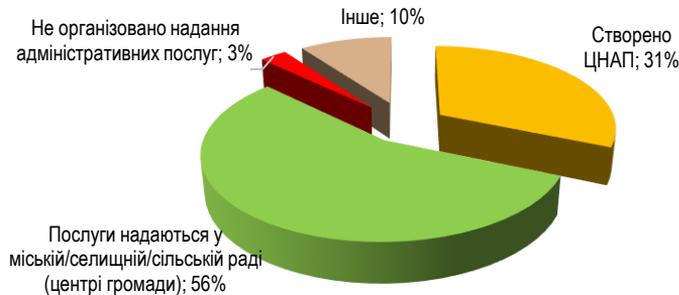


Рис. 6.8. Способи організації надання адміністративних послуг населенню в ОТГ

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Слід зауважити, що у 85% міських ОТГ встановлено контейнери, тоді як серед сільських та селищних таке реалізовано лише у третині громад. Також у міських ОТГ частіше реалізовували такі заходи, як запровадження системи роздільного збирання побутових відходів (39%) та придбання сміттєвозів (62%). Водночас заходи щодо ліквідації несанкціонованих звалищ були проведені як у міських, так і у сільських, селищних ОТГ (рис. 6.9).



Рис. 6.9. Розподіл відповідей на запитання: «Яким чином реалізовано послугу поводження з твердими побутовими відходами в ОТГ?»

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки реалізовувались одночасно декілька заходів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

Також важливими для керівництва громад є забезпечення безпеки мешканців та дотримання правопорядку. Так, утворення пожежної муніципальної служби було актуальним для сільських (45%) та селищних (60%) громад. Тоді як у 69% міських ОТГ такої служби не створювали. Цього не можна сказати про муніципальну варту. Більшість громад не вжили у цьому напрямі жодних заходів. Водночас кожна шоста громада регіону висловила намір організувати такі служби протягом наступного року (рис. 6.10).

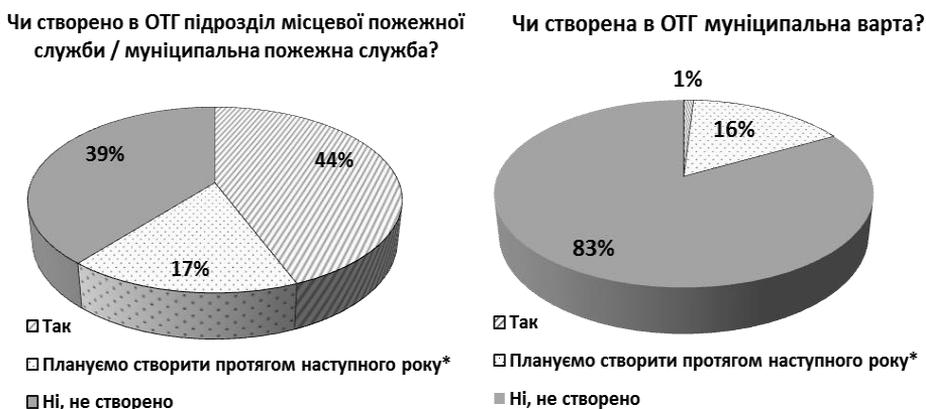


Рис. 6.10. Організація спеціалізованих служб в ОТГ

Примітка: протягом 2019 р.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

6.5. Оцінювання демографічної ситуації у об'єднаних територіальних громадах

Загальна чисельність населення, зареєстрованого у громадах Карпатського регіону, на момент обстеження становила 536 979 осіб (інформацію надали 60 ОТГ із 64 опитаних). Натомість фактична чисельність жителів була більшою – 542 799 осіб, оскільки у 48% досліджуваних громад спостерігалось переважання фактичної чисельності над кількістю осіб, зареєстрованих в ОТГ. Фактична чисельність населення та інші демографічні характеристики ОТГ напряму залежать від їх типу. Міські громади мають, як правило, вищі показники заселення порівняно із селищними та сільськими. Так, найчисельнішою громадою виявилась Ходорівська міська ОТГ Львівської області, у якій фактично проживає

6.5. Оцінювання демографічної ситуації у об'єднаних територіальних громадах

25,5 тис. осіб. У загальній структурі громад Карпатського регіону частка міських громад складала 19%, водночас найбільше міських ОТГ зосереджено у Львівській та Чернівецькій областях (7 та 6 громад відповідно).

Варто відмітити, що демографічну ситуацію було оцінено і в динаміці. За останні 5 років зміни в чисельності населення території, яка увійшла до складу ОТГ, відбулися у більшості громад. 82% ОТГ відчули демографічні зміни, причому половина всіх громад (52%) вказала на депопуляційний їх характер (рис. 6.11).

Масштаб скорочення становив від -0,02% до -28% (найбільше скорочення зафіксовано у Більшівцівській ОТГ Івано-Франківської області). Громади, котрі відзначили зростання загальної чисельності населення, оцінювали зміни від +0,01% до +16%. При цьому серед факторів, які впливають на демографічну ситуацію в ОТГ, респонденти найчастіше обирали міграцію, зокрема виїзд жителів за межі ОТГ (70%), і старіння населення (59%). Водночас 36% громад, на думку їх представників, зазнавали впливу з боку в'їзної міграції (включно із внутрішньо переміщеними особами).

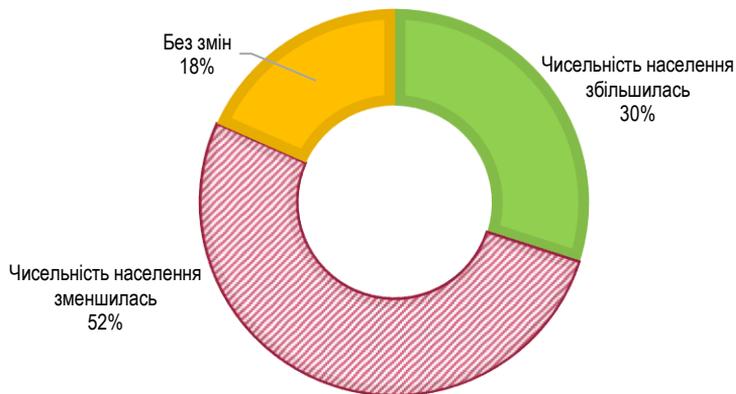


Рис. 6.11. Тенденції демографічних змін в ОТГ Карпатського регіону

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Вікову структуру населення громад Карпатського регіону характеризує розподіл населення на чотири категорії. У відсотковому співвідношенні діти (0-14 років) складали 18%, особи працездатного віку (15-59 років) – 57%, група населення віком 60-69 років – 15%, особи, старші за 69 років – 10% (рис. 6.12). При цьому загальне демографічне навантаження в ОТГ регіону,

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

як відношення осіб допрацевдатного і післяпрацевдатного віку до кількості осіб працевдатного віку, становило 752 особи на 1000 населення працевдатного віку. По Україні вікова структура у 2018 р. складала 15%, 62%, 12% і 11% відповідно, а демографічне навантаження – 631 особу на 1000 населення працевдатного віку.

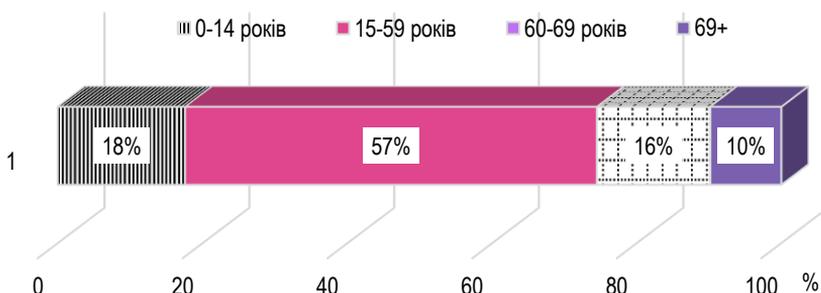


Рис. 6.12. Вікова структура населення об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Найбільша частка осіб працевдатного віку зафіксована у Грабовецькій, Жовтанецькій і Теремленській громадах (72% у кожній), а найменша – 30% у Конятинській ОТГ Чернівецької області, що свідчить про проблему відтворення трудових ресурсів цієї громади і загрозу демографічній безпеці загалом (рис. 6.13).

6.6. Зайнятість та підприємницька активність

Облік наявних трудових ресурсів є передумовою для розроблення програми/плану зайнятості, заходів стимулювання підприємницької діяльності, розроблення ефективних рекомендацій щодо зменшення безробіття місцевого населення. За результатами опитування, проведеного співробітниками Інституту, виявилось, що лише третина громад має детальний опис трудових ресурсів (рис. 6.4). Своєю чергою, в опитуванні, проведеному центрами розвитку місцевого самоврядування, дві третини громад вказали кількість офіційно працевлаштованих і 80% надали інформацію про кількість офіційно самозайнятих (ФОП) у громаді.

6.6. Зайнятість та підприємницька активність

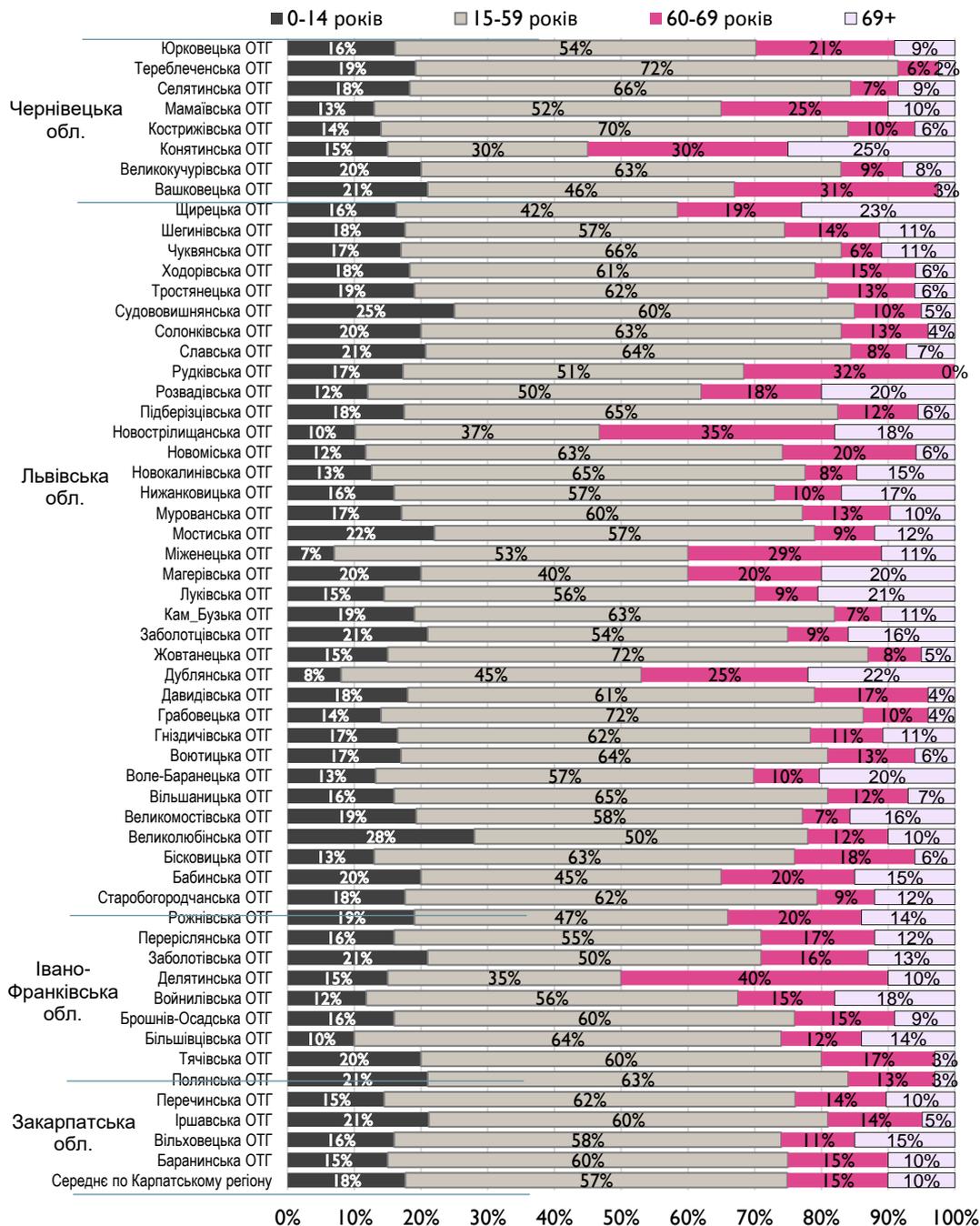


Рис. 6.13. Вікова структура населення ОТГ Карпатського регіону

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

Результати засвідчують, найчастіше в громадах має місце ситуація, коли офіційно працевлаштованими є 26-50% населення громади у віці 15-59 років. Лише 13 громад зазначили, що офіційне місце праці мають понад 50% їх мешканців віком 15-59 років. Водночас у двох досліджених ОТГ (Делятинській Івано-Франківської області та Вашковецькій Чернівецької області) частка працездатного населення, яке офіційно працевлаштоване, не перевищує 10% (рис. 6.14).

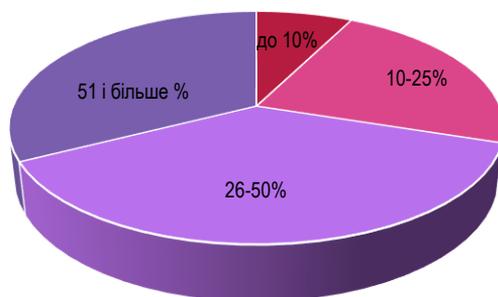


Рис. 6.14. Рівень зайнятості населення ОТГ у віці 15-59 років

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Щодо розвитку підприємницької активності мешканців, то для переважної кількості громад частка офіційно самозайнятих на їх території з числа місцевого населення працездатного віку сягає не більше 9%.

Щодо структури юридичних та фізичних осіб-підприємців, які зареєстровані на території ОТГ, у розрізі сільськогосподарського та несільськогосподарського сектору, можемо говорити про суттєве переважання в сільській місцевості підприємницької активності у несільськогосподарському секторі. Така тенденція характерна як для юридичних, так і для фізичних осіб-підприємців. Кількість агрокомпаній, які працюють у межах ОТГ Карпатського регіону, є незначною і не перевищує 10% усіх функціонуючих підприємств (табл. 6.3).

Для кожної ОТГ актуальним питанням є місце реєстрації підприємства, оскільки це визначає місцевий бюджет, до якого сплачуватимуться податки. Водночас на питання: «Чи функціонують у межах вашої ОТГ компанії або ФОП, що зареєстровані за її межами?» у 69% відповіли позитивно. Тобто у переважній кількості ОТГ Карпатського регіону така ситуація є доволі поширеною. Серед її причин половина

6.6. Зайнятість та підприємницька активність

громад Карпатського регіону зазначає особистий інтерес власника або ФОП (55,8%).

Таблиця 6.3

Кількість підприємств, зареєстрованих в ОТГ Карпатського регіону

Компанії зареєстровані в ОТГ	Кількість, одиниць	Частка, %
Юридичні особи сільськогосподарського сектору	383	3%
Юридичні особи несільськогосподарського сектору	3905	27%
ФОП у сільськогосподарському секторі	655	4%
ФОП несільськогосподарського сектору	9463	66%
Разом	14406	100%

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Серед тих, хто здійснює підприємницьку діяльність в ОТГ, однак там не зареєстровані, переважають ФОП несільськогосподарського сектору (80% усіх незареєстрованих в ОТГ суб'єктів господарювання).

Таблиця 6.4

Основні причини реєстрації підприємств/підприємців, які функціонують в ОТГ, за їх межами, %

№ з/п	Причини	Частка, %
1.	Значна частина виробництва розташована за місцем поточної реєстрації	44,2%
2.	Особистий інтерес (наприклад, місце проживання сім'ї) власника або ФОП	55,8%
3.	Для компанії недоцільно створювати окреме представництво у межах ОТГ	32,6%
4.	Інші причини	7,0%

Примітка: сума відповідей не становить 100%, оскільки була можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

На гостроту зазначеної проблеми для органів управління ОТГ вказує і той факт, що роботу з підприємцями щодо перереєстрації бізнесу в межах громади визнано одним з основних напрямів збільшення власних ресурсів. Так, за результатами опитування до трьох основних напрямів збільшення власного фінансового ресурсу ОТГ віднесено: пошук інвестора (70%), залучення грантових коштів (59%) та проведення переговорів з підприємцями щодо перереєстрації бізнесу (54%) (рис. 6.15).

За результати опитування, кількість ОТГ, у яких не здійснювалися спроби переговорів з підприємцями на предмет перереєстрації є незначною – лише дві громади в Карпатському регіоні. Практично в усіх громадах ведеться така робота. Причому у 63,6% ОТГ Карпатського регіону тривають такі переговори, а керівництво громад оптимістично

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

налаштоване щодо шансів переконати їх перереєструватися (табл. 6.5). Своєю чергою, чверть констатували, що контактували з підприємцями, але дійшли висновку, що немає шансів переконати їх перереєструватися в межах ОТГ. Основним аргументом керівництва ОТГ при цьому є: «Ми зможемо використовувати надходження від податку на доходи фізичних осіб для інвестування в покращення доріг та в іншу громадську інфраструктуру, яку потребують підприємства» (92,7%).



Рис. 6.15. Напрями збільшення власного фінансового ресурсу ОТГ

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Таблиця 6.5

Розподіл відповідей на питання: «Чи здійснювалися спроби переконати підприємців перереєструватися у вашій ОТГ?», %

№ з/п	Захід	Частка, %
1.	Спроби не здійснювалися, оскільки не віряться в можливість переконати їх перереєструватися в нашій ОТГ	4,5%
2.	Ми контактували, але прийшли до висновку, що немає шансів переконати їх перереєструватися в нашій ОТГ	22,7%
3.	Ми підтримуємо зв'язки та обговорюємо умови перереєстрації. Ми оптимістично налаштовані щодо шансів переконати їх перереєструватися	63,6%
4.	Ми підтримуємо зв'язки та обговорюємо умови перереєстрації. Ми песимістично налаштовані щодо шансів переконати їх перереєструватися	9,1%

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

6.6. Зайнятість та підприємницька активність

У процесі переговорів з компаніями представниками ОТГ було визначено, що найбільшими потребами компаній/ФОП для подальшого розвитку бізнесу є громадська інфраструктура (насамперед, дороги), та кадри (табл. 6.6).

Таблиця 6.6

Потреби компаній/ФОП, що функціонують у вашій ОТГ, %

№ з/п	Потреби компаній / ФОП	Частка, %
1	Кадри	55,0%
2	ІТ / телекомунікації (наприклад, доступ до інтернету)	2,5%
3	Зрозумілі та прозорі процедури ведення бізнесу (наприклад, реєстрація бізнесу)	28,6%
4	Громадська інфраструктура (наприклад, дороги)	76,0%

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Серед кадрових потреб ОТГ вказували на робітничі та технічні спеціальності (швеї, адміністратори, кухарі, офіціанти, покоївки, продавці, шліфувальники, будівельники, різноробочі, трактористи, зварювальники, електрики, слюсарі, підсобники, механізатори, водії-механіки, агрономи, доярки та ін).

Тобто на місцях відчувається брак кваліфікованих фахівців у своїх галузях. Для оцінювання підприємницької активності в громадах після об'єднання було поставлено питання щодо створення нових суб'єктів бізнесу (дослідження ДУ «ІРД імені М. І. Долішнього НАН України»). Результати засвідчили, що практично у кожній другій ОТГ запрацювали заклади торгівлі та громадського харчування. У 40% об'єднаних територіальних громад утворено суб'єкти бізнесу, що пов'язані з веденням сільського господарства (фермерські господарства та сільськогосподарські кооперативи) (рис. 6.16).

Хоча така форма організації бізнесу, як кооператив, не була популярною серед громад регіону, варто відзначити, що розвиток різних форм кооперації, в т. ч. сільськогосподарської, здійснювали частково за грантові та донорські ресурси в межах програм міжнародних організацій. Так, у дев'яти з 10 громад, у яких утворені сільськогосподарські кооперативи, скористалися таким інструментом, як грантові та донорські ресурси (причому вісім кооперативів започатковані у Чернівецькій області). Інші заклади сфери обслуговування утворювали переважно міські громади.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

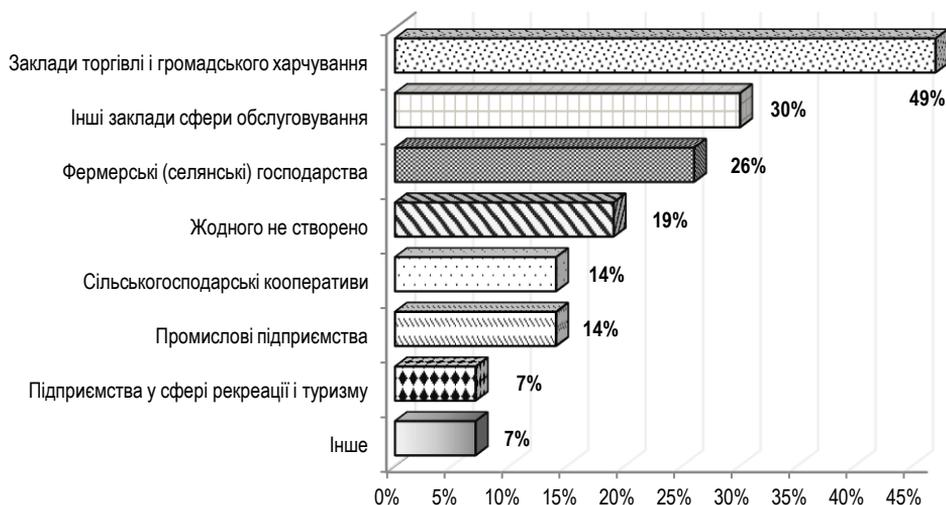


Рис. 6.16. Види нових суб'єктів бізнесу, що утворені в громадах після об'єднання

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Як не дивно, але в ОТГ Карпатського регіону створено лише 5 підприємств у сфері рекреації та туризму – по одному у Закарпатській, Львівській, Чернівецькій областях і два у Івано-Франківській. Це свідчить, що громади Карпатського регіону, недостатньо реалізують свій потенціал у сфері туризму.

Серед інших – сироварня, завод з переробки овочів та фруктів, комунальне підприємство, будівництво елеватора «Агросем», електрогенеруюча компанія. Слід додати, що такий варіант як інноваційні підприємства (технопарк, бізнес-інкубатор), не був обраний жодного разу. Тобто у напрямі інноваційного розвитку жодна ОТГ не створила нового суб'єкта бізнесу.

Водночас у кожній п'ятій ОТГ Карпатського регіону не зареєстровано за час їх функціонування жодного нового суб'єкта бізнесу! Це сільські та селищні громади з доходами менше 1500 грн на одного мешканця. Це може свідчити і про низький рівень підприємницької активності в регіоні, і про недостатню увагу органів управління ОТГ до розвитку громад на засадах збільшення власного економічного потенціалу. Варто додати, що 10 із 13 ОТГ, які не зареєстрували жодного

6.6. Зайнятість та підприємницька активність

нового підприємства за час функціонування, оцінили свою інвестиційну привабливість на 4 і 5 балів.

З моменту свого утворення ОТГ здійснили низку заходів щодо активізації зайнятості населення та сприяння розвитку бізнесу. Насамперед для активізації зайнятості місцевого населення дві третини громад налагодили співпрацю з місцевим/районним центром зайнятості (71%). Співпраця з місцевими та районними центрами зайнятості налагоджена у 72% ОТГ, але ефективність такої співпраці часто є досить низькою, оскільки має формальний характер.

У половині опитаних громад були здійснені заходи щодо організації громадських робіт (56%) та поінформовано громадськість про конкурсні програми і гранти обласного, державного та районного рівнів (54%). Лише в чотирьох утворених громадах не реалізували жодних заходів (рис. 6.17).

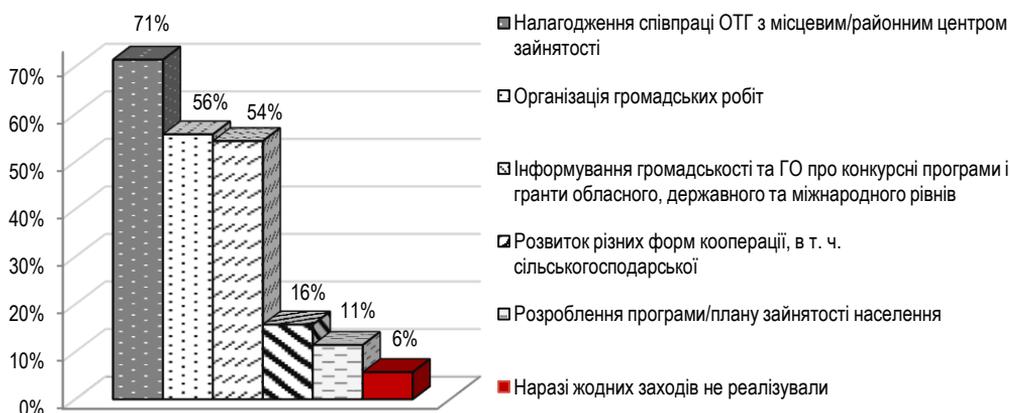


Рис. 6.17. Інструменти активізації зайнятості місцевого населення

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Найбільш пасивну політику у питанні стимулювання зайнятості населення, налагодження співпраці з центрами зайнятості та іншими інституціями мали малі і середні громади сільського чи селищного типу. Рівень забезпечення власними доходами цих громад нижчий за середній рівень (1631 грн/особу) у 1,3-4 разів. Натомість більшість міських громад використовують програми зайнятості своїх міст, розроблені ще до утворення самої громади. Таким чином, формально вони застосовують

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

стратегічно-оперативні інструменти активізації зайнятості, однак такі програми можуть не відповідати новим умовам функціонування ОТГ.

Найбільш поширеними формами сприяння бізнесу в ОТГ були замовлення робіт та послуг у підприємств, розміщених у межах ОТГ, та надання в оренду приміщень, про що вказали представники половини опитаних громад. Ще у третині громад була покращена інженерна інфраструктура для потреб місцевого бізнесу, знижено ставки місцевих податків і зборів; вони взяли участь у різних промоційних заходах (рис. 6.18).

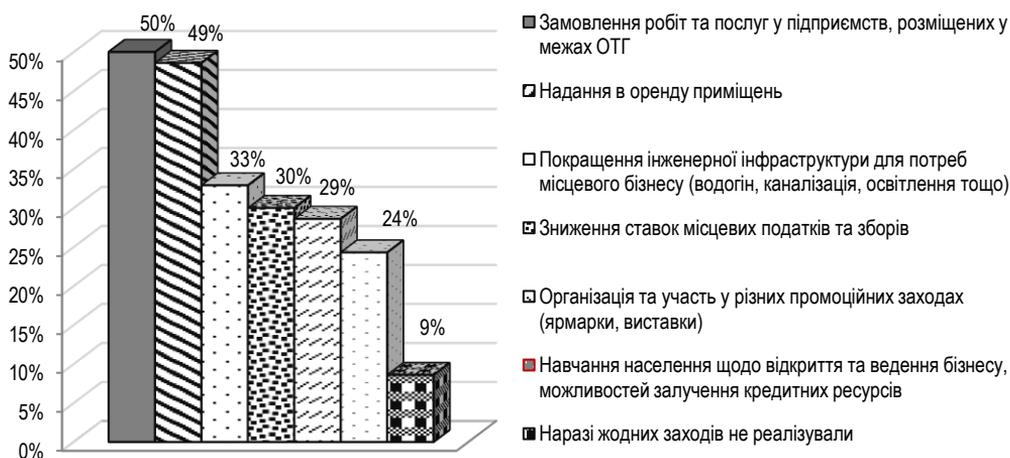


Рис. 6.18. Заходи, спрямовані на сприяння розвитку бізнесу в ОТГ

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Регулювання ставок місцевих податків, зборів та надання в оренду вільних приміщень активніше готові використовувати міські (39% та 31%) та селищні (33% та 46%) громади порівняно з сільськими (17% та 19% відповідно). Доречно зауважити, що зниження ставок місцевих податків та зборів вже використали половина опитаних міських об'єднаних громад (54%) як механізм активізації бізнесу в ОТГ. Тоді як серед сільських громад такі заходи здійснила лише кожна п'ята громада з опитаних (21%).

Розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах як захід збільшення власної фінансової спроможності планують реалізувати не більше 3% ОТГ, що може слугувати свідченням того, що лише ці громади володіють тимчасово вільними коштами. Решта 97% громад є достатньо обмеженими у наявності таких коштів.

6.6. Зайнятість та підприємницька активність

Під час крос-аналізу відповідей на питання щодо потенційних напрямів збільшення власних фінансових ресурсів та заходів, які вже реалізовані в ОТГ для сприяння розвитку бізнесу, встановлено, що серед громад, які вже оптимізували ставки місцевих податків та зборів, понад половину мають намір вести переговори щодо перереєстрації бізнесу та залучати грантові кошти. Найбільшою мірою орієнтовані на пошук інвестора ті громади, де були проведені заходи щодо покращення інженерної інфраструктури (83%). А представники громад, де вже здійснено такі заходи, як надання в оренду приміщень, навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу, можливостей залучення кредитних ресурсів, частіше висловлювали намір активізувати використання землі поза межами населених пунктів громади.

Серед проблем, пов'язаних із залученням зовнішніх фінансових ресурсів, можна виокремити такі, що мають внутрішню природу та зовнішню. До «внутрішніх» відносяться ті, які безпосередньо залежать від функціонування ОТГ, серед них: недостатність інформації про потенційні інвестиційні об'єкти в громаді (53%), відсутність кваліфікованих фахівців (31%). До «зовнішніх» належать проблеми інституційного характеру, а саме: ті, що обумовлені законодавством (50%), зтяжні бюрократичні процедури щодо відкриття та функціонування бізнесу (41%) (рис. 6.19).



Рис. 6.19. Перешкоди залучення зовнішніх фінансових (інвестиційних) ресурсів

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

Цікаво, що половина громад, які мають розроблений інвестиційний паспорт, вважають, що перешкодою для залучення зовнішніх ресурсів є недостатність інформації про інвестиційні об'єкти. Тобто можемо робити висновок, що він має низьку практичну цінність і низький рівень оприлюднення. Тому варто запропонувати насамперед зробити опис, реєстр інвестиційних об'єктів та розміщувати інформацію про них на сайтах; здійснювати заходи щодо налагодження комунікації з бізнес-спільнотою регіону, активізувати участь в ярмарках, промоційних заходах, на яких поширювати інформацію про громаду та можливості розвитку бізнесу в ній; організовувати заходи, де можна презентувати потенціал громади.

Стосовно поширеності серед представників громад думки про «затяжні бюрократичні процедури щодо відкриття і функціонування бізнесу», то слід наголосити на двох аспектах. По-перше, зважаючи на суттєве спрощення процедури реєстрації бізнесу, можемо припустити, що далеко не у всіх громадах обізнані з процесом реєстрації різних типів підприємства. По-друге, значно вищою мірою складності можуть бути пов'язані з організацією самого бізнес-процесу, налагодженням роботи, пошуком працівників відповідної кваліфікації, формуванням мереж збуту продукції, закупівлею обладнання, сировини тощо. Можливо, власне проблеми пов'язані з функціонуванням бізнесу, обумовили те, що цей варіант відповіді обрали 41% респондентів.

Цікавою є тенденція, що дві третини громад, у яких функціонують заклади торгівлі і громадського харчування, а також інші заклади сфери обслуговування, вказували на проблеми, обумовлені законодавством (68% і 71% відповідно).

Представникам органів управління ОТГ було також запропоновано оцінити інвестиційну привабливість створених громад. Для оцінювання пропонувалась шкала від 1 до 5: 1 – абсолютно неприваблива, 5 – дуже приваблива. Четверть громад оцінила свою інвестиційну привабливість від 1 до 3 балів. Варто відзначити, що лише в одній громаді поставили оцінку 1, а в трьох не могли однозначно відповісти на поставлене питання. Майже половина (46%) оцінило інвестиційну привабливість на 4 бали (рис. 6.20).

Загалом дві третини усіх ОТГ вважають себе інвестиційно привабливими (оцінки 4 та 5). При цьому власна оцінка їх інвестиційної привабливості не залежала від наявності таких документів, як стратегія, план розвитку ОТГ, інвестиційний паспорт громади. Також на оцінку інвестиційної привабливості не впливає тип громади. Так, половина сільських ОТГ оцінила інвестиційну привабливість на 4, а міські

6.6. Зайнятість та підприємницька активність

та селищні переважно розподілили свої оцінки між 3 балами і 4 балами. Такий високий рівень оцінки власної інвестиційної привабливості ОТГ також абсолютно не корелює з їх реальними показниками фінансової спроможності. Адже за результатами 2017р. лише 6 ОТГ Карпатського регіону характеризувались вищим за середній по Україні рівнем податкових доходів на одну особу!



Рис. 6.20. Оцінка інвестиційної привабливості ОТГ

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Крім цього, виглядає так, що органи управління громад не розглядають розроблення стратегічних документів розвитку громади, реалізацію заходів щодо модернізації власної інфраструктури чи покращення бізнес-клімату як основні елементи забезпечення власної інвестиційної привабливості.

6.7. Проблеми та інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад

Серед цілей реформи є зростання відповідальності органів місцевого самоврядування локального рівня за розвиток громад та територій. Водночас на перших етапах реформи передбачалось створення низки фінансових інструментів, спрямованих на стимулювання розвитку ОТГ. Більшість таких інструментів базуються на використанні бюджетних коштів, грантових чи донорських ресурсів. Водночас громади можуть залучати для розвитку кошти приватних інвесторів.

Результати експертного опитування вказують на те, що усі ОТГ отримували субвенцію на формування інфраструктури. Її отримання

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

відбувається автоматично усіма ОТГ, які створені відповідно до перспективного плану. Тобто жодних додаткових зусиль від них не вимагається. Наступними за частотою використання є кошти програм обласного рівня, субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій (кошти, які надходять завдяки лобюванню інтересів ОТГ депутатами Верховної Ради), Державного фонду регіонального розвитку (рис. 6.21).



Рис. 6.21. Розподіл відповідей на питання: «Які інструменти для розвитку використовувала ОТГ з моменту її утворення?»

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Грантові та донорські ресурси в межах програм міжнародних організацій та кошти фізичних осіб (у т. ч. спонсорство) мають майже однакові пропорції. Зауважимо, що жодна з ОТГ регіону не використала такого інструменту, як випуск муніципальних облігацій, що можна пояснити складністю процедури та вимогами щодо чисельності населення громади.

Утворені ОТГ Карпатського регіону достатньо активно користалися різними інструментами як державної, так і недержавної фінансової підтримки. Переважно громади використали по 4 (26% від опитаних) та 5 (24%) інструментів для розвитку, три громади взагалі скористалися

6.7. Проблеми та інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад

7 інструментами. Проте нема статистично значимої залежності між кількістю використаних програм і оцінкою фінансової підтримки держави у впровадженні процесів децентралізації, яка становить у середньому 3 бали з 5 можливих (рис. 6.22). Також не можна сказати, що громади, які утворилися швидше, скористалися більшою кількістю інструментів. Не має суттєвих відмінностей у використанні інструментів за типом ОТГ, як і за обсягом власних доходів. Водночас кошти приватних інвесторів легше було залучити міським громадам, ніж сільським. Тоді як сільські та селищні частіше використовували програми районного рівня.



Рис. 6.22. Оцінка фінансової підтримки держави у впровадженні реформ децентралізації у громадах

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Варто зауважити, що розподіл оцінок фінансової державної підтримки реформ децентралізації серед опитаних громад був доволі пропорційним: по 23% припадало на крайні позиції оцінок (1 і 2, та 4 і 5) і 54% оцінило підтримку держави на 3 бали. Слід додати, що громади утворені у різних роках однаково оцінювали фінансову підтримку держави. Однак серед міських громад третина (31%) оцінила підтримку держави як недостатню (на 1 і 2 бали), тоді як серед сільських таких було лише 17%. Своєю чергою, 36% сільських ОТГ вказали, що підтримка держави є достатньою (поставили оцінки 4 і 5 балів), серед міських лише одна громада вказала, що держава підтримує впровадження реформ на 5 балів.

Можемо зробити висновок, що переважна кількість ОТГ позитивно оцінюють інструменти державної підтримки розвитку. Причому відсоток високих оцінок є вищим серед сільських ОТГ, які не мали додаткового ресурсу для розвитку, але отримали його. Натомість для міських ОТГ ці ресурси не є такими значимими в структурі доходів місцевих бюджетів.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

Одним із завдань дослідження було оцінити проблеми, з якими стикаються громади після об'єднання. Найменш важливою за рівнем гостроти проблемою представники органів самоврядування вважають відсутність співпраці з іншими ОТГ (1,76 за п'ятибальною шкалою). Найбільш гострими є проблеми, пов'язані з людським капіталом громади, зокрема: низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ (3,31), обмежені можливості зайнятості мешканців у межах ОТГ (3,41), міграція мешканців за межі ОТГ (3,65). Зауважимо, що рівень гостроти цих проблем навіть перевищує проблему нестачі власних фінансових ресурсів (3,14) (табл. 6.7).

Таблиця 6.7

Ранжування проблем розвитку ОТГ за рівнем гостроти (де 1 – незначна, 5 – дуже гостра, актуальна)

№ з/п	Проблема	Середня оцінка	Частка тих, хто вказав, що це не проблема (обрали «0»), %	Частка тих, хто оцінив на 1, %	Частка тих, хто оцінив на 5, %
1.	Міграція мешканців за межі ОТГ	3,65	5%	6%	22%
2.	Обмежені можливості зайнятості мешканців у межах ОТГ	3,41	6%	5%	18%
3.	Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ	3,31	13%	11%	13%
4.	Нестача власних фінансових ресурсів	3,14	-	18%	22%
5.	Відсутність лобіста у вищих органах влади (особи, яка відстоює інтереси ОТГ)	3,06	21%	18%	18%
6.	Тіньова (неофіційна) зайнятість населення	3,02	8%	9%	11%
7.	Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ	2,86	8%	16%	11%
8.	Неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів	2,55	25%	21%	8%
9.	Поганий стан чи відсутність інфраструктури	2,72	5%	18%	11%
10.	Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ	2,40	16%	29%	8%
11.	Спротив місцевих мешканців діям влади	2,14	19%	30%	3%
12.	Відсутність співпраці з іншими ОТГ	1,76	40%	30%	16% (max оцінка 3)

Примітка: середня оцінка розраховувалась без урахування тих, хто вважає, що це не проблема. Бралися до уваги оцінки від 1 до 5.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Проблема нестачі фінансового ресурсу для розвитку актуальна для усіх без винятку ОТГ. При цьому важко відстежити залежність між рівнем гостроти цієї проблеми і рівнем власних доходів на одного мешканця ОТГ, типом населеного пункту, роком утворення. Так, громади з рівнем власних доходів нижче 800 грн оцінювали гостроту проблеми від 3 до 5 балів. Інші

6.7. Проблеми та інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад

ж групи ОТГ за доходами дуже різняться в оцінках. Наприклад, у групі з доходом понад 2200 грн 28,6% оцінило цю проблему на 1 бал, стільки ж на 4. У групі 1501-2200 грн 33,3% оцінило цю проблему на 2 бали, а 26,7% – на 5 балів. Поясненням цього може слугувати значна частка фінансового ресурсу, яка надається з державного бюджету у вигляді субвенцій та дотацій, зокрема через механізм вирівнювання податкової спроможності громад. Тому *більшість ОТГ все ще покладається переважно на зовнішній бюджетний ресурс.*

Підтверджує цю тезу і те, що *одним з найгостріших питань представники органів управління ОТГ визначили відсутність лобіста у вищих органах влади, тобто особи, яка відстоює інтереси громади на вищих рівнях.* Ця проблема за гостротою суттєво переважила такі, як нестача кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ, тіньова зайнятість населення чи поганий стан інфраструктури. Фактично 79% громад, утворених на нових засадах, більше покладаються на отримання бюджетного ресурсу завдяки лоббі у вищих органах влади, аніж намагаються наростити власні доходи через розвиток економіки в громаді.

Зауважимо, що усі зазначені вище проблеми є взаємозалежними, а отже, доцільним є проведення кореляційного аналізу для виявлення взаємозв'язку між ними. За результатами дослідження проблема «нестачі власних фінансових ресурсів» найсильніше корелювала з такими проблемами: поганий стан інфраструктури, обмежені можливості зайнятості мешканців у межах ОТГ та їх міграцією.

Загалом проблема міграції мешканців за межі ОТГ тісно пов'язана з більшістю проблем, запропонованими до оцінювання, тобто високі її оцінки збігалися з високими оцінками таких проблем, як нестача власних фінансових ресурсів, часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ, проблем, пов'язаних з людськими ресурсами, відсутністю співпраці з іншими ОТГ. Фактично ця проблема є однією з основних для громад Карпатського регіону.

Поганий стан чи відсутність інфраструктури прямо пов'язані з обмеженими можливостями зайнятості мешканців у межах ОТГ. Додамо, що проблема незадовільного стану інфраструктури у громаді корелювала з оцінкою стану доріг до об'єднання ($r=-0,479$, $p<0,01$). Отже, передусім у громадах ця проблема асоціюється зі станом дорожнього покриття.

**Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА**

Таблиця 6.8

Кореляційна матриця проблем функціонування ОТГ Карпатського регіону

	Нестача власних фінансових ресурсів	Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ	Відсутність співпраці з іншими ОТГ	Відсутність лобіста у вищих органах влади	Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ	Спротив місцевих мешканців діям влади	Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ	Поганий стан чи відсутність інфраструктури	Обмежені можливості зайнятості мешканців у межах ОТГ	Тіньова (неофіційна) зайнятість населення	Міграція мешканців за межі ОТГ
Нестача власних фінансових ресурсів	1	0,380*			0,278*	0,291*		0,405*	0,402*		0,438*
Часті зміни в законодавчих актах щодо функціонування ОТГ		1	0,362*								0,350*
Відсутність співпраці з іншими ОТГ			1							0,349*	0,329*
Відсутність лобіста у вищих органах влади (особи, яка відстоює інтереси ОТГ)				1	0,456*			0,349*			
Низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ					1	0,392*	0,364*	0,417*	0,376*	0,274*	0,449*
Спротив місцевих мешканців діям влади						1	0,424*			0,553*	0,377*
Брак кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ							1	0,397*	0,426*		0,454*
Поганий стан чи відсутність інфраструктури								1	0,561*		0,495*
Обмежені можливості зайнятості мешканців в межах ОТГ									1	0,281*	0,549*
Тіньова (неофіційна) зайнятість населення										1	0,468*

Примітка: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

6.7. Проблеми та інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад

Цікавим є факт прямої кореляції ($r=0,553$, $p<0,01$) між проблемами спротиву місцевих мешканців діям влади та тіньовою зайнятістю місцевого населення. Причиною цього можуть слугувати дії органів управління громади, спрямовані на легалізацію бізнес-діяльності місцевих мешканців із потребою наповнення бюджету громади. Своєю чергою, місцеві жителі не дуже позитивно налаштовані на офіційну реєстрацію власного бізнесу або побоюються зміни усталених «правил гри».

Слід наголосити, що за результатами опитування, проблема «неналагоджена взаємодія з органами влади інших рівнів» абсолютно не пов'язана за рівнем гостроти з іншими проблемами громад. Це може бути свідченням суб'єктивності її оцінки представниками органів місцевого самоврядування.

У опитуванні, проведеному за участю центрів розвитку місцевого самоврядування, ставилося запитання щодо екологічних проблем, з якими стикаються громади. У половині опитаних громад стикаються із забрудненням води та несприятливими природними процесами, серед яких зсуви ґрунтів, повені, паводки. Водночас проблеми забруднення води передусім є наслідком відсутності очисних споруд та каналізації належної якості, а також неупорядкованості сміттєзвалищ, відсутності полігону твердих побутових відходів населення. Серед інших екологічних проблем були зазначені карстові порожнини, горіння торфовища, ерозія (табл. 6.9).

Таблиця 6.9

Екологічні проблеми в ОТГ Карпатського регіону

Проблема	Частка, %	Свідчення
Забруднення води	58%	Стихійні сміттєзвалища, приватні каналізації, побудовані біля джерел з прісною водою; стихійне викидання побутових відходів у річки; відсутність очисних споруд/каналізації або їх зношений стан; викиди переробних підприємств у річки, діяльність сільського господарства
Забруднення ґрунту	30%	Відсутність контролю за внесення добрив, каналізаційні ями, стихійні сміттєзвалища
Забруднення повітря	28%	Паління трави та сміття; збільшення автотранспорту; діяльність фермерських господарств, сільськогосподарських чи промислових підприємств
Несприятливі природні процеси або стихійні лиха	57%	Зсуви ґрунтів; періодичні повені, паводки (весна, осінь)

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

З огляду на демократизацію суспільних процесів, необхідність забезпечення прозорості управління на усіх рівнях вагомими є питання, що стосуються розвитку форм партисипативного управління в ОТГ та активізації участі населення в цих процесах. У проведеному дослідженні ми намагалися виявити, які інструменти громадської участі місцевих мешканців в управлінні діяли до об'єднання і які зміни відбулися після об'єднання. Можемо констатувати, що інтенсивність громадської участі населення в управлінні ОТГ зросла (рис. 6.23).

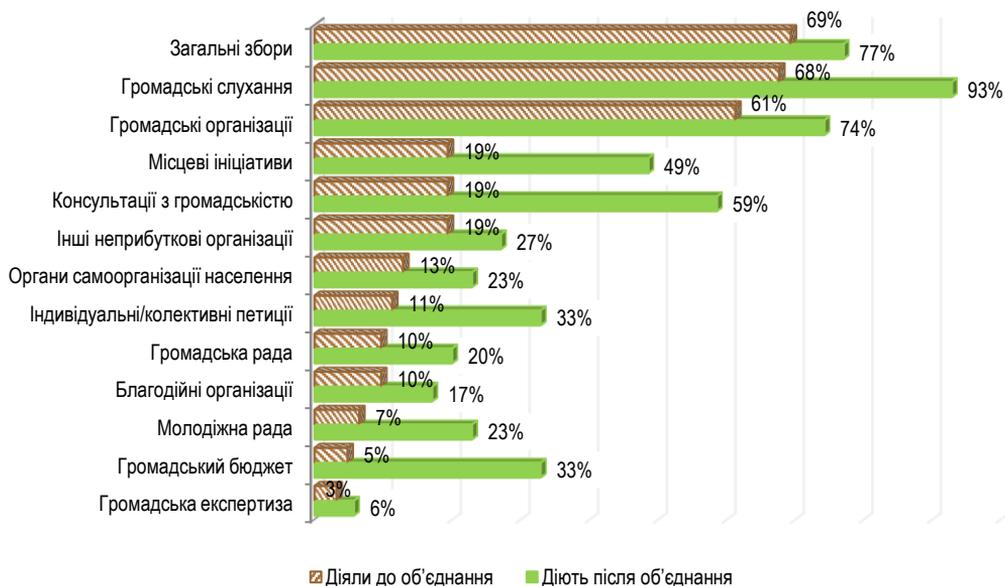


Рис. 6.23. Інструменти громадської участі в управлінні ОТГ

Примітка: Сума відповідей не становить 100%, оскільки респонденти мали можливість обирати декілька запропонованих варіантів.

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Насамперед варто підкреслити, що найбільш поширеними інструментами громадської участі до об'єднання були загальні збори, громадські слухання та діяльність громадських організацій, про що вказали у двох третинах громад. Своєю чергою, після об'єднання відбувся стрімке зростання активності мешканців за такими інструментами, як місцеві ініціативи, консультації з громадськістю, індивідуальні/колективні петиції та громадський бюджет. Причому такий механізм залучення мешканців до управління, як громадський бюджет, застосовується практично у кожній третій громаді Карпатського регіону.

6.8. Форми співпраці між громадами та міжнародне співробітництво

Співпраця між громадами – один з невід’ємних чинників формування спільного потенціалу розвитку завдяки об’єднань зусиль навколо вирішення спільних проблем. Зауважимо, вітчизняне законодавство передбачає низку форм співробітництва як для ОТГ, так і для громад, які ще не об’єднались. Водночас, як засвідчує практика, співробітництво громад не набуло широкого застосування. Для прикладу, такий напрям фінансування через ДФРР, як розвиток співробітництва територіальних громад, практично не реалізується через суттєво нижчу порівняно з іншими напрямками кількість поданих проєктів – 235 із 17059 проєктів – та їх низьку конкурентоспроможність.

Для з’ясування причин такої тенденції низку питань в опитуванні було присвячено стану розвитку міжмуниципального співробітництва. Результати засвідчують вкрай низьку зацікавленість органів місцевого самоврядування ОТГ у розвитку співпраці з іншими громадами – трохи більше третини громад Карпатського регіону вказали, що не співпрацюють з іншими об’єднаними громадами (рис. 6.24).

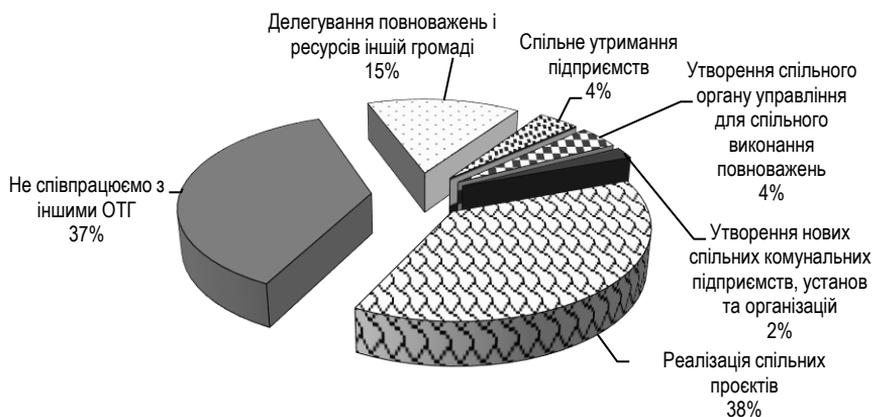


Рис. 6.24. Форми співпраці ОТГ з іншими громадами

Джерело: складено за результатами власного соціологічного опитування.

Найбільш поширеною формою співпраці є реалізація спільних проєктів (38%). Ще 15% до форм співробітництва віднесли делегування

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

повноважень та ресурсів. Ідеться про надання різного роду послуг – медичних, освітніх, соціальних тощо – спеціалізованими закладами інших громад. Серед іншого дві громади зазначили вивчення досвіду інших громад, членство в Асоціації ОТГ Прикарпаття, надання консультаційних послуг. Тобто часто співробітництво розглядається тільки як форма обміну досвідом, а не як механізм вирішення реальних проблем.

Аналізуючи співпрацю між громадами у розрізі року утворення, можна стверджувати, що ті громади, які утворилися у 2015 р., частіше співпрацюють з іншими ОТГ. Про що вказало 50% серед них. Своєю чергою, половина (53%) громад, утворених у 2017 р., не мають ще такої практики. Таке є очевидним з огляду на те, що організація співпраці з іншими громадами не є першочерговим завданням апарату управління громади.

Окрім міжмуніципального співробітництва, доволі поширеним для громад Карпатського регіону є транскордонне та міжнародне співробітництво. За даними опитування U-LEAD, 20 ОТГ вказали, що беруть участь у транскордонному чи міжнародному співробітництві. Серед партнерських проєктів транскордонного співробітництва було зазначено: «Румунія-Україна 2014-2020», «Польща-Білорусь-Україна 2014-2020». Серед міжнародних проєктів, що фінансуються Європейським Союзом у межах реалізації зовнішньополітичної ініціативи «Східне Партнерство», вказано проєкт «Мери за економічне зростання» (M4EG), «U-LEAD з Європою» та інші.

Результати аналізу проведеного соціологічного опитування представників органів місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону дозволили зробити низку висновків.

Одних з перших питань, яке постало перед громадами після об'єднання, було формування апарату управління відповідно до повноважень та завдань, які ставляться перед ОТГ. У найскладніших умовах виявились сільські територіальні громади з огляду на обмеженість кадрового потенціалу та досвіду надання різного роду суспільних послуг.

Вже з першого року після утворення органи управління ОТГ значну увагу приділили розробленню документів, які визначають ресурсний потенціал та напрями розвитку громади. У понад 80% опитаних громад розроблено такі документи, як план/програма соціально-економічного розвитку; положення, які врегульовують благоустрій; паспорт ОТГ. Кожна громада визначала необхідність розроблення конкретного документу виходячи зі своїх потреб та ресурсів. Водночас стимулятором розроблення програми/плану/стратегії розвитку ОТГ стала вимога до наявності такого

6.8. **Форми співпраці між громадами та міжнародне співробітництво**

документу для участі у більшості конкурсів, грантових програм тощо. Фактично розроблення програмних документів відкривала шлях для громади до джерел фінансування проєктів.

Щодо інформаційної прозорості управління в ОТГ, то переважна кількість громад має розроблені вебсторінки, однак не всі документи, які розроблені в громаді, розміщуються на них. Так, на сайтах чотирьох з п'яти громад можна знайти інформацію хоча б про один документ з такого переліку: стратегія розвитку, план соціально-економічного розвитку, генеральний план, положення, які врегульовують благоустрій; програма розвитку підприємництва, детальний опис ресурсів, інфраструктури, інвестиційний паспорт. Водночас представники органів місцевого самоврядування оцінили сайти громад як інформативні.

Основний акцент в інфраструктурі ОТГ після об'єднання зроблено на модернізації соціальної сфери громад – об'єктах дошкільної освіти, середньої освіти, охорони здоров'я, культури та дозвілля. У 2/3 громад були проведені ремонтні роботи та здійснено закупівлю необхідних засобів, інвентаря, устаткування у сфері середньої освіти (школи, гімназії). У половині громад також реалізовано капітальні та поточні ремонти дошкільних установ, закуплено обладнання, інвентар. Що ж до встановлення чи відкриття нових об'єктів інфраструктури, то найбільше таких проєктів реалізовано у сферах дошкільної освіти, культури і відпочинку, освітлення населених пунктів, тобто тих, які належать до власних повноважень ОТГ.

Надання соціальних послуг в утворених громадах реалізовано переважно або шляхом передачі функцій до територіального центру соціального обслуговування районної адміністрації, або введенням у штат посади соціального працівника. Щодо адміністративних послуг, то у третини громад утворено ЦНАП, у половини послуги надаються у міській/селищній/сільській раді, тобто у центрі громади. Майже половина опитаних вказали, що у громадах створені пожежні служби.

Констатовано, що більшість ОТГ позитивно оцінюють інструменти державної підтримки розвитку. Причому відсоток високих оцінок є вищим серед сільських ОТГ, які не мали, але отримали додатковий ресурс для розвитку. Натомість для міських ОТГ ці ресурси не є такими значимими в структурі доходів місцевих бюджетів. Серед інструментів, які використовували для розвитку ОТГ, усі скористалися субвенцією на формування інфраструктури. Наступними за частотою використання були відзначені програми обласного рівня, субвенції на соціально-економічний

Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: СОЦІОЛОГІЧНА ОЦІНКА

розвиток окремих територій та кошти Державного фонду регіонального розвитку.

Виявлено, що найбільш гострими є проблеми, пов'язані з людським капіталом громади, зокрема: низька активність мешканців у вирішенні питань функціонування ОТГ, обмежені можливості зайнятості мешканців у межах ОТГ, міграція мешканців за межі ОТГ. Слід зазначити, що цим проблемам поступається навіть нестача власних фінансових ресурсів. Проблема нестачі фінансового ресурсу для розвитку актуальна для усіх без винятку ОТГ. Водночас важко відстежити залежність між рівнем гостроти цієї проблеми і рівнем власних доходів на одного мешканця ОТГ, типом населеного пункту, роком утворення.

Одним з доволі гострих питань для представників органів управління ОТГ є відсутність лобіста у вищих органах влади, тобто особи, яка відстоює інтереси громади на вищих рівнях. Ця проблема за гостротою суттєво переважає такі, як нестача кваліфікованих кадрів в апараті ОТГ, тіньова зайнятість населення чи поганий стан інфраструктури. Фактично 79% громад, утворених на нових засадах, більше покладаються на отримання бюджетного ресурсу завдяки лоббі у вищих органах влади, аніж намагаються збільшити власні доходи через розвиток економіки в громаді.

Дві третини усіх ОТГ вважають себе інвестиційно привабливими. Такий високий рівень оцінки власної інвестиційної привабливості ОТГ дисонує з їх реальними показниками фінансової спроможності. Адже за результатами 2017 р., лише 6 ОТГ Карпатського регіону характеризувались вищим за середній по Україні рівнем податкових доходів на одну особу!

Щодо розвитку економічного потенціалу громади, що може стати підґрунтям для збільшення бюджетної спроможності ОТГ, то спостерігаємо різні підходи. Зокрема, реалізовані ті чи інші заходи у напрямі активізації зайнятості місцевого населення та сприяння розвитку бізнесу. Однак ще не у всіх вони принесли результат, адже у кожній п'ятій ОТГ Карпатського регіону не зареєстровано за час їх функціонування жодного нового суб'єкта бізнесу. Це може свідчити і про низький рівень підприємницької активності в регіоні, і про недостатню увагу органів управління ОТГ до розвитку громад на засадах збільшення власного економічного потенціалу.

Своєю чергою, питання стимулювання підприємницької активності в ОТГ та залучення місцевих мешканців до підприємницької діяльності є значно актуальнішим для сільських та селищних громад, ніж для міських, що зумовлено суттєво вищим рівнем безробіття у сільській місцевості.

6.8. Форми співпраці між громадами та міжнародне співробітництво

Встановлено, що інтенсивність громадської участі населення у об'єднаних громадах зростає, зокрема за такими інструментами участі мешканців, як місцеві ініціативи, консультації з громадськістю, індивідуальні/колективні петиції та громадський бюджет. Однак найбільш поширеними формами громадської участі залишаються громадські слухання, громадські організації та загальні збори.

Щодо міжмуніципального співробітництва, то дещо більше третини опитаних громад не беруть участі у співпраці з іншими об'єднаними громадами. Водночас найпоширенішою формою співпраці для тих, хто її налагодив, є реалізація спільних проєктів.

Представники органів місцевого самоврядування достатньо неоднозначно висловилися з приводу доцільності проведення об'єднання територіальних громад на добровільних засадах. Так, 44% вважають доцільним його проведення в подальшому лише на добровільній основі, тоді як 39% відстоюють протилежну позицію, а 17% утрималися від ствердної відповіді на це запитання.

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

7.1. Наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад надходженнями від оподаткування юридичних осіб

Функціонування та розвиток об'єднаних територіальних громад актуалізують питання, пов'язані із забезпеченням доходів їхніх бюджетів. Провідна роль у 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 доходної частини бюджетів ОТГ податковими надходженнями від юридичних осіб та пошук напрямів їх нівелювання є нагальними.

У 2018 р. юридичні особи – підприємства, установи та організації – забезпечили 755,0 млрд грн надходжень податків і зборів до зведеного бюджету України (не враховуючи непрямі податки на ввезені товари), або 76,6% усіх податкових надходжень зведеного бюджету України. При цьому 45,0% вказаної суми припадало на 200 компаній – найбільших платників податків²²⁹. У загальній ж сумі доходів зведеного бюджету країни (не враховуючи міжбюджетні трансферти) частка сплачених усіма юридичними особами податків і зборів сягнула 63,8%. Для бюджетів ж місцевих громад роль юридичних осіб загалом і підприємницького сектору зокрема у формуванні власних доходів – ще вагоміша. Так, у 2018 р. 75,4% валових (сумарно за загальним і спеціальним фондами) доходів місцевих бюджетів були сформовані завдяки податковим надходженням від юридичних осіб²³⁰.

Головними джерелами податкових надходжень бюджетів ОТГ від юридичних осіб у 2018 р. були: податок з доходів фізичних осіб²³¹, плата за

²²⁹ ТОП-200 найбільших компаній України за 2018 рік. Рейтинг. Бізнес в офіційних цифрах: сайт. URL: <https://rating.zone/top-200-najbilshykh-kompanij-ukrainy-za-2018-rik>

²³⁰ Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. Державна казначейська служба України: сайт: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c9/df3/af7/5c9df3af78fc7201471128.xlsx>

²³¹ 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. У частині ПДФО, що сплачується юридичними особами (як податковими

7.1. Наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад надходженнями від оподаткування юридичних осіб

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 податок²³². Сумарно частка сплачених усіма юридичними особами податків і зборів до загального фонду бюджетів ОТГ у 2018 р. 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 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, тоді, як обласні бюджети отримують такі надходження.

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 ПДФО (табл. 7.1). 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 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 перевищувала 2% усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ.

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.

²³² До розрахунків взято лише ті частини, які надходили від юридичних осіб.

**Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Таблиця 7.1

**Питома вага податкових надходжень від юридичних осіб до бюджетів
середньостатистичної ОТГ України та середньостатистичної ОТГ
Карпатського регіону у 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
Рентна 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

Джерело: розраховано і складено за²³³.

Питома вага перерахованих юридичними особами до бюджету середньостатистичної ОТГ Карпатського регіону податків і зборів у загальних податкових надходженнях практично ідентична середньостатистичній ОТГ України (табл. 7.1). Так, надходження від ПДФО для бюджетів переважної більшості ОТГ Карпатського регіону (91,1% усіх ОТГ регіону), як і середньостатистичної ОТГ країни, у 2018 р. були головним джерелом їхніх доходів (рис. 7.1). 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 плата за землю та акциз з пального. Однак частка останнього в середньостатистичній ОТГ Карпатського регіону значно

²³³ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

7.1. Наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад надходженнями від оподаткування юридичних осіб

перевищувала аналогічний показник середньостатистичної ОТГ України (8,24% усіх податкових надходжень проти 5,93%), що через скасування його зарахування до місцевих бюджетів з 2021 р. може призвести до зменшення податкових надходжень в окремих ОТГ регіону.

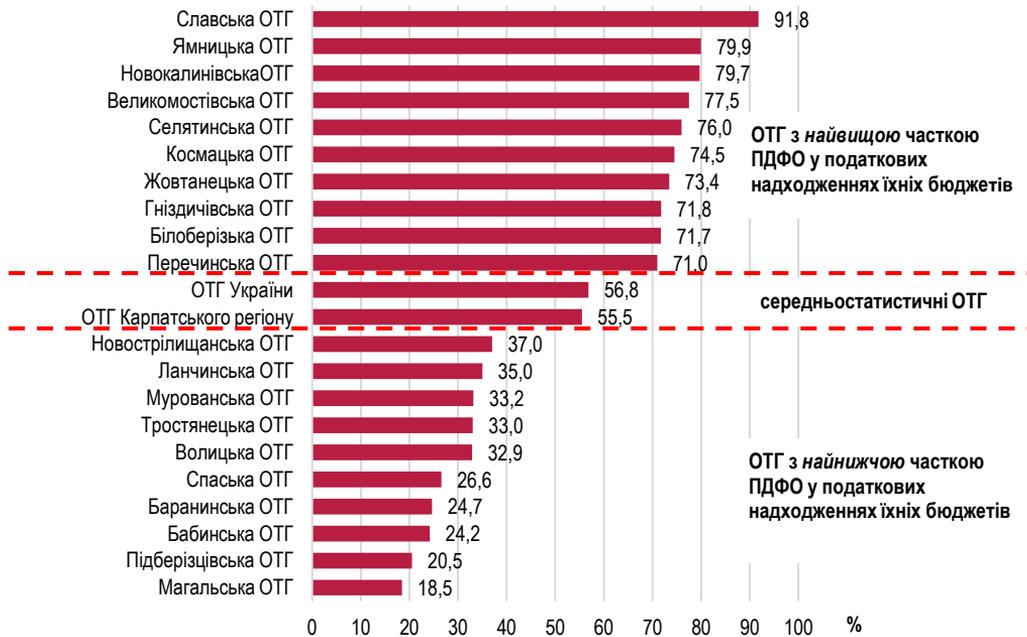


Рис. 7.1. Питова вага надходжень ПДФО в податкових надходженнях бюджетів ОТГ, %

Джерело: розраховано і складено за²³⁴.

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 сектору та державних установ із значною чисельністю працюючих, які є фактичними платниками ПДФО. Однак є три аспекти, які можуть призвести до появи ризиків наповнення бюджетів ОТГ

²³⁴ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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 у разі несприятливої ринкової кон'юнктури, яка спричинить 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 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, у тій же Славській ОТГ вона перевищує 450 осіб, у Мамаївській ОТГ – перевищує 380 осіб). За даними ж Львівської обласної державної адміністрації, доходи бюджетів щонайменше восьми 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 господарювання²³⁵.

До того ж наприкінці 2019 р. мали місце кейси втрати місцевими громадами великих платників ПДФО. Так, у 2019 р. Львівська обласна державна адміністрація перереєструвала чотири 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 на рік.

Другим ризиком для 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

²³⁵ Наскільки залежні наші бюджети від крупного бізнесу. URL: <https://www.facebook.com/440618319470812/posts/1191139054418731>

7.1. Наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад надходженнями від оподаткування юридичних осіб

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. У 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 ОТГ²³⁶. Однак в окремих ОТГ саме місцева рада є основним платником ПДФО. Так, наприклад, у Бабинській ОТГ, Вільшаницькій ОТГ, Воле-Баранецькій ОТГ і Луківській ОТГ Львівської області частка місцевої ради в загальних надходженнях ПДФО перевищує 60%²³⁷.

І третім ризиком, пов'язаним із надходженням ПДФО до бюджетів ОТГ, є *неформальна зайнятість*. Чисельність офіційно працевлаштованих громадян чинить 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 регіону²³⁸, 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 ПДФО.

2. Зменшення доходів окремих ОТГ внаслідок скасування надходжень від акцизу з пального до місцевих бюджетів. У 2017-2019 рр. місцеві бюджети мали своєрідний бонус для наповнення своїх бюджетів, який забезпечували їм розташовані на території ОТГ суб'єкти господарювання (автозаправні станції), частину від загальнодержавного

²³⁶ 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.

²³⁷ Рада «кормить» раду. URL: <https://www.facebook.com/440618319470812/posts/1191913484341288>

²³⁸ Сторонянська І., Максименко А., Левицька О., Патицька Х., Сірик З. Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: Захід VS Центр: науково-аналітичне видання. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», 2019. 64 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20190034.pdf>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на територію України пального (далі – акциз з пального). Але з 2020 р. цей податок у повному обсязі будуть зараховувати до Державного дорожнього фонду. Тож органи місцевого самоврядування більшості ОТГ Карпатського регіону (70% усіх ОТГ регіону) втратять чималий обсяг доходів (у середньому 3,2 млн грн у розрахунку на одну ОТГ – отримувача таких надходжень), якими вони могли розпоряджатись на власний розсуд. Найбільш відчутним це буде для 13 із 63 ОТГ Карпатського регіону, які отримували надходження 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 Терембленській ОТГ Чернівецької області (53,9% і 42,6% відповідно), Баранинській ОТГ Закарпатської області (46,2%)). Переважно найбільшу питому вагу акциз з пального займав у 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 Терембленська 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 у 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.

7.1. Наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад надходженнями від оподаткування юридичних осіб

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 призводить 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 для ефективного розвитку об'єднаних територіальних громад²³⁹.

Для нівелювання зазначених ризиків доцільно:

1. Для збільшення 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 сектору на території громади** (передусім середнього бізнесу) шляхом формування сприятливого інвестиційного середовища. Для цього 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».** Водночас важливим моментом є охоплення такими заходами усіх без винятку суб'єктів господарювання, оскільки будь-які винятки (наприклад, для підприємців, які так чи інакше неофіційно «пролобіюють» свої інтереси) спотворить конкуренцію, внаслідок чого в

²³⁹ Оцінити публічність комунального підприємства у своєму місті тепер може кожен. Громадський простір: сайт. URL: <https://www.prostir.ua/?news=otsinyty-publichnist-komunalnoho-pidprijemstva-u-svojemu-misti-teper-mozhe-kozhen>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

перспективі бюджет може втратити надходження 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 втрати надходжень від акцизу з пального, по-друге – додатковим стимулом для органів місцевого самоврядування для залучення на територію ОТГ приватного бізнесу.

Доречно зазначити, що подібну практику застосовують у деяких європейських країнах. Так, наприклад, у Чехії у 2018 р. 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 шляхом оподаткування прибутку підприємств.

4. Органам місцевого самоврядування необхідно посилити контроль за ефективним використанням комунальними підприємствами коштів. Для цього 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 з 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 ПДФО, недоотриманням надходжень ПДФО через неофіційну зайнятість працівників підприємств, скасуванням зарахування акцизу з пального до місцевих бюджетів, незначних податкових надходженнях до бюджетів ОТГ від комунальних підприємств. Для

7.1. Наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад надходженнями від оподаткування юридичних осіб

нейтралізації цих ризиків органи місцевого самоврядування повинні сприяти залученню підприємницького сектора на територію громади (передусім 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 у підприємницькому секторі; посилити контроль за ефективністю функціонування комунальних підприємств шляхом підвищення прозорості їх діяльності. На загальнодержавному рівні доцільно скерувати частину надходжень податку на прибуток приватних підприємств до бюджетів ОТГ як компенсацію втрати надходжень акцизу з пального. Це б також стало додатковим стимулом для ОМС для залучення на територію ОТГ приватного бізнесу.

7.2. 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 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 р., – 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 тягара. 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 у результаті ведення господарської діяльності), податку на додану вартість (з певними особливостями для окремих платників), земельного податку, рентної плати

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

за спеціальне використання води – замінена єдиним податком. Єдиний податок є одним з 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, 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. 7.2). 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 платників²⁴⁰.

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 винятками), діяльність з управління підприємствами, організації та проведення гастрольних заходів, а також страхові (перестрахові) брокери, банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії, інші фінансові установи, реєстратори цінних паперів та деякі інші суб'єкти господарювання.

Функціонування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності має свої переваги і недоліки. Серед аргументів на користь існування спрощеної системи називають²⁴¹:

І) для підприємців, які її застосовують:

– мінімізація адміністративних видатків на ведення діяльності через спрощення обліку та звітності, що дозволяє частину зекономлених ресурсів скерувати на розвиток бізнесу;

²⁴⁰ Податковий кодекс України. Від 2.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/2755-17>

²⁴¹ Дубровський В. Спрощена система оподаткування. Розвінчування міфів. URL: https://lb.ua/economics/2016/01/03/324990_sproshchena_sistema_opodatkuvannya.html; Бетлій О., Бураковський І., Кравчук К. Спрощена система оподаткування в Україні: Оцінка в контексті сучасних реалій. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Books/SSO_IER.pdf

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

Таблиця 7.2

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 торговельних 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
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% розміру мінімальної заробітної плати у розрахунку на календарний місяць	свідцтві 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.
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	додатково застосовувати спрощену систему оподаткування загалом та I і II груп зокрема.
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 сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду залежно від категорії (типу) земель та їх розташування	
Інші критерії: для юросіб: частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий рік не менше 75% для ФОП-фермерів: здійснюють лише вирощування, відгодовування сільськогосподарської продукції, збирання, вилов, переробку такої власновирощеної або відгодованої продукції та її продаж; провадять діяльність (крім постачання) за місцем податкової адреси; площа сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду у власності та/або користуванні становить не менше 2 га, але не більше 20 га					

Джерело: складено за²⁴²

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

– 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 у державних закупівлях тощо;

– сприяє розвиткові 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.

Водночас спрощена система несе й певні **ризики** для функціонування економіки країни, оскільки:

– спрощену систему використовують як один з 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 у загальній та спрощеній системі оподаткування (зокрема податку на доходи фізичних осіб – у частині оподаткування заробітної плати, – ставка якого значно вища (18% 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

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

спрощеної системи коливаються в межах 0,2-0,4% ВВП. Однак обсяг цих бюджетних витрат менший, ніж сума витрат, які мали б понести підприємці, перебуваючи на загальній системі оподаткування. Загалом, спрощена система дозволяє суб'єктам господарювання, які її застосовують, економити на сплаті податків (через заміщення єдиним податком ПДФО, ПДВ, податку на прибуток та ін.) та витратах на ведення бізнесу до 1,2% ВВП²⁴³.

Отже, 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 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 для сприяння розвитку малого бізнесу в окремих країнах – як для перших, так і для других – 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 п'ятиступенева 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. У 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 оподаткованого доходу, визначену у відсотках для окремих видів діяльності (незалежних консультантів, фермерів, ремісників і т. п.)²⁴⁴.

Значно менше країн надають податкові преференції в оподаткуванні малих та середніх підприємств-юридичних осіб, аніж в оподаткуванні самозайнятих фізичних осіб. Оподаткування малих підприємств відбувається

²⁴³ Там само.

²⁴⁴ Personal Income Tax. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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 оподаткованого 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). У деяких країнах (Польща, Литва) новоствореним підприємствам надають податкові канікули або пільги (у вигляді нижчої ставки оподаткування) в перший рік функціонування²⁴⁵.

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 доходів²⁴⁶:

– 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);

– «лінійним податком», ставка якого не залежить від розміру доходів. У цьому разі застосовується ставка 19% від оподаткованого доходу (як для підприємств);

– за єдиною ставкою, яка не залежить від доходів чи витрат (найбільш відповідає спрощеній системі, що функціонує в Україні). Коло осіб, які можуть застосовувати цей 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.); 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);

– за ставкою «податкової картки», яку встановлюють податкові органи для окремих осіб, зайнятих якимись дуже специфічними видами діяльності.

²⁴⁵ Corporate Income Tax. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html

²⁴⁶ Personal Income Tax In Poland. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html?id=459/1514764800#footnote1

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

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 р. оподаткування надходжень доходів самозайнятих фізичних осіб в Україні становили лише 1,9% усіх податкових надходжень зведеного бюджету, тоді як аналогічний показник у Польщі склав 6,9%.

За даними Державної служби статистики України, **у 2017 р. налічувалось 1466,8 тис. фізичних осіб-підприємців**. При цьому позитивна тенденція до збільшення їх кількості, яка тривала упродовж 2012-2015 рр., з 2016 р. 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 р. ФОПи змушені сплачувати єдиний соціальний внесок, навіть якщо не мають доходу. Передусім це ФОПи, які перейшли з єдиного податку на загальну систему оподаткування (через відсутність доходів або «призупинення» діяльності), а також підприємці III групи платників єдиного податку. Внаслідок таких змін тільки за період грудень 2016 р. – січень 2017 р. 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 р. цей показник перевищив 300 тис. осіб (при 50 тис. новостворених ФОПів)²⁴⁷. А починаючи з 2017 р. відбулося зростання кількості фізичних осіб-підприємців, які провадили діяльність в ІТ-сфері, у сферах охорони здоров'я, виготовлення страв та напоїв, архітектури.

Абсолютна більшість ФОПів (99,5%) – суб'єкти мікропідприємництва. Фізичних осіб-підприємців, які належали до суб'єктів середнього

²⁴⁷ За останні тижні припинило роботу 128 тисяч приватних підприємців. URL: <https://opendatobot.ua/blog/23-fopagedec>; Масове закриття ФОП припинилося. URL: <https://opendatobot.ua/blog/40-fopagedon-stop>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

підприємництва, у 2017 р. було лише 317 осіб. А **найбільше ФОПів працювало у сфері оптової та роздрібною торгівлі, ІТ-сфері, у науковій діяльності та промисловості** (рис. 7.2). Водночас 40% усіх фізичних осіб-підприємців провадили діяльність у сфері роздрібною торгівлі. У 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 28% усіх працівників, зайнятих у суб'єктах господарювання (12,5% з яких припадало на шість регіонів із найбільшою кількістю ФОПів).



Рис. 7.2. Структура фізичних осіб-підприємців за видами економічної діяльності у 2017 р., %

Джерело: складено за²⁴⁸.

За чотири роки реформи децентралізації обсяг надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів зріс у 2,7 раза і в 2018 р. склав 29,6 млрд грн (рис. 7.3). А його вага в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів збільшилась з 11,2% у 2015 р. до 12,7% у 2018 р.

²⁴⁸ Показники структурної статистики по суб'єктах господарювання з розподілом за їх розмірами. Державна служба статистики України: сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

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



Рис. 7.3. Надходження єдиного податку у 2015-2018 рр.

Джерело: складено за²⁴⁹.

Найбільші обсяги надходжень єдиного податку (19,9 млрд грн, або 67% загального обсягу) у 2018 р., 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 р.

Основний обсяг надходжень єдиного податку у 2018 р., як і в попередніх роках, припадав на міста обласного значення (43% усіх надходжень єдиного податку) (рис. 7.4). 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, у загальних обсягах його надходження до усіх місцевих бюджетів зростає майже в 1,9 рази (з 6% у 2017 р. до 11,2% у 2018 р.). Натомість вага єдиного податку в загальному обсязі його надходження по групах бюджетів міст районного значення, сіл та селищ зменшилась.

Єдиний податок становить друге за обсягом податкових надходжень джерело фінансових ресурсів бюджетів ОТГ (перше – податок на доходи фізичних осіб). У 2018 р. його вага в структурі усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ зростає до 16,1% (у 2017 р. – 15,5%). Загалом у 2018 р. до

²⁴⁹ Виконання Державного бюджету України за 2015-2018 роки. Державна казначейська служба України: сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

бюджетів 665 ОТГ надійшло 3,3 млрд грн єдиного податку (на 27% більше, ніж зібрали ті ж ОТГ у 2017 р.).



Рис. 7.4. Структура надходжень єдиного податку в розрізі місцевих бюджетів у 2018 році, %

Джерело: складено за²⁵⁰.

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. 7.5). 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 у 2018 р. з 90 ОТГ Карпатського регіону частка єдиного податку в загальних податкових надходженнях була меншою 10% у 15 ОТГ. А в 30 ОТГ вона перевищувала 20% (у т. ч., в 5 ОТГ – понад 30%). У решті ОТГ регіону вона коливалась у 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 р. 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

²⁵⁰ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

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

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 кількості ОТГ.

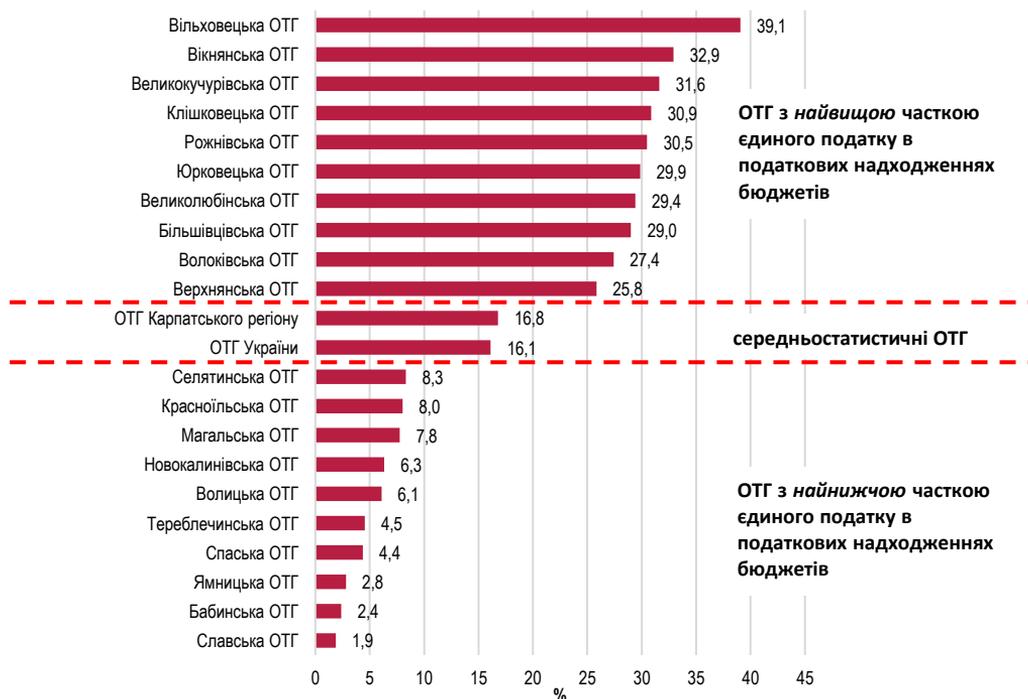


Рис. 7.5. Питова вага єдиного податку в загальних податкових надходженнях бюджету ОТГ, %

Джерело: складено за²⁵¹.

Вагомим 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, Клішковецька 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,

²⁵¹ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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 самоврядування²⁵².

Натомість **наближеність ОТГ до великих міст та кількість жителів ОТГ не демонструють чіткого впливу на роль (вагу) єдиного податку в загальних податкових надходженнях бюджетів ОТГ**. Це жодним чином не означає, що саме ці фактори не можуть бути істотними у формуванні бюджетів окремих ОТГ завдяки надходженням від єдиного податку. Наприклад, частка єдиного податку в податкових надходженнях Солонківської ОТГ перевищує 20%, що передусім 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 місцевого самоврядування переважної кількості ОТГ встановлюють ставки єдиного податку на максимальному рівні**. Лише окремі ОТГ встановлюють разом з 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 знижену ставку єдиного податку (10% мінімальної зарплати), а у Старобогородчанській ОТГ Івано-Франківської області для ФОПів II групи, які займаються торгівлею лише україномовною продукцією та діяльністю шкільних їдалень, – 2% 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 (Красноільська ОТГ та Великокучурівська ОТГ Чернівецької області). Здебільшого це зумовлено конкурентною боротьбою ФОПів із сусідніми містами (Грабовецька – поблизу м. Стрий, Великокучурівська – поблизу Чернівців, Старобогородчанська і Тлумацька – недалеко від Івано-Франківська). Загалом аналіз засвідчив, що закріплене у

²⁵² Яблунева агломерація. URL: <http://klishkovetska.gromada.org.ua/yabluneva-aglomeraciya-1548234456>

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

Податковому кодексі поле для маніпулювання органами місцевого самоврядування ставками єдиного податку – 10% 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 під час 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** – передусім 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 у межах саме їхньої громади за допомогою ставок єдиного податку. Негативним наслідком підвищення ставок єдиного податку може стати закриття ФОПів, як це відбулося наприкінці 2016 р. – на початку 2017 р. 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. Водночас для стимулювання розвитку малого підприємництва варто **запровадити податкові канікули для новостворених ФОПів у перший рік їх функціонування**, як це практикують в європейських країнах. Для запобігання в українських реаліях зловживанню таким порядком – наприклад, функціонування малої бізнес-єдиниці 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. Цю вимогу доцільно поширити на всіх новостворених суб'єктів малого бізнесу, які функціонуватимуть менше двох років. 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, але на пільгових умовах. Для місцевих бюджетів податкові канікули можуть спричинити зменшення надходжень від єдиного податку в перший рік їх запровадження. Але ширший діапазон встановлення

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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 для відкриття нових ФОПів у 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 вагоме 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.

7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи

Податок з доходів фізичних осіб (зокрема в частині оподаткування доходів від трудової діяльності) в багатьох державах є одним з бюджетоутворюючих податків, а в окремих країнах світу ще й становить вагоме джерело доходів місцевих бюджетів (рис. 7.6).

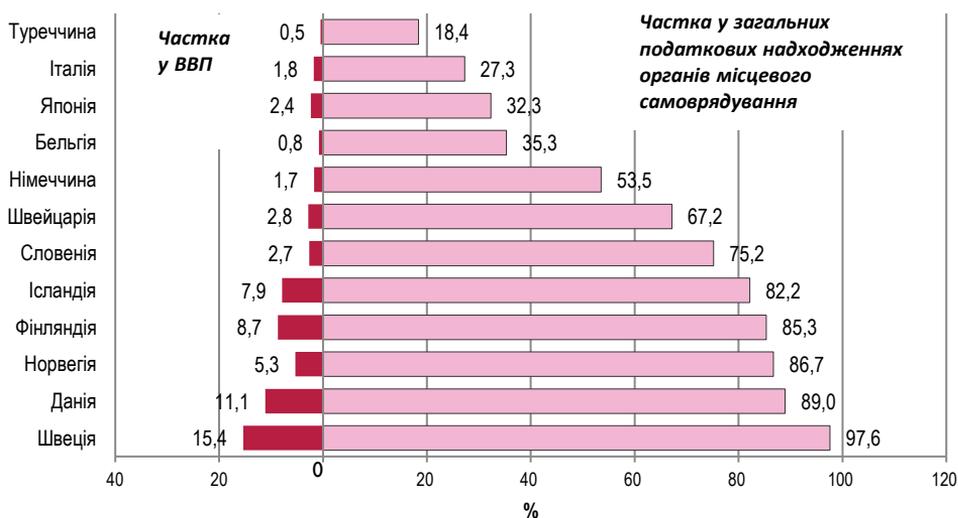


Рис. 7.6. Частка надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у ВВП країни та у загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів у 2016 р., %

Джерело: розраховано за²⁵³.

Однак суми ПДФО надходять до місцевих бюджетів по-різному. Загалом виділяють²⁵⁴ чотири схеми розподілу надходжень від ПДФО між бюджетами різних рівнів:

²⁵³ Організація економічного співробітництва і розвитку. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

²⁵⁴ Петрова Е.В. О проблемах распределения налога на доходы физических лиц между бюджетами разных уровней. Анализ зарубежного опыта. Успехи современного естествознания. 2007. № 9. С. 37-42. URL: <https://www.natural-sciences.ru/pdf/2007/9/69.pdf>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1) з незалежним встановленням ставок податку на різних адміністративних рівнях (так звана «децентралізована») (притаманна США, Японії, країнам Скандинавії). Центральний бюджет (бюджети регіонів) отримують свої надходження від ПДФО, а муніципалітети – свої. Величина надходжень залежить від встановлених податкових ставок. Адміністрування податку може відбуватися як лише державними податковими органами, так і паралельно з місцевими. Оскільки така система зумовлює диференціацію ставок ПДФО у межах країни та може мати вплив на міграцію населення між регіонами (муніципалітетами), органи місцевого самоврядування, встановлюючи свої ставки податку, відстежують величину справляння ПДФО у сусідніх муніципалітетах;

2) відрахування від єдиної ставки, встановленої центром (застосовувалась на початку 2000-х років в Японії). Ця схема передбачала встановлення центральним урядом загальної податкової ставки, яка потім централізовано розподіляється за єдиним нормативом, при цьому частина надходить до регіональних та місцевих бюджетів. Така система дозволяла доволі швидко (через прийняття відповідних змін до бюджетного законодавства) посилювати чи послаблювати централізацію надходжень від ПДФО до державного бюджету;

3) централізована, за якої вся сума ПДФО надходить до центрального бюджету і не перерозподіляється до бюджетів нижчих рівнів (Франція, Велика Британія). Натомість наповнення регіональних та місцевих бюджетів відбувається завдяки іншим податкам (здебільшого податку на нерухомість);

4) горизонтального («добюджетного») вирівнювання (Німеччина). Така схема передбачає акумуляцію надходжень від ПДФО на окремих міжбюджетних рахунках (а не в бюджеті) з наступним розподілом за встановленою законодавством формулою в бюджети територій.

Дослідження системи адміністрування ПДФО у зарубіжних країнах дозволило також виявити такі особливості:

1) у деяких країнах (США, Японії, Швеції, Данії, Норвегії, Фінляндії) ПДФО одночасно справляють до бюджетів різних рівнів (загальнонаціонального, штату, муніципального і т.п.). При цьому на національному рівні здебільшого податок справляють за прогресивною шкалою (що дозволяє застосовувати систему оподаткування сукупного доходу подружжя), а на місцевому – за пропорційною (фіксованою ставкою);

7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи

2) в окремих країнах (США, Бельгії, країнах Скандинавії) органи місцевого самоврядування мають право самостійно встановлювати ставку податку (здебільшого як надбавку до ставки податку, встановленої центральним урядом чи урядом штату), яка може бути як нижчою, ніж встановлена центральним урядом (наприклад, у США, Бельгії, Ісландії, Італії, Японії), так і вищою (у Швеції, Данії, Норвегії);

3) ПДФО надходить до бюджету громади, резидентом якої є індивід-платник, тобто за місцем його постійного проживання, яке фіскальні органи реєструють як податкову адресу особи;

4) у більшості випадків особа зобов'язана подавати річну податкову декларацію (виняток може мати місце, якщо особа отримує дохід, нижчий від встановленого законодавством рівня, який передбачає обов'язок заповнення і подання декларації, як, наприклад, у Швеції). До того ж у поданні податкової декларації зацікавлена й сама особа, оскільки це дає право на податкові повернення (пільги при сплаті ПДФО на навчання, страхування життя, іпотеку тощо).

Хоча в Україні ПДФО надходить як до державного, так і до місцевих бюджетів (відповідно до визначених Бюджетним кодексом пропорціях), питання раціональності його розподілу між місцевими бюджетами не втрачає своєї актуальності. Мова йде **про можливість зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи-платника**. Згідно з Бюджетним кодексом України зараз податок на доходи фізичних осіб податковим агентом (роботодавцем) зараховується до відповідного бюджету за його місцезнаходженням (розташуванням)²⁵⁵. Тобто упродовж багатьох років складалася ситуація, за якої жителі територіальної громади, працюючи за її межами, підтримують розвиток тієї громади, де розміщено підприємство (оскільки ПДФО надходить до бюджету громади, де розміщене підприємство), водночас працівники та їхні сім'ї отримують соціальні послуги (освітні, медичні, культурні) в громадах, де фактично проживають. А це вже призводить до певної диспропорції в наявності джерел для розвитку територіальних громад.

Якщо особа проживає в межах однієї територіальної громади (наприклад, у передмісті), але щодня працює у місті, члени її сім'ї також отримують соціальні послуги в місті, то цілком логічно є зарахування ПДФО за місцем праці такої особи. Проте для територіальних громад більш

²⁵⁵ Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/para2033#n2033>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

віддалених від міст ситуація кардинально протилежна. Їх жителі можуть щодня доїжджати до роботи у містах по 40-60 км, а освітні, культурні та медичні послуги отримувати у громаді за місцем свого проживання. У такому разі зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання особи є абсолютно виправданим.

У 2017 р. до Верховної Ради було подано законопроект «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб» (далі – Законопроект № 7051), за яким пропонується запровадити «справедливий розподіл надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб»²⁵⁶ шляхом його зарахування не до бюджетів громад, на території яких розміщена юридична особа, в якій працює відповідна фізична особа-платник податку, а до бюджетів тих територіальних громад, де постійно проживає фізична особа-платник податку, тобто за її податковою адресою. Водночас все навантаження щодо впровадження зміни зарахування ПДФО до місцевих бюджетів покладається на юридичну особу-податкового агента фізичних осіб-платників податку (працівників).

Слід вказати, що викладена в Законопроекті № 7051 ідея, не є новою. Ще у 2006 р., а потім у 2012 р. в Російській Федерації намагалися реалізувати аналогічні зміни. Їх необхідність була викликана тим, що на роботу тільки до Москви щодня з'їжджаються понад 850 тис. жителів не лише зі сільської місцевості, але й з міст обласного значення, внаслідок чого бюджети громад, де фактично проживають ці працівники, недоотримують значної частини надходжень (майже 20 млрд рублів). Подібна ситуація і з Санкт-Петербургом. Проте зміни не були впроваджені через складність адміністрування ПДФО, яку вони спричиняють. Натомість було залишено систему міжбюджетного вирівнювання²⁵⁷.

Зауважимо, **зарубіжний досвід адміністрування ПДФО в країнах, де він зараховується до місцевих (регіональних) бюджетів, засвідчує, що податок зараховується за місцем проживання, а не за місцем праці фізичних осіб-платників.** Найбільш наочно це проявляється в США та країнах Скандинавії.

²⁵⁶ Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб». URL http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62439

²⁵⁷ Шойгу поручил создать группу по закону о доходах жителей Подмосквья. URL: <https://ria.ru/mosobl/20120524/656490469.html>

7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи

У США більшість штатів (41 з 50) встановлюють власні ставки податку з індивідуальних доходів, які у деяких штатах сягають 10%. А в решті дев'яти штатах оподаткування індивідуальних доходів відбувається лише на федеральному рівні (тобто ані на рівні штатів, ані їх муніципалітетів такого податку не встановлено). Ці штати компенсують відсутність податкових надходжень від податку з доходів фізичних осіб іншими податками (податком на нерухомість, з продажу, акцизами тощо), ставки яких можуть бути вищими, ніж у штатах, які встановлюють ПДФО. Крім того, органи місцевого самоврядування (міст, округів, муніципалітетів) 14 штатів і округу Колумбія (із зазначених 41 штату) мають право встановлювати власні ставки ПДФО на додачу до ставок податку, встановленого федеральною владою та владою штатів (переважно база оподаткування збігається з базою, встановленою на рівні штату, а штатів – з базою справляння федерального податку). Деякі органи місцевого самоврядування встановлюють фіксовані ставки податку (максимальна фіксована ставка в Північній Кароліні – 5,75%), а деякі – прогресивну шкалу (найбільша верхня ставка податку (13,3%) в Каліфорнії для річних доходів понад 1 млн дол. США). Натомість частка надходжень від оподаткування доходів фізичних у загальних податкових надходженнях усіх місцевих бюджетів становить лише 4,8%²⁵⁸.

У США штат, в якому особа постійно проживає (є для нього резидентом), має право справляти податок з усіх доходів індивідуума незалежно від того, де ці доходи були отримані. Але, якщо особа проживає в одному штаті, а працює в другому, то податок з доходів фізичних осіб (а саме з виплат, які здійснює роботодавець) будуть справляти в обох штатах. Проте наприкінці податкового року (збігається з календарним) особа подає податкову декларацію за місцем свого проживання (за формою для резидента) і податкову декларацію (за формою для нерезидента) в штаті, в якому було отримано доходи (в якому вона працювала), і отримує в результаті право на податковий кредит у штаті, де працювала. Якщо ж в штаті не встановлено податку з індивідуальних доходів, то податкову декларацію в ньому подавати не потрібно²⁵⁹.

²⁵⁸ State Income Tax Rates. URL: <https://www.thebalance.com/state-income-tax-rates-3193320>; Moreno T. U.S. Cities That Levy Income Taxes. URL: <https://www.thebalance.com/cities-that-levy-income-taxes-3193246>

²⁵⁹ Flanagan R. State Income Tax: Living in One State, Working in Another. URL: <https://www.rapidtax.com/blog/state-income-tax-living-in-one-state-working-in-another>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В описаній системі адміністрування ПДФО у США можна простежити кілька недоліків: по-перше, вимагає від людини певного знання податкового законодавства та особливостей заповнення кількох форм податкових декларацій (для резидента та нерезидента), а від фіскальних органів – затрат часу та коштів на їх опрацювання; по-друге, призводить до подвійного оподаткування особи упродовж року і позбавляє її можливості користуватися частиною своїх коштів (оскільки суми подвійно сплаченого податку будуть повернені лише в наступному році). Однак для усунення таких прогалин штати уклали між собою взаємні угоди, в результаті чого особа, яка проживає в одному штаті, а працює в іншому, подає лише одну податкову декларацію (за місцем проживання) та подає заяву роботодавцю, щоб він утримував і перераховував податок за місцем її проживання²⁶⁰.

Подібна система функціонує й у Швеції, де податок з доходів фізичних осіб від трудової діяльності справляється на національному та місцевому рівнях (при цьому муніципальний податок не підлягає вирахуванню при обчисленні бази оподаткованого доходу для національного податку). Національний податок з індивідуальних доходів справляється лише з доходів, які перевищують 430,2 тис. шведських крон (приблизно 54,5 тис. дол. США). У Швеції приналежність особи до певного муніципалітету передбачає, з-поміж іншого (реєстрації як резидент муніципалітету або володіння нерухомістю), сплату нею муніципального податку з індивідуальних доходів від трудової діяльності. Його справляють із загальної суми оподаткованого доходу, нарахованого роботодавцем, за єдиною ставкою (на відміну від національного податку, для якого встановлено прогресивну шкалу). Ставка муніципального податку з індивідуальних доходів від трудової діяльності складається з двох частин (ставки муніципалітету та ставки округу) і варіює залежно від муніципалітету від 29,19% до 35,11% (середня 32%). Оскільки кожен муніципалітет може встановити власну ставку, то фактична сума податку залежить від муніципалітету, в якому особа вважається резидентом. Слід також відзначити, що нерезиденти сплачують лише національний податок з доходів фізичних осіб (муніципальний з них не справляють). А особи, заробіток від трудової діяльності яких становив понад 18,9 тис. шведських крон (приблизно 2,4 тис. дол. США), зобов'язані подавати декларацію про

²⁶⁰ McMullen A. Do You Pay State Income Taxes Based on Where You Lived or Where Your Income Was Earned? URL: <https://finance.zacks.com/pay-state-income-taxes-based-lived-income-earned-4637.html>

7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи

доходи (для осіб, дохід яких нижчий від вказаної межі, подання декларації є необов'язковим)²⁶¹.

Зміна порядку зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи для територіальних громад (особливо тих, які є «експортерами» робочої сили) в Україні **може забезпечити низку позитивних зрушень у напрямі децентралізації:**

- посилить фінансову незалежність територіальних громад, оскільки кожна громада отримає одне з основних джерел бюджетних доходів;
- зростуть можливості для впровадження соціальних та інфраструктурних проектів унаслідок збільшення рівня власних доходів територіальної громади;
- зросте мотивація органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, підвищення якості та кількості соціальних послуг, які надаються жителям громади, оскільки доходи місцевого бюджету прямо корелюватимуть з чисельністю та доходами населення;
- посилить мотивацію до об'єднання громад. Зацікавлення органів місцевого самоврядування в збільшенні чисельності працевлаштованих жителів (від яких залежатимуть доходи бюджету) може сприяти тому, що більш економічно розвинуті територіальні громади, на території яких розміщені підприємницькі структури, будуть вмотивовані до об'єднання з сусідніми громадами, жителі яких працюють на підприємствах на їх території. Сьогодні ж часто слабші громади розглядають як непотрібний баласт, який гальмує розвиток потужніших. Унаслідок об'єднання територіальні громади, які увійдуть до такого об'єднання, зможуть отримати рівні можливості поліпшення соціально-економічної інфраструктури.

Попри логічність зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи, вона супроводжується певними труднощами та проблемами:

- зростає складність адміністрування податку, що вимагатиме додаткових витрат коштів та часу;
- необхідність постійного контролю місця проживання працівника для правильного та своєчасного перерахування податку;
- досягнення позитивного для громад ефекту може бути нівельовано, якщо в її межах проживає значна чисельність непрацюючого

²⁶¹ Sweden Taxation and Investment 2016 URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-swedenguide-2016.pdf>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

населення (наприклад, пенсіонерів або осіб, які офіційно ніде не працюють).

Одним з головних ризиків зміни напряму зарахування ПДФО до місцевого бюджету за місцем проживання фізичних осіб можна вважати зменшення мотивації органів місцевого самоврядування в розвитку великих підприємств на території своєї громади. Оскільки незалежно від того, де працюватиме мешканець громади, податок з його доходів надходитиме до бюджету громади, де він проживає. До того ж, якщо підприємство розміщено в сільській місцевості, жителі якого працюють на ньому здебільшого як різноробочі (їхня заробітна плата є відносно невисокою), а всі високооплачувані фахівці приїжджають із сусідніх міст, то зі зміною порядку зарахування ПДФО така територіальна громада втрачатиме частину бюджетних надходжень. А якщо виробництво пов'язане з шумом, смородом, забрудненням навколишнього середовища, то інтерес місцевої громади до функціонування такого підприємства на її території може ще більше знизитись. Тобто сьогодні чинний порядок зарахування ПДФО можна умовно розглядати як своєрідну компенсацію бізнесових структур за негативний вплив, який вони можуть спричиняти в ареалі своєї діяльності.

Найбільше дискусій викликає механізм справляння ПДФО у разі зміни порядку його зарахування до місцевих бюджетів (особливо в частині перерахування податку до великої кількості місцевих бюджетів). Загалом можна розглянути три **варіанти впровадження змін порядку зарахування ПДФО за місце проживання фізичної особи-платника:**

1. *Юридичні особи як податкові агенти зайнятих на них працівників обчислюватимуть, утримуватимуть і перераховуватимуть ПДФО у кожен бюджет відповідно до місця проживання своїх працівників та надсилатимуть звіти до відповідних територіальних фіскальних органів.* Власне, такий підхід закладено в Законопроекті № 7051. Але для великих підприємств із сотнями та тисячами працівників, які проживають в інших, ніж розміщене підприємство територіальних громадах, цей варіант спричинить значні труднощі не лише технічного характеру, але й додаткові витрати часу та коштів на ведення бізнесу (оскільки багаторазово збільшиться кількість платіжних доручень та звітів, які потрібно буде оформляти та подавати). Останнє може негативно позначитись на позиціях України в рейтингу легкості ведення бізнесу, що у результаті погіршуватиме інвестиційний клімат в державі. До того ж юридичні особи повинні будуть постійно

7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи

моніторити місце проживання (податкову адресу) своїх працівників, бо інакше податок може бути перерахований не за призначенням. Таким чином, постає питання про відкриття доступу бухгалтерії підприємств до Єдиного державного демографічного реєстру. Останнє вимагатиме встановлення відповідальності за розголошення інформації з реєстру, оскільки його дані не є публічними.

2. *Юридичні особи як податкові агенти зайнятих на них працівників утримуватимуть і перераховуватимуть ПДФО на єдиний рахунок з подальшим його розподілом казначейством між відповідними місцевими бюджетами.* При цьому казначейська служба повинна буде отримувати оперативну інформацію про зміни місце проживання (податкової адреси) таких фізичних осіб з Єдиного державного демографічного реєстру. Проте навіть за таких умов обсяг роботи фіскальної та казначейської служби може суттєво збільшитися, що вимагатиме додаткових фінансових та людських ресурсів на забезпечення його виконання. Тобто видатки державного бюджету на адміністрування ПДФО зростуть.

3. *Фізична особа самотійно декларує доходи, обчислює і сплачує з них податок.* У цьому випадку до Податкового кодексу повинні бути внесені зміни, які покладатимуть обов'язок з обчислення, утримання (з виплачених доходів) та перерахування податку до відповідного бюджету на фізичну особу (працівника), а не на роботодавця. Це означатиме, що працівник отримує статус податкового агента щодо ПДФО, який передбачатиме також відповідальність за порушення норм та порядку сплати податку. На роботодавця ж може бути покладено лише обов'язок подання даних у контролюючі органи про здійснені працівникам виплати.

Остання запропонована схема може дати поштовх до популяризації інституту представників платника податку, які надаватимуть послуги з ведення справ, пов'язаних із сплатою ПДФО (в т. ч., обчислення належних до сплати сум, перерахування податку, подання декларацій тощо). Правовою підставою їх функціонування є стаття 19 Податкового кодексу України. З практичної ж позиції, необхідність формування і поширення таких суб'єктів обумовлена низьким рівнем обізнаності більшості працюючого населення у податковій сфері. З одного боку, професійні представники платника податку дозволять платникові зекономити час та уникнути можливих штрафних санкцій (у разі допущення помилок при обчисленні та сплаті податку), проте, з другого, – спричинятимуть появу у платника додаткових витрат на оплату їх діяльності.

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Зарубіжні науковці²⁶² схиляються до думки, що найбільш прийнятним є варіант, за якого роздільний облік з нарахування ПДФО (залежно від місця проживання працівників), його сплату та подання звітності буде здійснювати один податковий агент – роботодавець. А контролювати такого податкового агента будуть кілька територіальних органів фіскальної служби. З нашої точки зору, для держави такий підхід є найбільш прийнятним, оскільки дозволить зекономити бюджетні кошти (порівняно з варіантом, за якого обов'язок з розподілу та перерахування сум ПДФО буде покладено на Державну казначейську службу України – варіант № 2) та буде легше піддаватись контролю (порівняно з варіантом, за якого фізичні особи самостійно виступатимуть податковими агентами – варіант № 3).

Як бачимо, практично у кожному з розглянутих варіантів основним аспектом є **інформація про постійне місце проживання (податкову адресу) фізичної особи-платника податку.**

Для цілей оподаткування доходів фізичних осіб практично у всіх країнах світу визначальну роль відіграє статус резидентства (а в деяких країнах (США, Великій Британії та ін.) – ще й доміцилій). Переважно резидентом визнають осіб, які упродовж поточного податкового року проживали в країні (штаті чи конкретній місцевості) сумарно 183 дні і більше. Проте в кожній країні можуть бути встановлені додаткові критерії, які дозволяють віднести особу до категорії резидентів, зокрема: спеціальний тест на визначення резидентства; наявність постійного місця проживання (доміцилій); зайнятість на повний робочий день протягом періоду, більшого ніж 365 днів, та ін. Поняття «доміцилій» загалом означає «постійне місце проживання особи», але має свої особливості в різних державах. Наприклад, у США доміцилій не залежить від громадянства. Доміцилій (місце постійного проживання) особи зберігається доти, доки вона не підтвердить своїх намірів його змінити (продасть житло або повністю переїде на нове місце проживання). А у Великій Британії статус доміцилію може бути наданий за трьома ознаками: за походженням (якщо особа народилася або проживає більшу частину свого життя у Великій Британії), за вибором (якщо особа приїхала в країну і має намір там залишитись на невизначений термін), за обставинами (неповнолітні особи набувають той самий статус, що і їхні батьки)²⁶³.

²⁶² Перекальський С.В. Совершенствование механизма уплаты налога на доходы физических лиц как направление укрепления местных бюджетов. Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2010. № 3. С. 116-118.

²⁶³ Mitchel A., Dunn R.E. U.S. "State" Tax Residency (Domicile) URL:

7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи

Варто відзначити, що податкові органи у США зазвичай не відстежують переміщення особи (зміну доміцилію), якщо платник податку залишає штат, не отримує доходів у цьому штаті та перестає подавати податкові декларації у цьому штаті. Проблема з визначенням постійного місця проживання виникає в двох випадках: 1) якщо платник податків продовжує отримувати дохід із цього штату, але подає податкову декларацію за формою для нерезидентів; 2) якщо особа, яка подавала податкову декларацію як резидент, припиняє подавати декларації (і як резидент, і як нерезидент) у цьому штаті, а потім через якийсь час знову подає декларацію як резидент штату. У другій ситуації, коли податкові органи отримують (через якийсь час) податкову декларацію, вони перевіряють, чи ця особа подавала податкові декларації у попередні роки. Якщо буде виявлено відсутність декларацій за попередні роки і при цьому податкові органи вважають, що особа зберегла своє постійне місце проживання (доміцилій) у цьому штаті, то вони вимагатимуть подання декларацій за минулі роки²⁶⁴. Така система дозволяє знизити бюрократичні процедури щодо відстеження місця постійного проживання фізичної особи-платника податку, з одного боку, а з другого, – не втратити належні конкретному бюджету надходження.

Цікавий підхід до визначення місця проживання для цілей оподаткування застосовують у Канаді: фізичні особи сплачують прибутковий податок із заробітної плати до бюджетів провінцій, в яких вони проживали 31 грудня звітного податкового року, який триває з 1 квітня до 31 березня. Це передбачає подання особою лише однієї податкової декларації незалежно від того, чи вона проживає в одній провінції, а працює в іншій, чи змінила місце проживання упродовж податкового року²⁶⁵.

Ясність та чіткість трактування поняття «місце проживання» у разі впровадження змін зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем постійного проживання фізичної особи-платника податку набуває вагомого значення, оскільки статтею 45 Податкового кодексу України

http://intltax.typepad.com/intltax_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html; United States – Income Tax. URL: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2011/12/us-income-tax.html#03>; Литовченко Н., Головіна Д. Досвід Великої Британії: особливості сплати ПДФО та декларування доходів. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6566?issue=154>

²⁶⁴ Mitchel A., Dunn R. E. U.S. “State” Tax Residency (Domicile). URL: http://intltax.typepad.com/intltax_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html

²⁶⁵ Canada Revenue Agency. General Income Tax and Benefit Guide 2017. URL: <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/migration/cra-arc/E/pub/tg/5000-g/5000g-17e.pdf>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

визначено, що «податковою адресою платника податків-фізичної особи визначається місце її проживання, за яким вона береться на облік як платник податків у контролюючому органі».

Водночас у чинному законодавстві поняття «постійне місце проживання» відсутнє, натомість у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» закріплені поняття «місце проживання» (житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини) та «місце перебування» (адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік)²⁶⁶. На їх основі Державна міграційна служба України робить висновок, що «місцем постійного проживання закон вважає адресу, за якою людина проживає більше шести місяців на рік»²⁶⁷. Означений Закон зобов'язує громадян зареєструвати упродовж 30 днів своє нове місце проживання в органах реєстрації та встановлює відповідальність за несвоєчасну реєстрацію (перший раз – попередження, а у разі повторного порушення упродовж року – штраф). Дані про реєстрацію передаються до Єдиного державного демографічного реєстру. Практично аналогічно така процедура відбувається й в інших країнах. Наприклад, у Швеції особа повинна повідомити про зміну місця свого проживання упродовж тижня, щоправда, це можна зробити за допомогою електронного сервісу, використовуючи Mobile BankID. Дані вносяться в Реєстр населення і пересилаються в податкову службу²⁶⁸.

Таким чином, необхідна для зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичних осіб база даних існує. Питання ж повноти та своєчасності її наповнення можна вирішити шляхом посилення відповідальності громадян за подання інформації (наприклад, збільшивши розмір штрафу).

Для зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи та мінімізації бюджетних видатків на такі цілі потрібно:

²⁶⁶ Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

²⁶⁷ Реєстрація місця проживання. Державна міграційна служба України: сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/vazhlivo/reestraciya-misczya-prozhivannya.html>

²⁶⁸ Reporting a change of address. URL: <https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/individualsandemployees/reportingchangeofaddress.4.5c1163881590be297b51920b.html>

7.3. Механізми зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання фізичної особи

1) зобов'язати фізичних осіб подавати (поновлювати) роботодавцям дані про їхню податкову адресу. Наприклад, податковою адресою вважатиметься та, за якою особа проживала станом на 31 грудня податкового року (або станом на 30 червня і 31 грудня, якщо запровадити піврічне поновлення даних про податкову адресу). Це дозволить здійснювати перерахування податку впродовж визначеного періоду (до наступного поновлення даних працівником) до відповідного місцевого бюджету. З одного боку, така система може спричинити те, що в разі, якщо особа в межах періоду між поданням даних змінить місце проживання (податкову адресу), то бюджет громади за новою адресою недотримуватиме надходжень, але, з другого боку, це значно спростить роботу щодо перерахування податку. До того ж недоотримані громадою доходи через вибуття осіб з числа її жителів можуть бути компенсовані внаслідок прибуття до неї інших осіб у цьому ж податковому періоді на постійне місце проживання. Для посилення дотримання вимоги щодо подання даних про свою податкову адресу доцільно встановити відповідальність фізичних осіб за неподання чи несвоєчасне подання даних (у т.ч. шляхом збільшення розміру штрафу за несвоєчасне подання інформації);

2) покласти обов'язок з утримання та перерахування ПДФО до місцевих бюджетів, а також подання звітності до фіскальних органів на роботодавця. Це потребуватиме додаткових витрат від роботодавців (пов'язаних з перерахунком податку до багатьох місцевих бюджетів), але з точки зору контролю для державних фіскальних органів така система є легшою, ніж щомісячно контролювати сплату податку фізичними особами. Крім того, для фізичних осіб також буде простіше, якщо ПДФО обчислюватимуть, утримуватимуть і перераховуватимуть роботодавці;

3) зобов'язати всіх фізичних осіб, які отримують заробітну плату, вищу ніж мінімальна, подавати податкову декларацію. Це дозволить фіскальним органам посилити контроль за повнотою перерахованих до відповідних бюджетів сум податку. Найкращим для населення варіантом при цьому є електронне декларування;

4) проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення для підвищення податкової культури.

Отже, зміна системи адміністрування податку з доходів фізичних осіб в частині його зарахування до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи сприятиме посиленню фінансової незалежності територіальних громад, збільшить можливості для впровадження соціальних та інфраструктурних проєктів унаслідок зростання доходів,

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

підвищить мотивацію органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, покращення якості та кількості соціальних послуг, які надаються жителям громади, посилить процеси об'єднання громад. Як результат, зменшаться диспропорції в економічному і соціальному розвитку між територіальними громадами.

Оптимальним шляхом трансформації має стати розподіл додаткового навантаження з адміністрування ПДФО між усіма суб'єктами: фізичною особою (щодо своєчасного подання інформації роботодавцю про зміну податкової адреси; заповнення та подання щорічних податкових декларацій фіскальним органам), роботодавцем (щодо утримання та перерахування ПДФО до місцевих бюджетів відповідно до податкової адреси працівників, а також подання звітності до фіскальних органів) та державою (проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів з підвищення податкової культури серед населення).

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

Особливо важливим в умовах децентралізації та формування фінансово та економічно спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня є забезпечення ефективного справляння податків на майно.

Податки на майно є вагомою частиною доходів бюджетів практично усіх держав. Відповідно до класифікації МВФ, **податки на майно – це податки, які підлягають сплаті за використання, володіння чи передачу майна і стягуються через рівні проміжки часу, лише один раз або у разі зміни права власності**²⁶⁹. Відтак їх поділено на п'ять категорій: періодичні податки на нерухоме майно; періодичні податки на чисту вартість майна; податки на майно, що передається у спадок; податки на капітал; інші періодичні податки на власність²⁷⁰.

Характеризуючи податки на майно, доцільно звернути увагу на ті **переваги, які виникають унаслідок їх справляння, а саме:**

– по-перше, податок стимулює власників нерухомості чи користувачів землі до ефективного користування ними (оскільки з боку

²⁶⁹ Government finance statistics manual 2014. International Monetary Fund: Website. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>

²⁷⁰ Там само.

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

платників податки трактується як додаткові витрати на утримання) або продажу в умовах фінансової неспроможності сплатити податковий платіж;

– по-друге, встановлення податку стимулює органи місцевого самоврядування підвищувати рівень привабливості своєї території для ведення підприємницької діяльності та проживання на ній, що забезпечує зростання ринкової вартості нерухомості та землі;

– по-третє, податки на майно характеризуються економістами як прогресивні²⁷¹, оскільки нерухоме майно та земельні ділянки, як правило, належать відносно багатим особам, унаслідок чого податкове навантаження покладається на осіб із середнім та високим рівнем доходу (слід зауважити, що це твердження справедливе для розвинутих країн, проте, для прикладу, щодо України, то через особливості адміністрування податку та традиції володіння майном воно не відповідає дійсності);

– по-четверте, вони є стабільним та, що не менш важливо, прогнозованим джерелом податкових надходжень через немобільність бази оподаткування;

– по-п'яте, це податки, які опосередковано охоплюють «тіньові» доходи платників;

– по-шосте, ці податкові платежі є передбачуваними для їх платників.

Водночас неефективно сформована система майнових податків може **негативно впливати на ефективність їх справляння**. Такими проблемними аспектами можуть стати:

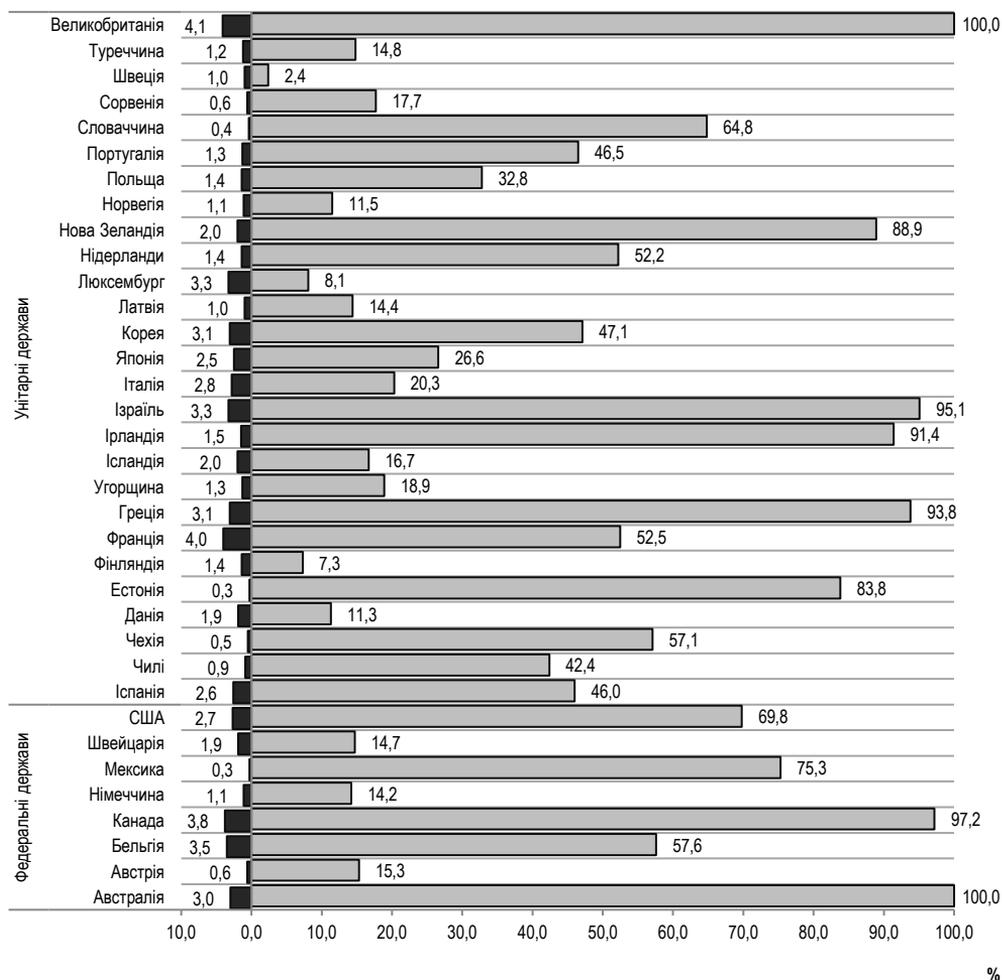
- неефективне визначення податкової бази та методу, який використовується для оцінювання такої бази;
- відмінності у застосуванні податку на різних територіях;
- неврахування фінансового становища власників майна під час оподаткування.

Як уже зазначалося, майнові податки широко розповсюджені і передовсім виступають вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів. Проте роль та особливості встановлення майнових податків у країнах світу значно різняться. У середньому серед економічно розвинутих країн такі податки складають 2% ВВП і більше, натомість у країнах, що розвиваються – до 1% (рис. 7.7)²⁷².

²⁷¹ Ali M., Fjeldstad O.-H., Katena L. Property taxation in developing countries. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2017. URL: <https://www.cmi.no/publications/6167-property-taxation-in-developing-countries>

²⁷² Там само.

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



□ Питома вага податків на майно в складі податкових доходів місцевих бюджетів ■ Питома вага податків на майно у ВВП країни

Рис. 7.7. Частка майнових податків у ВВП та податкових доходах місцевих бюджетів окремих країн ОЕСР у 2015 р., %

Джерело: розраховано за²⁷³.

Відповідно до результатів дослідження, проведеного МВФ, найвищою часткою майнових податків у ВВП країни характеризуються розвинені держави Західної Європи, США та Канада; схожим рівнем надходжень характеризуються також Бразилія та Аргентина. Натомість країни з перехідною економікою Центральної та Східної Європи та інших

²⁷³ Служби статистики ОЕСР. URL: <http://stats.oecd.org>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

колишніх радянських республіках через історичні особливості їх розвитку характеризуються невисокими показниками питомої ваги майнових податків у ВВП держави. Найнижчими показниками характеризуються країни Африки – до 0,1% ВВП²⁷⁴.

Різняться також роль та значення майнових податків у складі доходів місцевих бюджетів (рис. 7.8). У таких країнах, як Австралія, Канада, Естонія, Греція, Ірландія, Ізраїль, Нова Зеландія та Велика Британія, частка податку вища (88%), тоді як у Фінляндії, Швеції та Люксембурзі – значно нижча (10%).

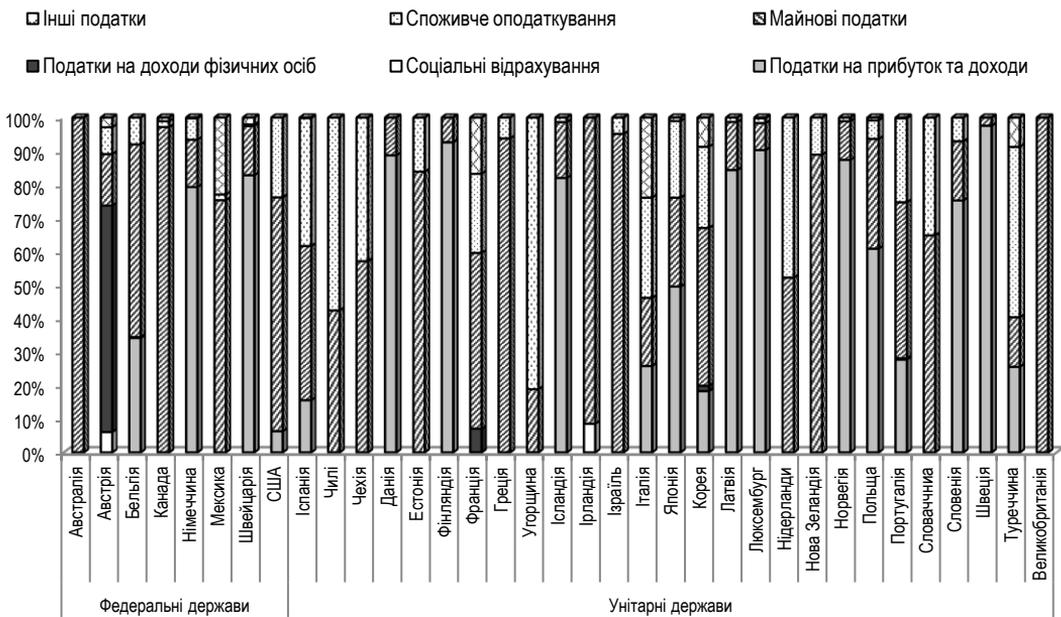


Рис. 7.8. Структура податкових доходів бюджетів муніципалітетів окремих країн ОЕСР у 2015 р., %

Джерело: розраховано за²⁷⁵.

Об'єктами оподаткування податками на майно є нерухоме (земля, будівлі та споруди) та рухоме (машини та обладнання, транспортні засоби, літаки та судна) майно. Водночас у більшості країн-членів ЄС оподаткуванню підлягає саме нерухоме майно (табл. 7.3).

²⁷⁴ Там само.

²⁷⁵ Там само

**Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Таблиця 7.3

**Особливості оцінювання податкової бази при встановленні податків на
майно в країнах-членах ЄС**

Країна	Податок на землю	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Податок на нерухоме майно (земля+будівлі)	Податок на рухоме майно
Австрія			ОРВ	
Бельгія			ОРВ(Р)	
Болгарія			ОРВ	Х
Боснія та Герцоговина			ОВП	
Велика Британія			х	
Греція		ОВП	ОРВ	
Данія	ОРВ	х	х	
Естонія	ОРВ			
Ірландія			ОРВ (Р)	
Ісландія			ОРВ	
Іспанія			ОРВ	
Італія		х	ОРВ (Р)	
Кіпр			ОРВ	
Латвія			ОРВ	
Литва	ОРВ	ОРВ		
Люксембург			ОРВ	
Македонія			ОРВ	Х
Нідерланди			ОРВ	Х
Німеччина			ОРВ	Х
Норвегія			ОРВ	
Хорватія	ОВП	ОВП	ОВП	
Чехія			ОВП	
Фінляндія			ОРВ	
Франція	ОВП	ОВП	ОВП	
Польща	ОВП		ОВП	
Португалія			ОРВ	
Румунія	ОВП	ОРВ		
Сербія			ОРВ	
Словаччина			ОРВ	
Словенія	ОРВ	ОРВ		Х
Угорщина	х	х		
Чорногорія			ОРВ	
Швеція			ОРВ	
Швейцарія			х	

Примітка: ОРВ – модель оцінювання ринкової вартості об'єкта; ОРВ(Р) – модель оцінювання ринкової вартості об'єкта на основі визначення річної вартості оренди; ОВП – модель оцінювання вартості землі за її площею.

Джерело: складено за²⁷⁶.

²⁷⁶ Служба статистики ОЕСР. URL: <http://stats.oecd.org>; Property tax regimes in Europe. The global urban economic dialogue series. UN-HABITAT. 84 p.

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

Слід зазначити, що в більшості країн доходи від майнових податків формуються саме завдяки періодичним податкам (в країнах-членах ЄС їх питома вага в складі майнових податків складає близько 60%). Значну вагу мають періодичні податки на чисту вартість майна, які становлять 1/5 надходжень майнових податків, та податки на майно, яке передається у спадок, – 8%²⁷⁷.

Враховуючи особливості формування податків на майно в Україні та міжнародну практику, особливої уваги заслуговують передовсім періодичні податки на майно, які в нашій країні представлені:

- податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- платою за землю;
- транспортним податком.

Проте транспортний податок в його сучасному визначенні (об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року (ст. 267.2.1 Податкового кодексу України) доцільно трактувати як податок на багатство або переспоживання. Тому податками на майно вважатимемо податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плату за землю.

7.4.1. Плата за землю

Плата за землю є варіантом податку на майно, коли оподатковується лише вартість землі. Основною перевагою оподаткування землі перед оподаткуванням нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, є стимулювання власників земельних ділянок до їх ефективного використання. У більшості країн оподаткування нерухомості включає оподаткування землі та «improvements», тобто будівель, споруд тощо. Оскільки при встановленні лише земельного податку «improvements» не оподатковується, платник податку має стимул до більш ефективного використання ділянки. Порівняно з податком на майно, який включає землю та інше нерухоме майно, що перешкоджає інвестиціям у власність, земельний податок стимулює будівництво.

На важливість цього аспекту формування податкової системи держави звернули увагу, визначаючи індекс міжнародної податкової

²⁷⁷ Property tax regimes in Europe. The global urban economic dialogue series. UN-HABITAT. 84 p.

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

конкурентоспроможності (ITCI) податкових систем 34 країн ОЕСР. Найбільш конкурентоспроможною податковою системою у 2014 р. характеризувалася Естонія. Серед причин таких результатів була наявність податку на нерухомість, коли оподатковувалася лише земля²⁷⁸.

Зараз близько 30 країн світу використовують оподаткування землі як ефективний варіант податку на майно²⁷⁹. Серед країн-членів ЄС податок на землю застосовується у таких країнах, як Данія, Естонія, Литва, Польща, Румунія, Словенія, Угорщина, Франція та Хорватія (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

Особливості механізму податку на землю в країнах-членах ЄС та Україні

Країна	Назва податку	Бюджет, до якого надходить	Податкова ставка	Примітки
Данія	Податок на землю	Місцевий податок	1,6-3,4% вартості землі	Оцінка на основі ринкової вартості землі
Естонія	Податок на землю	Державний, повністю зараховується до бюджету муніципалітету	0,1-2,5% вартості землі	Оцінка на основі ринкової вартості землі
Литва	Податок на землю	Сплачується до відповідного місцевого бюджету	0,01-4% вартості землі	Оцінка на основі середньої ринкової вартості землі, яка встановлюється терміном на 5 років масовою оцінкою
Польща	Сільськогосподарський податок	Місцеві податки	Ставки сільськогосподарського податку залежать від виду землі та встановлюються відповідно до ціни так званого жито-гектара	
	Лісовий податок		Розрахунки лісового податку на га залежать від грошового еквівалента 0,22 м ³ деревини, розрахована на основі середньої ціни продажу деревини	
Румунія	Податок на землю	Місцевий податок	Органом місцевого самоврядування встановлюється фіксована сума податку на 1 м ² залежно від площі та особливостей землекористування	
Словенія	Плата за користування землею під будівлями	Місцевий податок	Суми до сплати податку визначаються муніципалітетами на основі врахування багатьох факторів розміщення та використання землі – це так звана система «point»	
Угорщина	Податок на землю	Місцевий податок	Податок стягується або на суму, що перебуває у власності землі, з максимальною ставкою в 200 форинтів за м ² , або на кориговану справедливою ринковою вартістю землі, не більше 3% цієї вартості. Відкоригована справедлива ринкова вартість становить 50% ринкової вартості, визначеної для цілей податку на спадщину або на подарунок	

²⁷⁸ Pomerleau K., Lundeen A. 2014 International tax competitiveness index. Tax Foundation: Website. URL: <https://taxfoundation.org/2014-international-tax-competitiveness-index>

²⁷⁹ Dye R.F., England R.W. Assessing the theory and practice of land value taxation. Lincoln institute of land policy, 2010. 36 p.

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

Країна	Назва податку	Бюджет, до якого надходить	Податкова ставка	Примітки
Україна	Плата за землю	Місцевий податок	0-3% нормативної грошової оцінки землі	Нормативна грошова оцінка землі
Франція	Податок на нерозвинене майно (TFPNB)	Місцевий податок	TFPNB розраховується шляхом множення податкової бази, показаної у податковому повідомленні за річними ставками, встановленими різними місцевими громадами	
Хорватія	Податок за користування державними землями	Місцевий податок	Сума податку визначається органом місцевого самоврядування за умови врахування визначених факторів	

Джерело: складено за²⁸⁰.

Питома вага податку на землю в складі періодичних податків на нерухоме майно в цих країнах суттєво відрізняється (рис. 7.9). Якщо в Естонії вона складає 100%, то у Франції – 1,7%, що свідчить про різну систему майнових податків в країнах-членах ЄС.

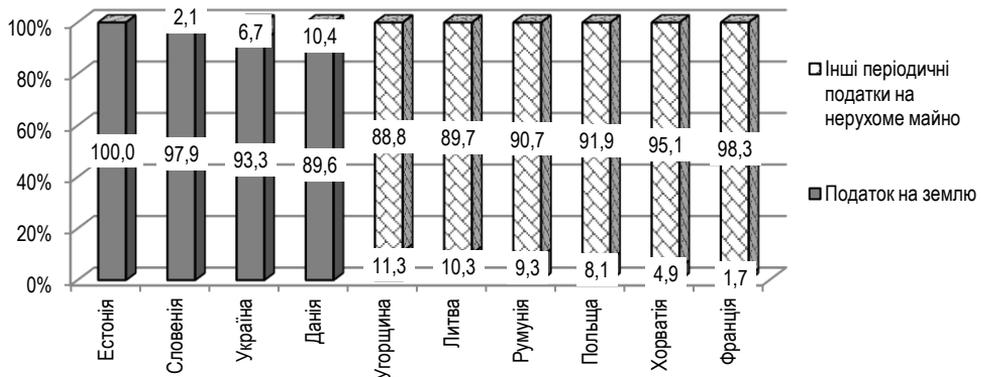


Рис. 7.9. Питома вага податку на землю в складі періодичних податків на нерухоме майно в окремих країнах-членах ЄС та в Україні у 2016 р., %

Джерело: складено за²⁸¹.

²⁸⁰ Kesner-Skreb M. What should one know about immovable property taxation in Croatia? Newsletter. Institute of public finance. 2009. № 46. URL: <http://www.ijf.hr/eng/newsletter/46.pdf>; Property tax in Hungary. Angloinfo: Website. URL: <https://www.angloinfo.com/how-to/hungary/money/hungarian-taxes/property-taxes>; European property tax guide summary. Gerald eve international: Website. URL: https://www.geraldeve.com/pdf/European_Property_Tax_Guide_DECEMBER-2016.pdf; Ali M., Fjeldstad O.-H., Katena L. Property taxation in developing countries. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2017. URL: <https://www.cmi.no/publications/6167-property-taxation-in-developing-countries>

²⁸¹ Служба статистики ЄС. URL: <http://stats.oecd.org>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Досліджуючи особливості оподаткування землі та нерухомого майна загалом у країнах світу та аналізуючи напрацювання науковців у цій сфері, доцільно звернути увагу на основні аспекти, що їх беруть до уваги, коли встановлюють правила оподаткування. Система оподаткування майна включає чотири основні компоненти, які і визначають «правила гри», а саме:

- визначення податкової бази;
- оцінювання бази оподаткування;
- встановлення податкових ставок;
- визначення рівня та особливостей управління під час оподаткування майна і землі.

Основним питанням у встановленні плати за землю є **визначення податкової бази**.

Аналіз законодавства у сфері оподаткування нерухомого майна та земельних ділянок в країнах світу дозволяє визначити об'єкти, які звільняються від оподаткування майновими податками в більшості країн, серед них: земельні ділянки, які знаходяться у власності органів державної влади, навчальних закладів та закладів культури, релігійних організацій та кладовища, державних закладів охорони здоров'я, благодійних установ, дороги, парки, землі іноземних посольств та міжнародних організацій. У деяких країнах до таких винятків віднесено також землі сільськогосподарського призначення²⁸².

За результатами проведених досліджень щодо доцільності звільнення від оподаткування майновими податками об'єктів різними науковцями в різні періоди, такі дії були піддані критиці з огляду на такі підстави:

- оскільки органи державної влади, які володіють майном на території відповідного муніципалітету, отримують відповідні соціальні послуги на рівні з іншими суб'єктами оподаткування, вони мають сплачувати податки, що відповідає принципу соціальної справедливості²⁸³;

²⁸² Slack E., Bird R.M. How to reform the property tax: lessons from around the world. Institute on Municipal Finance and Governance. 2015. № 21. 35 p. URL: https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf

²⁸³ Bahl R.W., Linn J.F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/963911468739534803/Urban-public-finance-in-developing-countries>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

– оскільки оподатковане майно характеризується вищою вартістю, ніж звільнене від оподаткування, економічна конкуренція між суб'єктами економіки – платниками майнових податків спотворюється²⁸⁴;

– звільнення від оподаткування обмежує податкову базу, збільшує податкове навантаження на інших платників податків (оскільки в окремих країнах органи місцевого самоврядування, встановлюючи податки на майно, визначають їх розмір залежно від потреб наповнення місцевого бюджету), а також знижує рівень та якість надання місцевих послуг²⁸⁵.

Слід врахувати, наведені результати наукових досліджень є особливо актуальними у разі визначення умов звільнення від оподаткування на державному рівні. Для прикладу, в Польщі свого часу централізовано встановлені пільги в оподаткуванні землі та іншого нерухомого майна були об'єктом значних політичних суперечностей, оскільки органи місцевого самоврядування заявляли про доцільність компенсування їм втрачених доходів з державного бюджету та необхідності встановлення пільг лише за їх згодою²⁸⁶.

Щодо можливостей органів місцевого самоврядування в цій сфері, то на базовому рівні доволі часто надаються податкові пільги для залучення на відповідну територію підприємств. Аргументом податкової конкуренції органів місцевого самоврядування у сфері майнового оподаткування є те, що пільги є стимулом до створення додаткових робочих місць та залучення інвестицій на територію громади. Однак дослідження впливу встановлення майнових податків на місцевому рівні на розвиток адміністративно-територіальних утворень у США²⁸⁷,²⁸⁸ дозволило зробити висновок: податкові пільги в оподаткуванні майна в окремих випадках впливали на обрання місця розташування підприємств, проте у більшості випадків їх встановлення призводило до зниження

²⁸⁴ Kitchen H.M., Slack E. Business Property Taxation. Working Papers, Queen's at Kingston. School of Policy Studies. 1993. URL: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:fth:qkinpo:93-24>

²⁸⁵ Slack E., Bird R.M. How to reform the property tax: lessons from around the world. Institute on Municipal Finance and Governance. 2015. № 21. 35 p. URL: https://space.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf

²⁸⁶ Swianiewicz P., Łukomska J. Local tax policies in the limited autonomy of the revenue collection system in Poland', in Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy. Rosendahl's, 2015. URL: <http://english.sim.dk/media/13665/pawe%C5%82-swianiewicz-and-julita-%C5%82lukomska.pdf>

²⁸⁷ Bartik T.J. Who Benefits from State and Local Economic Development Policies? Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1991. URL: <https://doi.org/10.17848/9780585223940>

²⁸⁸ Kenyon D.A., Langley A.H., Paquin B.P. Rethinking Property Tax Incentives for Business. Lincoln institute of land policy, 2012. 80 p. URL: <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-kenyon-et-al.pdf>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

податкових надходжень до місцевих бюджетів та зниження якості надання суспільних послуг. Окрім того, частою є ситуація, коли податкові пільги, які вводяться з метою залучення на територію громади нових підприємств, застосовуються і до вже функціонуючих підприємницьких структур, що не відповідає меті, призводить до недоотримання надходжень до місцевого бюджету та може бути причиною недобросовісної конкуренції та корупції.

Основою податку на землю є визначення бази оподаткування та оцінювання вартості землі. Сьогодні в країнах-членах ЄС використовують такі **методи оцінювання вартості землі**:

1. Оцінювання на основі площі – плата за землю стягується за квадратний метр площі земельної ділянки. При цьому можливим є коригування вартості земельної ділянки на відповідні коефіцієнти для врахування місця розташування та інших факторів. Отже, ринкова вартість земельної ділянки опосередковано впливає на оцінку вартості землі на основі площі ділянки – лише через вплив відповідних коефіцієнтів коригування.

Використання коефіцієнта коригування вартості земельної ділянки в її оцінці може мати місце для «відображення» місцезнаходження ділянки в межах певної зони населеного пункту. Водночас такий коефіцієнт виводиться з середніх значень для певної групи властивостей у кожній зоні і не відображає характеристики кожної окремої властивості ділянки. Проте, коли група властивостей визначається досить точно, оцінка вартості землі наближається до її ринкової вартості²⁸⁹. Для прикладу, зона, в межах якої застосовується відповідний коефіцієнт коригування, може бути визначена як для певного міста чи окремих районів міста, так і для земельних ділянок на окремій вулиці.

На сьогодні оцінка земельних ділянок на основі їх площі широко використовується передовсім у країнах Центральної та Східної Європи, тобто в країнах з недостатнім рівнем розвитку ринків нерухомості.

2. Оцінювання на основі ринкової вартості земельної ділянки – оцінюється вартість ділянки, визначена на ринку нерухомості. Ринкова вартість визначена як ціна, сформована імовірними покупцем та продавцем. Для проведення оцінки ринкової вартості земельної ділянки використовуються такі методи:

²⁸⁹ Bird M., Slack E. Land and property taxation: a review. World Bank: Website. 2002. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

– підхід порівняння продажів – підхід до визначення вартості земельної ділянки на основі дійсних продажів аналогічних ділянок. Використовується, коли ринок землі активний та розвинений, і на ньому здійснюються продажі майна, аналогічного до оцінюваного;

– дохідний – ідея використання такого методу полягає у визначенні суми постійного доходу (орендного), який власник може отримувати від володіння земельною ділянкою;

– витратний – передбачає, що покупець заплатить не більше, ніж суму, яку йому необхідно вкласти для забезпечення максимально ефективного використання ділянки порівняно з попереднім власником.

Слід зауважити, що оцінювання землі на основі її ринкової вартості доволі складний процес і вимагає високого рівня розвитку ринку землі, супроводжується серйозними ризиками та неоднозначністю.

Зараз така модель оцінювання вартості землі використовується у країнах-членах ОЕСР, Індонезії, Філіппінах, Латвії, Аргентині та Мексиці. Дещо адаптований варіант оцінювання земельних ділянок використовується у Великій Британії.

Порівняння двох моделей оцінювання вартості землі дозволило акцентувати увагу на тому, що модель оцінювання ринкової вартості характеризується вагомими перевагами порівняно з оцінюванням вартості за площею ділянки, а саме:

по-перше, у ринковій вартості земельної ділянки закладено врахування усіх характерних її особливостей, що не передбачено при визначенні її площі;

по-друге, ринкова вартість землі передбачає врахування такого фактора, як рівень розвитку території завдяки наданню соціальних послуг органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Для прикладу, дві однакові за площею та основними характеристиками ділянки згідно з результатами оцінювання за площею матимуть однакову вартість попри те, що одна з них знаходиться поблизу парку, а інша – заводу. Натомість за результатами оцінювання ринкової вартості їх вартість буде різною, тобто більш справедливою;

по-третє, оцінювання на основі врахування площі земельної ділянки призводить до збільшення податкового навантаження на платників податків з низьким рівнем доходу, оскільки не враховуються фактори, які визначають реальну вартість об'єкта.

Способом подолання зазначених проблем, якщо використовується модель оцінювання вартості землі за її площею, є застосування

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

коригуючих коефіцієнтів для відображення відмінностей у вартості. Проте, для прикладу, у Нідерландах удосконалення використовуваної моделі за допомогою коригуючих коефіцієнтів ускладнило її настільки, що від неї відмовилися. У міру того, як відбувалося подрібнення зон для визначення коефіцієнтів, відбувалося максимальне наближення моделі оцінювання вартості землі за площею до моделі оцінювання ринкової вартості землі, а також її ускладнення.

3. Самооцінка – метод, за якого оцінюється вартість землі власником майна – платником податку. Для прикладу, в Угорщині місцева система оподаткування майна ґрунтується на самоідентифікації. Платники податку зобов'язані самостійно реєструватися та подавати податкові зобов'язання до місцевої податкової служби. У Таїланді самооцінка проводиться не безпосередньо платником податку, а місцевими оцінювачами.

Слід зауважити, що самооцінка як процедура оцінювання вартості землі та нерухомого майна є виправданою для країн з низькою адміністративною спроможністю, оскільки не вимагає висококваліфікованого персоналу та доволі проста у реалізації. Але говорити про її точність доволі складно – результатом її використання може стати недооцінка вартості майна та, відповідно, недоотримання коштів до бюджету.

Щодо питання встановлення податкових ставок при справлянні плати за землю, то першочергово потрібно визначити: на якому рівні встановлюються податкові ставки, чи диференційовані податкові ставки і як саме. Зазначимо, встановлення ставок можливе на центральному, регіональному чи муніципальному рівні або за їх поєднання. Слід зауважити, що встановлення ставок на місцевому рівні є найбільш поширеним способом, оскільки з огляду на визначення цього податку в більшості країн як місцевого органи місцевого самоврядування мають можливість впливу на забезпечення надходжень до відповідного бюджету для надання місцевих послуг. Доказом вагомості цього аспекту є ситуація 2017 р. у Великій Британії, де майнові податки є основним дохідним джерелом місцевих бюджетів. Відтак для забезпечення надання соціальних послуг відповідного рівня органами місцевого самоврядування було прийнято рішення підвищення ставок при оподаткуванні нерухомого майна та землі. Як звертають увагу В. D. Hoffman та С. С. Gibson²⁹⁰,

²⁹⁰ Slack E., Bird R.M. How to reform the property tax: lessons from around the world. Institute on Municipal Finance and Governance. № 21. 2015. 35 p. URL:

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

«встановлення місцевих податкових ставок покладає відповідальність за прийняття податкових рішень на місцевий рівень та забезпечує посилення підзвітності, що може призвести до покращення місцевих послуг та більш ефективного розвитку муніципалітету».

Водночас, економістами, які впродовж тривалого часу досліджували питання встановлення податкових ставок на різних рівнях, доведено, що визначення на центральному рівні мінімальних та максимальних податкових ставок є доцільним^{291, 292}. Мінімальна та максимальна ставки дозволяють уникнути проблеми спотворення податкової конкуренції. Багаті муніципалітети, маючи можливість надавати послуги високої якості, можуть значно знижувати ставки оподаткування майнових податків. Аналогічно і з максимальною ставкою. У такому разі частою є ситуація, коли органи місцевого самоврядування встановлюють більш високі податкові ставки для промислових підприємств.

В Україні плата за землю є обов'язковим для встановлення місцевим податком. Основи його справляння визначено Податковим кодексом України (табл. 7.5).

Визначення бази оподаткування платою за землю відбувається на основі нормативної грошової оцінки землі.

Відповідно до Закону України «Про оцінку земель»²⁹³, грошова оцінка землі поділяється на нормативну та експертну. Експертна проводиться для визначення вартості об'єкта оцінки. Нормативна грошова оцінка землі є основою для розрахунку плати за землю та оренди земельних ділянок державної та комунальної власності. Відповідно до п. 14.1.125 Податкового кодексу України, нормативна грошова оцінка земельних ділянок визначається як капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений відповідно до законодавства центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Її проведення затверджується рішенням органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, або на підставі договору, а

https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf

²⁹¹ Slack E., Bird R.M. How to reform the property tax: lessons from around the world. Institute on Municipal Finance and Governance. № 21. 2015. 35 p. URL:

https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf

²⁹² Boadway R.W., Kitchen H.M. Canadian Tax Policy. 3rd ed. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1999.

²⁹³ Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. Відомості Верховної Ради України. № 15. 2004. С. 229.

**Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

розрахунок здійснюють землевпорядні компанії, які розробляють технічну документацію з нормативної оцінки.

Таблиця 7.5

Основи справляння плати за землю в Україні

Податок	Платники податку	Об'єкт та база оподаткування	Ставка податку
Плата за землю	Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв); землекористувачі	Нормативна грошова оцінка земельних ділянок, які перебувають у власності або користуванні, з урахуванням коефіцієнта індексації	Не більше 3% нормативної грошової оцінки землі; для земель загального користування – не більше 1%; для сільськогосподарських угідь – 0,3-1%; для земель, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання – не більше 12%
		Площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено	За земельні ділянки за межами населених пунктів – не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області; для сільськогосподарських угідь – 0,3-5%
Орендна плата	Орендар земельної ділянки	Земельна ділянка, надана в оренду	<i>Розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди. Річна сума орендної плати не може бути меншою розміру земельного податку та перевищувати 12% нормативної грошової оцінки землі</i>

Джерело: складено автором з використанням Податкового кодексу України.

З 2018 р. в Україні проводиться загальнонаціональна нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення, що передбачено Законом України «Про Державний бюджет на 2018 р.», що здійснюється на основі Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення²⁹⁴ згідно з формулою (7.1):

$$G_{zd} = \Sigma (Pa_{gr} \times Ga_{gr}) + P_{nsg} \times G_{nsg}, \quad (7.1)$$

де: G_{zd} – нормативна грошова оцінка земельної ділянки сільськогосподарського призначення, грн;

Pa_{gr} – нормативна грошова оцінка агровиробничої групи ґрунтів відповідного сільськогосподарського угіддя природно-сільськогосподарського району, грн за га;

²⁹⁴ Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету міністрів України від 16.11.2016 р. № 831. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249510871>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

Пагр – площа агровиробничої групи ґрунтів сільськогосподарського угіддя, га;

Пнсг – площа несільськогосподарських угідь (земель під господарськими шляхами і прогонами, полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, окрім тих, які віднесені до земель лісгосподарського призначення, земель під господарськими будівлями і дворами, земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, земель тимчасової консервації тощо), га;

Гнсг – норматив капіталізованого рентного доходу несільськогосподарських угідь на землях сільськогосподарського призначення, грн за га.

У цій формулі першочергову увагу слід звернути на показник *Гагр*, який визначається на основі врахування результатів ґрунтових обстежень сільськогосподарських земель. На сьогодні ґрунтознавцями сформовано 222 агровиробничі групи ґрунтів, вироблено понад 5,5 тис. так званих ґрунтових різниць, які і є важливим елементом нормативної оцінки земель. Отже, зрозумілою є складність та високий рівень залежності визначення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення саме від показників якості ґрунтів.

На жаль, єдине великомасштабне ґрунтове обстеження на території сучасної України було проведено у 1956-1961 рр., а так зване «уточнююче» ґрунтове обстеження – у 1975-1985 рр. Враховуючи, що середній термін чинності ґрунтових карт складає 15 років, а в окремих випадках – 5 років²⁹⁵, дані, які використовуватимуться і використовувалися для визначення нормативної грошової оцінки земель застарілі та не відображають реального стану ґрунтового покриву в Україні. Адже за практично 40 років змінилися і методи дослідження ґрунтового покриву, застаріла класифікація ґрунтів, а також змінився стан ґрунтів (унаслідок їх техногенного порушення).

Щодо проведення нормативної грошової оцінки земель в межах населених пунктів, то вона базується на витратній концепції і визначається за формулою (7.2)²⁹⁶:

²⁹⁵ Дацько Л.В. Необхідність проведення ґрунтових обстежень. Родючість ґрунтів України: сайт. 2013. URL: <http://soils-roduchist.blogspot.com/2013/01/blog-post.html>

²⁹⁶ Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21.11.2016 р. № 489. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1647-16>

**Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

$$Цн = \frac{В * Нп}{Нк} * Кф * Км \quad (7.2)$$

де: $Цн$ – нормативна грошова оцінка 1 м² земельної ділянки, грн;

$В$ – витрати на освоєння та облаштування території з розрахунку на 1 м², грн;

$Нп$ – норма прибутку (6%);

$Нк$ – норма капіталізації (3%);

$Кф$ – коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки;

$Км$ – коефіцієнт, який характеризує місце розташування земельної ділянки.

Тут увагу слід зосередити на зміні сітки коефіцієнтів функціонального призначення. До 2017 р. максимальним коефіцієнтом функціонального використання було значення 2,5, яке застосовувалося для категорії земель комерційного призначення. З 2017 р., після прийняття Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів № 489²⁹⁷, коефіцієнт 2,5 застосовується лише для земель з окремими видами цільового призначення (будівництво та обслуговування будівель торгівлі, туристичної інфраструктури, закладів громадського харчування, будівель ринкової інфраструктури, кредитно-фінансових установ). Для інших земель застосовуються суттєво нижчі коефіцієнти (земель промисловості – 1,2, земель транспорту – 1,0, земель рекреаційного призначення – 0,5), що знижує обсяги плати за землю. Визначаючи коефіцієнт $Км$, враховують, по-перше, місцеположення населеного пункту у загальнодержавній, регіональній і місцевій системах виробництва і розселення, по-друге, містобудівна цінність території в межах населеного пункту (економіко-планувальної зони), по-третє, місце розташування земельної ділянки в межах економіко-планувальної зони.

Зважаючи на основні аспекти справляння плати за землю в Україні та враховуючи досвід країн-членів ЄС, слід зробити **висновки щодо ефективності механізму справляння плати за землю в Україні**.

По-перше, використання саме податку на землю та податку на нерухоме майно як окремих платежів (як це визначено в Україні), а не єдиного податку на нерухоме майно, яке включає оподаткування і нерухомості, і землі, більш позитивно сприймається економістами, оскільки сприяє розвитку та ефективному використанню земельних ділянок.

²⁹⁷ Там само.

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

По-друге, плата за землю визначена обов'язковим для встановлення місцевим податком в Україні, що відповідає загальноєвропейській практиці та висновкам науковців у цій сфері. Окрім того, законодавче встановлення мінімальної та максимальної податкових ставок дозволяє забезпечити справедливу податкову конкуренцію на місцевому рівні. Проте в Україні мінімальною ставкою при встановленні плати за землю є 0%, тобто встановивши плату за землю як обов'язковий податок, органи місцевого самоврядування мають можливість його не справляти на території громади. Тому доцільно говорити про необхідність встановлення мінімальної податкової ставки на рівні, відмінному від 0%, для збільшення надходжень до місцевих бюджетів та уникнення спотворення податкової конкуренції та можливої корупції.

Окрім того, ведучи мову про встановлення пільг чи мінімальних ставок податку на землю на рівні територіальної громади з метою залучення на територію громади суб'єктів господарювання, слід зазначити: зниження місцевих податків та зборів (у тому числі і плати за землю) може бути лише тимчасовим заходом. Місцеві податки та збори є вагомим дохідним джерелом бюджетів громад, тому їх зниження на тривалий період може негативно вплинути на рівень їх фінансової спроможності. Натомість значно важливішим є визначення та дотримання політики органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків та зборів та визначення податкових ставок і пільг хоча б на середньострокову перспективу (3 роки).

По-третє, проблемою встановлення плати за землю в Україні і в багатьох країнах Європи є відсутність оцінки землі на основі її ринкової вартості. Сьогодні в Україні проводять нормативну та експертну грошову оцінку землі, цілі та способи розрахунку яких зовсім різні. Експертна оцінка спрямована на визначення ринкової вартості землі, натомість нормативна використовується для встановлення земельного податку. Такий підхід неефективний та зумовлює ризики невідповідності вартості землі та її оподаткування, про що свідчать і дані дослідження вартості ріллі в країнах-членах ЄС з різними моделями оцінювання землі (рис. 7.10).

Попри помітний вплив територіального розташування на вартість землі в країнах-членах ЄС, спостерігаються і значно нижчі показники вартості у державах, де оцінювання землі проводиться не на основі її ринкової вартості.

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

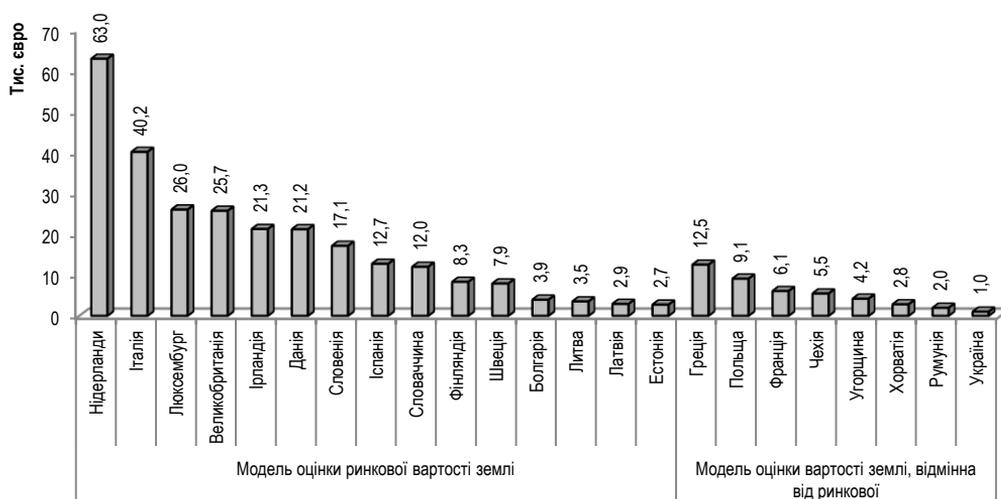


Рис. 7.10. Вартість 1 га ріллі в країнах-членах ЄС та Україні у 2016 р.

Джерело: складено за²⁹⁸.

Проте використання оцінки землі на основі ринкової вартості вимагає високого рівня розвитку ринку землі в державі, чого в Україні поки що немає.

По-четверте, відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення²⁹⁹ та Методики нормативної грошової оцінки земель населених пунктів³⁰⁰, розрахунок нормативної грошової оцінки землі в Україні здійснюється відповідно до таких підходів:

- для земель населених пунктів оцінка проводиться на основі суми витрат на освоєння та облаштування території;
- для земель за межами населених пунктів визначено відповідні нормативи рентного доходу для сформованих категорій земель на строк капіталізації;
- для земель сільськогосподарського призначення норми капіталізованого рентного доходу визначаються відповідно до

²⁹⁸ Вартість сільськогосподарських земель та їх оренди у країнах ЄС та Україні. Економічний дискусійний клуб: сайт. 2018. URL: <http://edclub.com.ua/analitika/rubryka-cikavo-znaty-varnist-silskogospodarskyh-zemel-ta-yih-orendy-u-krayinah>

²⁹⁹ Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету міністрів України від 16.11.2016 р. № 831. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249510871>

³⁰⁰ Про Методику нормативної грошової оцінки земель населених пунктів: постанова Кабінету міністрів України від 23.03.1995 р. № 213. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/213-95-%D0%BF>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

особливостей природно-сільськогосподарського районування та бонітування ґрунтів.

При цьому, відповідно до Закону України «Про оцінку земель» та Податкового кодексу, нормативна грошова оцінка землі визначається як капіталізований рентний дохід, тобто теоретично оцінювання має базуватися на основі можливого доходу від оренди земельної ділянки, а отже, відповідати її ринковій вартості. Натомість наведені підходи суперечать самому визначенню нормативної грошової оцінки, а нормативно встановлені значення розходяться з ринковою вартістю землі.

Тобто сам механізм нормативної грошової оцінки землі в нашій країні суперечливий та неефективний. Визначення нормативної грошової оцінки землі передбачає використання великої кількості показників, що значно ускладнює цей процес, а для розрахунку використовуються коефіцієнти, обчислені на основі застарілих даних, що не просто знижує її точність, а може бути причиною її спотворення.

7.4.2. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (далі – податок на нерухомість, оскільки оподаткування землі у цьому дослідженні не розглядається), впроваджений у багатьох країнах світу, як високорозвинутих, так і в тих, що розвиваються. Доцільність його справляння трактують по-різному: 1) як непряме оподаткування доходів (виходячи з того, що особа, проживаючи у власному помешканні, отримує від цього умовний непрямий прибуток, оскільки не сплачує орендної плати³⁰¹); 2) як оподаткування високих доходів, бо вартість майна пов'язана з доходами (більш заможне населення може дозволити собі нерухомість вищої вартості, а для підприємств нерухомість є джерелом отримання доходів); 3) як плату за користування місцевими суспільними благами (наприклад, інфраструктурою загального користування тощо), розподілену між мешканцями та підприємцями пропорційно до вартості їхнього нерухомого майна, розміщеного на відповідній території³⁰².

³⁰¹ Strovolidis G., Vappas T. A Comparative Study on Real Estate Property Taxation in Europe. UIPI Taxation Committee: Website. URL: <http://uiipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/UIPI-Comparative-Analysis-on-Real-Estate-Taxation-2013.pdf>

³⁰² Дубровський В., Черкашин В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні? Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2016. 39 с. URL:

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Зазвичай податок на нерухомість існує як окремий податок, але в низці країн (Греція та деякі кантони Швейцарії) його величину додають до загального оподаткованого доходу особи. Справляють податок на нерухомість у більшості держав на місцевому рівні (хоча в деяких країнах (Швеції, Швейцарії, Бельгії, Франції, Греції, Ісландії) може розподілятися між бюджетами різних рівнів).

У багатьох країнах податок на нерухомість є одним з основних джерел доходів місцевих бюджетів. Проте частка його надходжень у загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів варіює від 1,2% у Данії до 96,3% у Великій Британії (рис. 7.11). Такі відмінності можна пояснити специфікою формування місцевих бюджетів у конкретних державах. Наприклад, у країнах Скандинавії, де частка податку на нерухомість, відмінну від земельних ділянок, у загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів є відносно незначною (1,2-7,3%), головним джерелом наповнення місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб (у тому числі і з заробітної плати). А у Великій Британії, Канаді та США податок на нерухомість для місцевих бюджетів є бюджетоутворюючим (його частка у ВВП країни становить 1,5%, 2,8% та 2,5% відповідно³⁰³). Доцільно вказати, що через усталені традиції, у Великій Британії справляють лише податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а сама земля не є об'єктом оподаткування. Натомість в Естонії податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, взагалі не справляють, а справляють лише земельний податок, який повністю зараховують до місцевих бюджетів.

Практично в усіх досліджуваних країнах надходження від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (регулярні податки на нерухомість (recurrent taxes on immovable property) без земельного податку/збору) домінують з-поміж надходжень від усіх податків з власності (податку на транспортні засоби, на відчуження нерухомого майна, на приріст капіталу тощо), хоча часто його доволі складно відділити в статистичних базах від земельного податку. За нашими оцінками даних Організації економічного співробітництва і розвитку, питома вага податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у групі загальних надходжень місцевих бюджетів від податків з власності коливається від 10,7% у Данії до 100% у Фінляндії, Чехії, Латвії.

<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28998.pdf>

³⁰³ Revenue Statistics 2016. OECD: Website. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

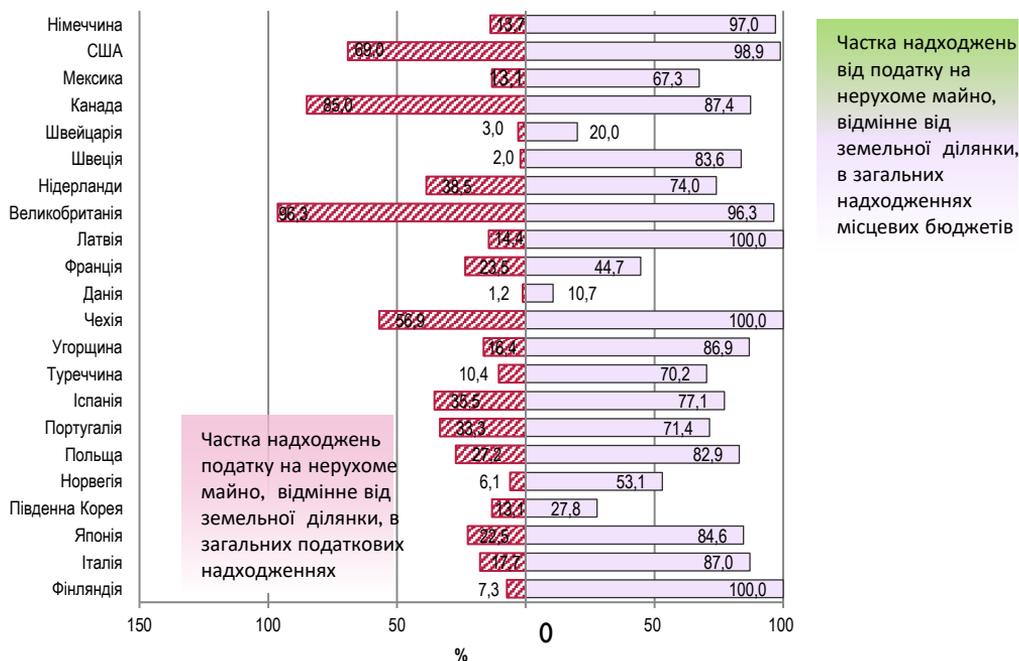


Рис. 7.11. Частка надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів та в загальних надходженнях місцевих бюджетів від оподаткування власності у 2015 р., %

Джерело: розраховано та складено за³⁰⁴.

Окрім того, в країнах світу існують відмінності і між групами платників податку на нерухомість та їх питомою вагою в загальних обсягах сплаченого до місцевих бюджетів податку. Переважно його сплачують як фізичні, так і юридичні особи. Проте в окремих країнах платниками можуть виступати лише фізичні особи (Велика Британія (на 98%), Канада, Швейцарія, Швеція), рідше лише юридичні (Мексика, Угорщина) (рис. 7.12). Проте слід відзначити, що хоча в Угорщині податок на нерухомість сплачують лише юридичні особи, органи місцевого самоврядування наділені правом встановлювати цей податок і для фізичних осіб³⁰⁵.

³⁰⁴ Організація економічного співробітництва і розвитку. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726

³⁰⁵ Revenue Statistics 2016. OECD: Website. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

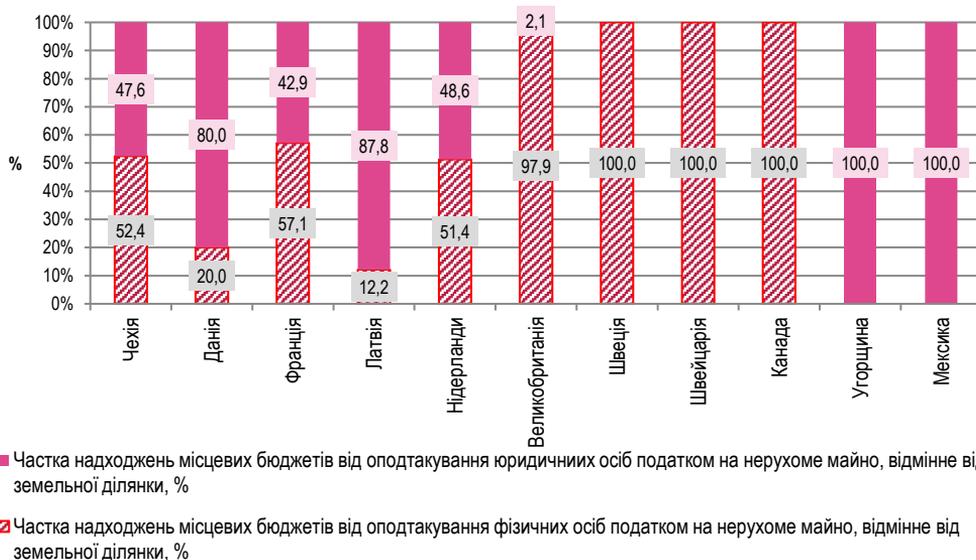


Рис. 7.12. Частка надходжень місцевих бюджетів від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, в деяких країнах світу у 2015 р. (в розрізі платників), %

Джерело: розраховано та складено за³⁰⁶.

Таким чином, у Великій Британії та Канаді усі податкові надходження місцевих бюджетів практично повністю сформовані з надходжень від оподаткування нерухомості, яка перебуває у власності фізичних осіб, а в Угорщині – юридичних осіб.

Незважаючи на численні відмінності між зарубіжними країнами у забезпеченні дохідної частини місцевих бюджетів надходженнями від податку на нерухомість, існує два кардинально різні варіанти бази справляння податку: 1) вартісний – за базу беруть ринкову або оцінену (чи кадастрову) вартість нерухомості (остання в ідеалі мала б бути максимально наближеною до ринкової); 2) фізичний – за базу беруть площу нерухомості, виміряну в квадратних метрах.

У більшості країн (Велика Британія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Греція, Італія, Португалія, Румунія, Швеція, Болгарія, Словенія, Іспанія, Швейцарія, Литва та ін.) для оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, застосовують оцінену (рідше – кадастрову) вартість

³⁰⁶ Організації економічного співробітництва і розвитку. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

нерухомості (інколи, як у Франції, вартість оренди), яку визначають державні (рідко – акредитовані державою приватні) інституції. У низці країн (США, Норвегія, Македонія, Чорногорія, Сербія, Боснія і Герцеговина, Нідерланди) за базу оподаткування беруть ринкову вартість нерухомості, яку визначає державний орган (переважно фіскальна служба) або муніципалітет. Але практично в кожній країні існує система пільг для певних категорій осіб, для яких належні до сплати суми податку можуть бути надто обтяжливими.

Так, у Великій Британії ставку податку на нерухомість для юридичних осіб встановлюють, виходячи з вартості оренди, визначеної Агентством з оцінки (структурний підрозділ Служби доходів і митних зборів її Величності), а для фізичних осіб – на основі історичної вартості нерухомості, встановленої станом на 1.04.1991 р. в Англії і Шотландії та на 1.04.2003 р. в Уельсі (у Франції, навпаки: для юридичних осіб базою є ринкова вартість нерухомості, а для фізичних осіб – вартість оренди нерухомості). При цьому, якщо в помешканні проживає лише один дорослий (самотній або з дітьми), то йому надають 25-відсоткову знижку від належної до сплати суми податку. Органи місцевого самоврядування також мають право надавати знижку (до 50% належної до сплати суми податку) на друге житло (незаселене), будинки для відпочинку і т.п. Але, якщо оселя залишатиметься незаселеною понад два роки, на неї може бути накладено надбавку до ставки податку (також до 50% належної до сплати суми). Юридичним особам законодавство дозволяє зменшити належну до оподаткування суму прибутку на суму сплаченого податку на нерухомість³⁰⁷.

У Швеції ставка податку встановлена у відсотках до оціненої бази оподаткування, яка відповідає 75% ринкової вартості нерухомості, визначеної Податковою агенцією на основі статистики попередніх продажів подібної нерухомості на відповідній території (тобто де-факто за базу беруть ринкову вартість нерухомості). Окрім того, у Швеції встановлено верхній річний поріг (максимальна сума) сплати податку на нерухомість для фізичних осіб (еквівалентно 978 дол. США). Оподаткування ж комерційної (ресторани, офіси) та промислової (виробничої) нерухомості податком на нерухоме майно на місцевому рівні не здійснюють³⁰⁸.

³⁰⁷ Council Tax. URL: <https://www.gov.uk/council-tax/who-has-to-pay>

³⁰⁸ Corporate Taxes in Sweden. The Swedish Trade & Invest Council: Website. URL: <https://www.business->

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У Латвії встановлено прогресивну шкалу податку на нерухомість залежно від її кадастрової вартості. Але водночас існують пільги для сімей з трьома і більше дітьми. Вони отримують 50-відсоткову знижку при сплаті податку (проте сума знижки не повинна перевищувати 427 євро). У Литві система справляння податку на нерухомість майже аналогічна латвійській з тією відмінністю, що прогресивна шкала податку застосовується до оціненої вартості, яка становить середнє значення між ринковою вартістю і вартістю, визначеною методом масової оцінки³⁰⁹.

Слід зазначити, що в країнах, де застосовують оціночний (більшість країн Європи) чи кадастровий (Литва, Латвія, Росія) підходи до обчислення бази для цілей оподаткування нерухомості, встановлена на їхній основі вартість може суттєво відрізнятись від ринкової (у більшу або меншу сторону). Це зумовлено тим, що державні органи або приватні оцінювачі (яких на конкурсній основі обирають органи державної влади чи місцевого самоврядування, як у Росії) визначають вартість нерухомості здебільшого методом масової оцінки, за яким вартість всієї однотипної нерухомості буде приблизно однаковою. Тобто індивідуальні особливості об'єкта можуть бути не враховані (стан житла, комунікацій у будинку тощо). Якщо оцінена (кадастрова) вартість нерухомості перевищує ринкову, для встановлення реальної (ринкової) вартості нерухомості – що є суттєвим з точки зору продажу нерухомості, здавання в оренду чи сплати податку – власники можуть замовити індивідуальну оцінку або оскаржити встановлену оцінену (кадастрову) вартість свого житла в судовому порядку. Приватні професійні оцінювачі, визначаючи індивідуальну вартість нерухомості, керуються цінами продажів подібних об'єктів, виходячи з властивих саме їм характеристик. Проте оплачувати вартість таких послуг доводиться власним коштом, що пов'язане з додатковими витратами для власників житла³¹⁰. З другого боку, можуть мати місце і ситуації, коли кадастрова вартість нерухомості буде нижчою, ніж ринкова. Як результат, місцеві бюджети недотримуватимуть частину податкових надходжень. Таким чином, ринкова вартість нерухомості для цілей оподаткування, з позиції як платників податку, так і місцевих бюджетів, є більш справедливою, ніж оцінена (кадастрова), але й пов'язана зі значними труднощами її здійснення. В європейських країнах переважає

sweden.se/contentassets/ed79d90e6aa84f0cbd4ac281ac5aa460/7.-corporate-taxes-in-sweden.pdf

³⁰⁹ Tax guides and highlights. Deloitte: Website. URL: <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>

³¹⁰ Домнина С.В., Айгорова Т.П., Исмагилова И.О., Садовникова С.В. Новый налог на недвижимость: плюсы и минусы. Основы экономики, управления и права. 2014. № 6. С. 28-33.

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

ситуація, за якої встановлена державними оцінювачами вартість нерухомості є нижчою, ніж ринкова на 25-30% (Австрія, Болгарія, Фінляндія, Німеччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія). Така недооцінка бази оподаткування пов'язана із запобіганням надмірному та несправедливому оподаткуванню населення. Проте в Італії та Греції оцінена вартість нерухомості перевищує ринкову³¹¹.

У деяких країнах Центрально-Східної Європи (Польща, Чехія, Угорщина, Албанія) та й в Україні за базу оподаткування нерухомості беруть площу, яку вимірюють квадратними метрами. Таку базу важко назвати справедливою, оскільки вона не враховує індивідуальні відмінності об'єктів нерухомості (вагомий недолік передусім для платників податку), а також перешкоджає органам місцевого самоврядування отримувати адекватні надходження від оподаткування розміщеної на їхній території нерухомості. В Угорщині, наприклад, органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати, яку базу встановлювати для оподаткування нерухомості на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці (або площу нерухомості, або ринкову вартість нерухомості). Ставку податку в першому випадку встановлюють у фіксованій сумі з квадратного метра (3,5 євро за м²), а у другому – у відсотках до встановленої вартості нерухомості (3,6%). А у Польщі хоча і застосовують площу як базу справляння податку, проте ведуть роботу з імплементації кадастрової вартості для оподаткування нерухомості³¹².

Одним з головних питань щодо оподаткування нерухомості є повноваження органів місцевого самоврядування щодо адміністрування податку на нерухомість. У цьому аспекті доцільно розглядати їх право (дискрецію) визначати базу оподаткування, встановлювати ставки податку та пільги.

Щодо бази оподаткування, то практично завжди її визначення є прерогативою центрального уряду. Щоправда, в окремих федеративних країнах (Австрії, Бельгії, Німеччині) органи місцевого самоврядування мають право встановлювати коригуючі коефіцієнти. Крім того, органи місцевого самоврядування в Хорватії, Угорщині, Норвегії, Швейцарії та

³¹¹ Strovolidis G., Vappas T. A Comparative Study on Real Estate Property Taxation in Europe. UIPI Taxation Committee: Website. URL: <http://uiipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/UIPI-Comparative-Analysis-on-Real-Estate-Taxation-2013.pdf>

³¹² Guide to Taxes on Real Estate in Central and Eastern Europe, 2016. URL: <http://www.kpmg.com/cee>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

США можуть самостійно вирішувати, чи справляти податок з нерухомості на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, чи ні³¹³.

А от ставку податку майже завжди встановлюють органи місцевого самоврядування. Проте в деяких країнах, де за базу застосовують оцінену (чи кадастрову) вартість нерухомості, центральний (регіональний – у федераціях) уряд може встановлювати певні межі (верхній та/або нижній поріг) ставки податку, які обмежують дискрецію органів місцевого самоврядування (Німеччина, Швейцарія). У країнах, де базою оподаткування є площа нерухомості, органи місцевого самоврядування іноді мають право застосовувати коефіцієнти до податкових ставок, встановлених законодавством, щоб відобразити відмінності в місцях розташування, якості будівель та інші фактори, які можуть впливати на вартість майна, а отже, і на величину податку³¹⁴.

Пільги в оподаткуванні нерухомості здебільшого встановлює центральний уряд, але в деяких країнах (Данії, Франції, Угорщині та ін.) органи місцевого самоврядування мають певну свободу дій щодо надання додаткових пільг за умови, що вони не спричинять збільшення обсягу державних трансфертів місцевим бюджетам відповідних територій³¹⁵.

Доцільно вказати, що Болгарія, Фінляндія, Франція, Греція, Італія та деякі інші країни для забезпечення надходжень до місцевих бюджетів у період фінансової кризи 2008 р. збільшили ставки податку на нерухомість та зменшили пільги з його сплати³¹⁶.

Таким чином, світова практика адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, вказує на його вагомий роль у формуванні доходів місцевих бюджетів, яка обумовлена кількома аспектами:

– податок на нерухомість є передбачуваним (оскільки вся нерухомість відображена в реєстрах нерухомості, на основі яких здійснюють прогноз) та стабільним джерелом надходжень (бо не

³¹³ Almy R.R. Property Tax Regimes in Europe. Nairobi: UN-HABITAT, 2013, 74 p. URL: <https://unhabitat.org/books/property-tax-regimes-in-europe>

³¹⁴ Там само.

³¹⁵ Там само.

³¹⁶ Strovolidis G., Vappas T. A Comparative Study on Real Estate Property Taxation in Europe. UIPI Taxation Committee: Website. URL: <http://uiipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/UIPI-Comparative-Analysis-on-Real-Estate-Taxation-2013.pdf>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

залежить від ефективності діяльності платника, як прямі податки, – сплачувати доводиться у будь-якому разі, були отримані доходи чи ні);

– базу оподаткування важко приховати та «оптимізувати» (на відміну від належних до оподаткування грошових доходів платника при адмініструванні прямих податків);

– у разі систематичного ухиляння від сплати податку і збільшення суми податкової заборгованості нерухомість може стати об'єктом податкової застави, реалізація якої дозволить погасити податковий борг;

– надходження податку на нерухомість можуть вплинути на розвиток адміністративно-територіальної одиниці (оскільки для органів місцевого самоврядування вони можуть стати мотиватором розвитку та збільшення привабливості території для проживання та ведення бізнесу, що також сприятиме зростанню ринкової вартості землі та розташованих на ній об'єктів нерухомості, а отже, забезпечуватимуть стабільні надходження до місцевих бюджетів)³¹⁷.

В Україні податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, також належить до місцевих податків. Його платниками є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості. Повноваження щодо адміністрування податку розподілені між державною владою та органами місцевого самоврядування, проте останні наділені доволі значною дискрецією щодо встановлення ставок оподаткування та пільг.

Об'єкт та база справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в Україні, як і в більшості країн світу, визначені на загальнодержавному рівні (закріплені у XII розділі Податкового кодексу). Так, об'єктом оподаткування є об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його частка. А базою оподаткування – загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, виміряна в квадратних метрах, яка обчислюється контролюючим органом (Державною фіскальною службою України) на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Ставку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у межах адміністративно-територіальної одиниці встановлюють відповідні

³¹⁷ Дубровський В., Черкашин В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні? Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2016. 39 с. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28998.pdf>

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

органи місцевого самоврядування (у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 м² бази оподаткування). Водночас вони мають право здійснювати диференціацію ставок податку залежно від місця розташування (зональності) та типів об'єктів нерухомості. Проте їх дискреція щодо величини ставки податку обмежена верхньою межею (1,5% розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² бази оподаткування), яку закріплено на державному рівні (визначено статтею 266.5 Податкового кодексу).

Щодо пільг, то й тут повноваження органів місцевого самоврядування доволі широкі. Хоча на державному рівні встановлено пільги зі сплати податку у вигляді переліку об'єктів нерухомості, які не є об'єктом оподаткування (гуртожитки, будівлі дитячих будинків сімейного типу та ін.), а також шляхом зменшення бази оподаткування (на 60 м² – для квартир незалежно від їх кількості; на 120 м² – для житлових будинків незалежно від їх кількості; на 180 м² – для різних типів об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток)), органи місцевого самоврядування можуть встановлювати своїм рішенням додаткові пільги з податку, що сплачується на відповідній території. Зокрема, вони мають право надавати пільги фізичним особам (з оподаткування як житлової, так і нежитлової нерухомості), виходячи з майнового стану та рівня доходів останніх, а також пільги з оподаткування об'єктів нежитлової нерухомості (яка перебуває у власності як юридичних осіб, так і фізичних) – залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування³¹⁸.

Однак, незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування не лише прямо зацікавлені в справлянні податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, але й наділені значними повноваженнями щодо його адміністрування, обсяги та частка цього податку в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів залишаються низькими (за попередніми даними, у 2017 р. частка надходжень від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, сягне 1,3% усіх податкових надходжень місцевих бюджетів) (рис. 7.13). І це при тому, що основне податкове навантаження припадає на юридичних осіб.

³¹⁸ Податковий кодекс України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/2755-17>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів



Рис. 7.13. Обсяги та частка надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в податкових надходженнях місцевих бюджетів в Україні

Примітка: за 2017 р. – дані попередні
Джерело: складено за³¹⁹.

Невисоку вагу податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, в доходах місцевих бюджетів України можна пояснити такими причинами:

1) неповнотою Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (зумовлено тим, що не всі житлові будинки зареєстровані у встановленому законодавством порядку та на них оформлені документи про здачу в експлуатацію та право власності);

2) відсутністю адекватної бази оподаткування (світовий досвід показує, що оцінена чи кадастрова вартість нерухомості, яка максимально наближена до ринкової, є найбільш справедливою базою справляння податку і для платників, і для місцевих бюджетів);

3) відсутністю політичної волі органів місцевого самоврядування та фіскальної служби (особливо у сільській місцевості) щодо посилення

Розділ 7. ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

заходів із збільшення податкових надходжень з нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (що можна пояснити небажанням викликати соціальне невдоволення серед населення, а, можливо, і наслідком лобіювання своїх інтересів наближеними до органів місцевого самоврядування власниками значної за обсягом житлової та комерційної нерухомості).

Зважаючи на зазначене, для збільшення надходжень місцевих бюджетів від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, необхідно:

1) провести тотальних переоблік нерухомості, що перебуває у приватній власності як фізичних, так і юридичних осіб, шляхом накладення обов'язку на власників нерухомості звірити дані, зазначені в документах про право власності, з відповідними даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. На нашу думку, це мало б стати першочерговим завданням для усіх без винятку органів місцевого самоврядування, бо зволікання у цьому питанні призводить до недофінансування місцевих бюджетів;

2) змінити базу справляння та порядок встановлення ставки податку. Експерти групи «Податкова та бюджетна реформа реанімаційного пакету реформ»³²⁰ за базу оподаткування пропонують встановити вартість об'єктів нерухомості, розраховану непрямим способом на основі масової оцінки вартості одиниці площі, на якій вони розміщені, із застосуванням формули, яка враховує різноманітні характеристики такої площі (розташування, властивості ґрунту, цілі використання тощо). А ставку податку встановити єдину по всій країні, без будь-якої диференціації в розрізі нерухомості (житлову чи нежитлову, комерційну чи виробничу), мотивуючи це запобіганням проявам корупції серед представників органів місцевого самоврядування чи тиску на них з боку зацікавлених осіб (власників значної за обсягом нерухомості) при встановленні ставок. Водночас з тим пропонується надати всім власникам нерухомості можливість привести ціну на об'єкт до ринкової вартості (через аукціонний механізм системи PROZORRO), а для певних категорій фізичних осіб – запровадити пільги зі сплати податку. Такий підхід виглядає логічним на сучасному етапі розвитку України. Проте ми пропонуємо деяку його модифікацію:

³²⁰ Дубровський В., Черкашин В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні? Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2016. 39 с. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28998.pdf>

7.4. Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

– запровадити періодичне (наприклад, раз на 10 років) подвійне оцінювання ринкової вартості нерухомості (державними та приватними оцінювачами), а базу оподаткування визначати як середнє арифметичне зі встановлених вартостей. У період між оцінюванням, коригування ринкової вартості нерухомості може здійснюватися на основі коефіцієнтів динаміки ринку нерухомості (в розрізі конкретних її видів), визначених шляхом щорічного аналізу ринку, який би проводив незалежний компетентний орган (приміром, Асоціація фахівців з нерухомості України);

– встановити єдину по всій Україні ставку податку (в розрізі фізичних та юридичних осіб). Скажімо, для фізичних осіб – невисоку (0,1% від оціненої (ринкової) вартості нерухомості) без застосування будь-яких пільг або встановити відносно високу ставку податку (в межах 0,5% вартості нерухомості) із застосуванням пільги для певних категорій платників (малозабезпечених, багатодітних, пенсіонерів і т. п.) у вигляді зменшення бази оподаткування на 25-50%. Хоча слід зважити, що застосування будь-яких пільг дає підґрунтя для зменшення («оптимізації») належних до сплати сум податку. Для юридичних осіб ставку податку встановити вищу, ніж для фізичних (наприклад, 1% оціненої (ринкової) вартості об'єкта), але при цьому дозволити їм зменшувати оподатковуваний прибуток на суму податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Таким чином, зважаючи на значну роль податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в наповненні місцевих бюджетів у країнах світу та враховуючи результати аналізу вітчизняної системи оподаткування нерухомості, можна стверджувати, що в Україні існують усі передумови для підвищення значення такого податку для доходної частини місцевих бюджетів. Але водночас їм перешкоджає низка проблем: неповнота Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; відсутність адекватної (основаної на ринковій чи оціненій вартості нерухомості) бази оподаткування; відсутність політичної волі органів місцевого самоврядування щодо посилення заходів зі збільшення надходжень від оподаткування нерухомого майна.

Посилення ролі податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, у наповненні місцевих бюджетів вбачаємо у переобліку усієї нерухомості, а також внесенні змін у механізм адміністрування податку, зокрема в частині бази оподаткування (встановлення ринкової або оціненої вартості нерухомості) та ставок (єдиної невисокої ставки із скасуванням усіх пільг).

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

Повноцінний економічний розвиток як великих, так і малих територіальних громад неможливий без залучення інвестиційних ресурсів. І хоча в загальному трактуванні під поняттям «інвестиції» розуміють вкладення капіталу з метою отримання прибутку, на початковому етапі децентралізації капіталовкладенням новостворених громад притаманна соціальна спрямованість. Пов'язано це перш за все з реалізацією на місцях основної мети реформи децентралізації – підвищення якості та доступності надання суспільних послуг.

У 2015-2017 рр. – на першому етапі децентралізації – соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад фінансувався головним чином з державного бюджету через субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад та кошти Державного фонду регіонального розвитку (далі – основні розвиткові інструменти). Механізм отримання та використання державних коштів через основні розвиткові інструменти був прописаний у відповідних правових актах і, хоча й містив низку недоліків (про що буде сказано нижче), для багатьох ОТГ був чи не єдиним джерелом зовнішнього фінансування їхнього розвитку.

Проте обсяг фінансування, який виділяли з державного бюджету на розвиток економіки та соціальної сфери територіальних громад, був вкрай низьким. У 2017 р. він становив лише 6,6% порівняно із загальною сумою власних доходів (без трансфертів!) місцевих бюджетів та трохи більше п'ятої частини (21,7%) порівняно з субвенцією на надання пільг та житлових субсидій населенню.

Загалом по Україні обсяг фінансування соціально-економічного розвитку територіальних громад через основні розвиткові інструменти у 2017 р. зріс у 2,6 раза порівняно з 2016 р. і склав 15,2 млрд грн. Причиною зростання стала поява у 2016 р. нових ОТГ, які у 2017 р. отримали право на державну фінансову підтримку, а також розподіл між обласними

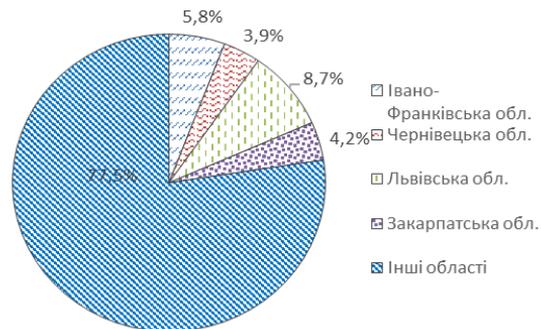
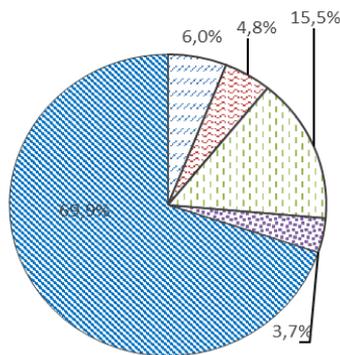
8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

бюджетами субвенції на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, яку почали надавати у 2017 р. Якщо ж останню не враховувати, то обсяг державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад зріс у 1,9 раза і становив 11,2 млрд грн.

У загальній структурі виділених на соціально-економічний розвиток територіальних громад коштів частка відповідних коштів територіальних громад Карпатського регіону у 2017 р. становила 22,5% (проти 30% у 2016 р.) (рис. 8.1).

2016 рік

2017 рік



Загалом на усі регіони України - 5,8 млрд грн

Загалом на усі регіони України - 15,2 млрд грн

Рис. 8.1. Питома вага державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад областей Карпатського регіону в загальній структурі виділених областям коштів через основні фінансові інструменти

Примітка: включаючи субвенцію на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, обсягом 4 млрд грн, яку у 2017 р. розподілили між обласними бюджетами
Джерело: складено за³²¹.

Порівнюючи призначення основних інструментів державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад та механізм їхнього застосування (додаток Г), можна відзначити як

³²¹ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

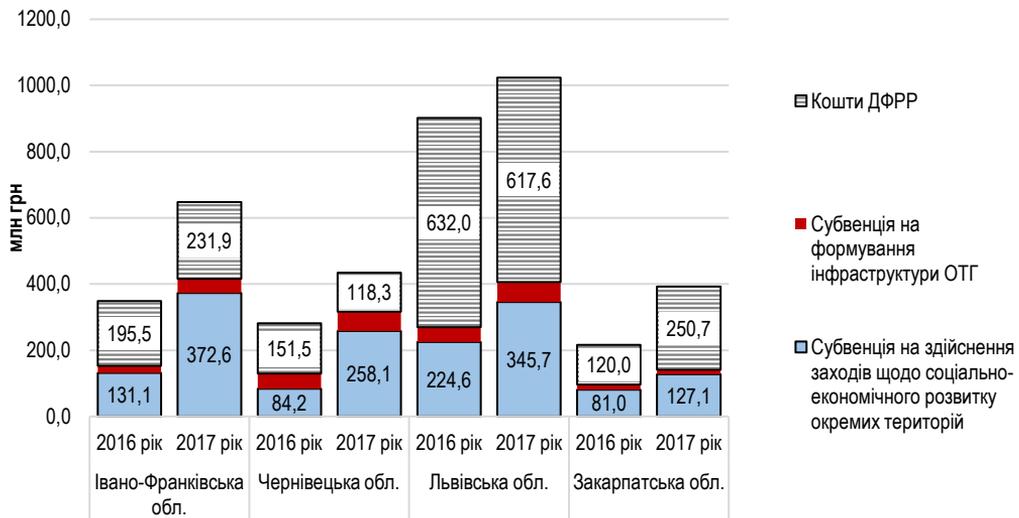
подібність (накладання) напрямів їх застосування (будівництво, реконструкція, ремонт будівель та доріг суспільного призначення, запровадження енергозберігаючих технологій тощо) та (частково) умов отримання фінансових ресурсів (співфінансування з місцевих бюджетів, відповідність проєктів планам соціально-економічного розвитку громад та регіону і т.д.), так і деяку відмінність, зокрема у вирішенні питань щодо розподілу коштів з державного бюджету для територіальних громад. Це зумовило необхідність глибшого вивчення стану виділення і використання громадами коштів державної підтримки їхнього розвитку.

Проведений аналіз державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад Карпатського регіону дозволив виявити таке:

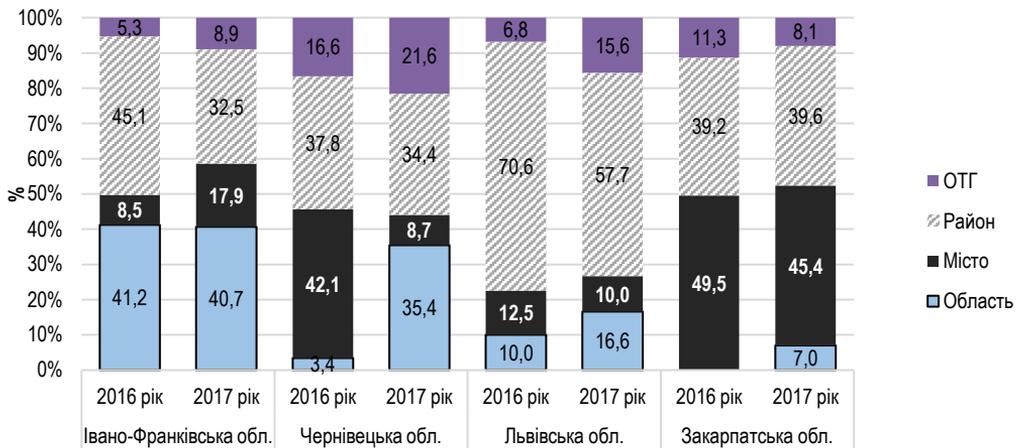
1. Державна фінансова підтримка соціально-економічного розвитку територіальних громад Карпатського регіону у 2017 р. зростає більш ніж на третину порівняно з попереднім роком і супроводжувалась змінами в структурі її отримувачів (частка коштів, яка припадала на ОТГ, збільшилась, а на райони – зменшилась). Сума коштів, отриманих областями, які входять до Карпатського регіону (Львівською, Івано-Франківською, Чернівецькою, Закарпатською), з державного бюджету через основні розвиткові інструменти (субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; субвенції на формування інфраструктури ОТГ; коштів ДФРР) у 2017 р. зростає на 35% порівняно з 2016 р. і склала майже 2,5 млрд грн (рис. 8.2 (а)). Зокрема, об'єднаним територіальним громадам у 2017 р. було виділено 305,6 млн грн, що у 2,2 рази більше, ніж у 2016 р., а районам – 1,1 млрд грн, що на 7,7% більше, ніж у 2016 р.

У структурі груп адміністративно-територіальних одиниць-отримувачів державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку відбулися зміни (рис. 8.2 (б)). У 2017 р. в середньому по областях Карпатського регіону на об'єднані територіальні громади припадало 11,7% (у 2016 р. – 8,7%) усіх виділених на область з державного бюджету через основні розвиткові інструменти коштів. Частка ж районів у середньому по областях знизилась у 2017 р. до 41,9% з 48,8% у 2016 р. Причиною стало формування нових ОТГ на базі територіальних громад, які в 2016 р. входили до складу районів. Так, у Карпатському регіоні у 2017 р. кількість ОТГ, які почали отримувати державне фінансування у 2017 р., збільшилась в 1,7 рази, або на 22 ОТГ, порівняно з 2016 р.

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад



а)



б)

Рис. 8.2. Обсяг (а) та структура (б) державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад областей Карпатського регіону через основні розвиткові інструменти у 2016-2017 рр.

Джерело: складено за³²².

³²² Департамент фінансів Львівської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Департамент фінансів Закарпатської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Департамент фінансів Івано-Франківської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Департамент фінансів Чернівецької обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Водночас відсутня чітка тенденція до зміни обсягів державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад областей Карпатського регіону в розрахунку на одного мешканця (рис. 8.3). Причиною була нерівномірність отримання територіальними громадами коштів від ДФРР та субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, а також зміна кількості мешканців у територіальних громадах.

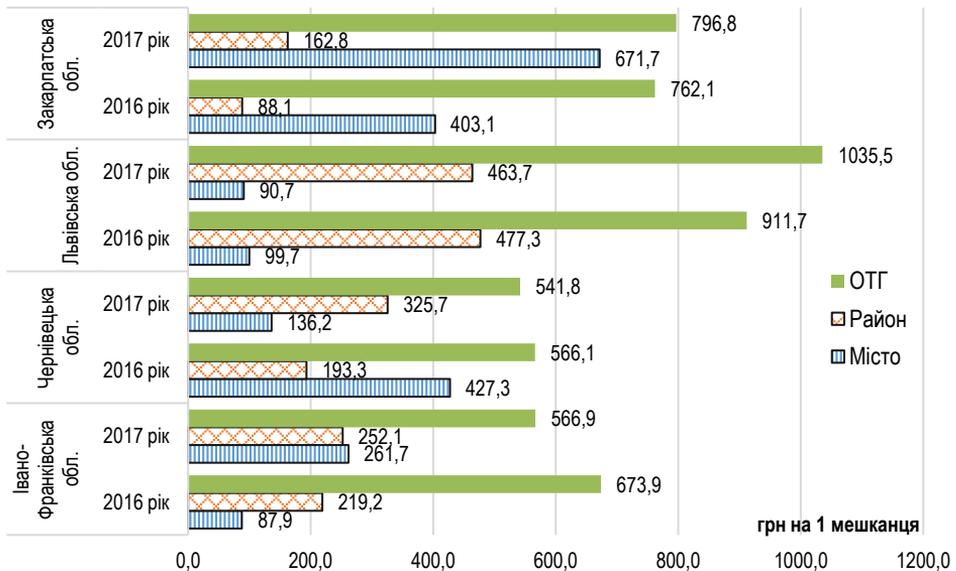


Рис. 8.3. Сума державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад (через основні розвиткові інструменти) в розрахунку на одного мешканця відповідних громад, грн

Джерело: складено за³²³.

2. Частка коштів ДФРР в загальній структурі отриманих ОТГ фінансових ресурсів за основними розвитковими інструментами державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку зростає, а в районах – зменшилась. Зміна частки фінансових ресурсів, отриманих від ДФРР, показує здатність територіальних громад

³²³ Департамент фінансів Львівської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Департамент фінансів Закарпатської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Департамент фінансів Івано-Франківської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Департамент фінансів Чернівецької обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

«поборотись» за обмежені фінансові ресурси, оскільки, на відміну від субвенції на формування інфраструктури ОТГ, яка розподіляється на кожен ОТГ і не потребує від органів місцевого самоврядування особливих зусиль (проте з кожним роком зі збільшенням кількості ОТГ її сума зменшується в розрахунку на одну ОТГ), для отримання фінансування від ДФРР потрібно пройти багатоетапний конкурсний відбір, що під силу далеко не кожній територіальній громаді. Окрім того, зміна в структурі отриманих від держави коштів на соціально-економічний розвиток в ОТГ та районах свідчить про «відтягування» об'єднаними територіальними громадами коштів у районів.

У 2017 р. в середньому по областях Карпатського регіону частка коштів ДФРР в загальній сумі отриманих ОТГ коштів на соціально-економічний розвиток через усі основні розвиткові інструменти зростає на 31% і становила 22,7% (проти 17,5% у 2016 р.). Таке зростання було зумовлене збільшенням кошторисної вартості поданих ОТГ і затверджених до реалізації Кабінетом Міністрів України проектів.

Протилежною була ситуація по районах. Унаслідок зменшення загальної кількості затверджених до фінансування проектів та загальної кошторисної вартості проектів у 2017 р. частка коштів ДФРР в загальній сумі отриманих районами коштів на соціально-економічний розвиток у середньому по областях Карпатського регіону зменшилась на 27% і склала 45,9% (проти 63% у 2016 р.) загального обсягу коштів, отриманих районами через основні розвиткові інструменти.

Під час дослідження не було виявлено залежності між ОТГ, які перемогли у конкурсі проектів, та їх величиною ні за чисельністю мешканців, ні за величиною власних доходів ОТГ.

3. ОТГ, на відміну від районів, залучали кошти від ДФРР головним чином для реалізації проектів соціального спрямування. Це, з одного боку, вказує на бажання органів місцевого самоврядування вирішити нагальні проблеми в соціальній сфері (здебільшого в охороні здоров'я та освіті), проте, з другого боку, відсутність проектів економічного спрямування може бути свідченням недалекоглядності або відсутності стратегічного бачення розвитку громади в середньо- та довгостроковій перспективі.

З метою аналізу загальних напрямів використання коштів ДФРР ми використали розподіл проектів за соціальним та економічним спрямуванням³²⁴. До соціальних відносились ті, що створюють умови для

³²⁴ Калашнікова О.Є. Чи ефективно регіони використовують кошти ДФРР? Одеса: ПП «Євродрук»,

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

нормальної життєдіяльності жителів регіонів (ремонт, будівництво закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист і т. п.). До *економічних* – ті, що створюють матеріальну основу для ефективного функціонування економіки регіонів (дорожньо-транспортна інфраструктура, містобудівна документація, туризм і т. д.). Здійсненню більш ретельного аналізу поданих до ДФРР проєктів перешкоджає відсутність їх чіткої рубрикації за технічним завданням.

Проєкти економічного напрямку в ОТГ Карпатського регіону майже не реалізувалися. По групі районів ситуація дещо інша. У двох з чотирьох досліджуваних областей (Івано-Франківській та Закарпатській) частка проєктів економічного спрямування у 2017 р. становила відповідно 35,8% і 49,8% усіх залучених від ДФРР коштів на фінансування проєктів, що реалізувались у районах зазначених областей. Порівняно з 2016 р. вона зросла як по районах Івано-Франківської області (у 7,3 раза), так і по районах Закарпатської області (на 32%). Головним чином це були проєкти, пов'язані з будівництвом та ремонтом доріг.

4. Частка співфінансування з місцевих бюджетів проєктів, які реалізувались за кошти ДФРР, знизилась у 2017р. як по групі ОТГ, так і по групі районів і була наближена до законодавчо встановленої мінімальної межі (10% кошторисної вартості проєкту). Така ситуація може свідчити про бажання органів місцевого самоврядування реалізувати проєкти, скеровані на соціально-економічний розвиток громади, мінімально навантажуючи при цьому місцевий бюджет.

Середня частка співфінансування з бюджетів ОТГ проєктів, які вони реалізувались за кошти ДФРР, у Карпатському регіоні знизилась у 2017 р. на 23% порівняно з 2016 р. і становила 16,3% загальної суми проєкту. Практично аналогічна ситуація простежувалась і по районах: середня частка співфінансування проєктів ДФРР за кошти бюджетів районів у 2017 р. зменшилась порівняно з 2016 р. на 11,6% і становила 13,3% загальної суми проєкту, а більшість районів Івано-Франківської, Чернівецької та Закарпатської областей співфінансували проєкти, які реалізувались за кошти ДФРР, на законодавчо встановленому мінімальному рівні.

5. Загальна сума отриманих з державного бюджету коштів на соціально-економічний розвиток (через основні розвиткові інструменти) була еквівалентною майже двом третинам обсягу здійснених ОТГ капітальних видатків.

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

У 2017 р. загальна сума виділених з державного бюджету коштів у вигляді субвенції на формування інфраструктури ОТГ, субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій та кошти ДФРР відповідала в середньому по областях Карпатського регіону 64,2% здійснених ОТГ капітальних видатків. В окремих ОТГ сумарний обсяг коштів, виділених через основні розвиткові інструменти, значно перевищував обсяг капітальних видатків відповідних ОТГ. Здебільшого випадків визначальним чинником такого перевищення були кошти, отримані від ДФРР для фінансування проєктів ОТГ.

6. У 2017 р. частіше, ніж у кожній четвертій ОТГ Карпатського регіону, капітальні видатки перевищували власні доходи, що можна вважати свідченням необхідності державної фінансової підтримки на початковому етапі функціонування ОТГ.

Загалом із 14 ОТГ Карпатського регіону, які у 2017 р. мали вказане перевищення, майже дві третини (64,3%) припадало на ОТГ, які розпочали своє функціонування у 2016 р., і в яких в 2016 р. капітальні видатки також перевищували власні доходи. При цьому слід відзначити тенденцію до зменшення величини перевищення капітальних видатків над власними доходами в переважній кількості таких ОТГ. Причиною стало збільшення власних доходів (у середньому у 1,5 раза) та зменшення (або збільшення, але нижчими темпами, ніж зросли власні доходи) капітальних видатків.

7. Понад чверть (27%) ОТГ Карпатського регіону отримували державну фінансову підтримку соціально-економічного розвитку вищу, ніж у середньому по ОТГ областей, де вони розташовані. Головним чином це було зумовлено отриманням або проєктного фінансування від ДФРР, або субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій.

8. У середньому по ОТГ Карпатського регіону обсяг державної фінансової підтримки пересічної ОТГ відповідав більш ніж половині її власних доходів (рис. 8.4).

9. У Львівській області 59% об'єднаних територіальних громад у 2017 р. додатково до державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад отримували кошти на фінансування проєктів місцевого розвитку з обласного бюджету. У Львівській області у 2016-2017 рр. територіальні громади мали змогу на конкурсних засадах отримати фінансові ресурси на соціально-економічний розвиток з обласного бюджету. Це було передбачено затвердженою Львівською обласною радою «Програми проведення обласного конкурсу

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

проектів місцевого розвитку у Львівській області на 2016-2020 рр.»³²⁵ (далі – Програма мікропроектів).

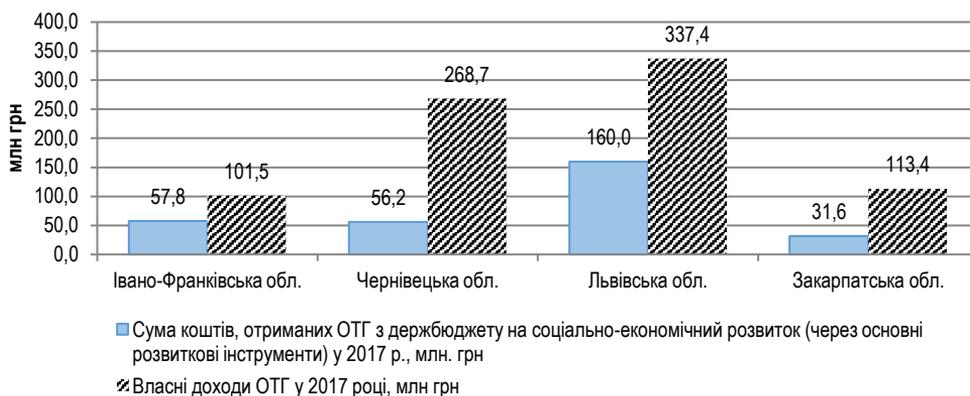


Рис. 8.4. Порівняння обсягів державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку ОТГ та обсягу власних доходів ОТГ у 2017 р., млн грн

Джерело: складено за³²⁶.

Метою Програми мікропроектів було впровадження мікропроектів для вирішення найбільш актуальних проблем місцевих громад Львівської області, стимулювання до об'єднання громад, сприяння поширенню нових підходів до управління фінансами та сталого розвитку, орієнтованого на громаду, покращення матеріального стану об'єктів соціально-культурного призначення, підвищення спроможності до реалізації інвестиційних проектів у межах Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку Львівщини до 2020 року, Державного фонду регіонального розвитку та програм міжнародної технічної допомоги та ін³²⁷.

³²⁵ Про затвердження Програми проведення обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку у Львівській області на 2016-2020 роки: рішення Львівської обласної ради від 12.01.2016 р. № 52. URL: http://www.oblrada.lviv.ua//document.php?file_id/158

³²⁶ Департамент фінансів Львівської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>; Департамент фінансів Закарпатської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-departament-finansiv-oblderzhadministraciyi>; Департамент фінансів Івано-Франківської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23314>; Департамент фінансів Чернівецької обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/143>

³²⁷ Там само.

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

Важливим моментом реалізації Програми мікропроектів була необхідність здійснення громадою-претендентом співфінансування проекту в обсязі, не меншому від суми коштів, яку планувалося залучити з обласного бюджету. Співфінансування могло відбуватись за кошти місцевих бюджетів та інших джерел, у т. ч. у вигляді спонсорських внесків, нефінансового внеску претендента (робота, матеріали). Обов'язковою умовою було також визначено фінансовий внесок територіальної громади (5% вартості проекту). Такі вимоги до співфінансування несли низку позитивів: по-перше, спонукали громади до пошуку зовнішнього інвестора та налагодження з ним співпраці, по-друге, сприяли підвищенню рівня органів місцевого самоврядування у сфері управління проектами, по-третє, підвищували відповідальність органів місцевого самоврядування за використання коштів на соціально-економічний розвиток.

У 2017 р. обсяг залучених ОТГ Львівської області коштів з обласного бюджету за Програмою мікропроектів зріс у 8,9 раза, порівняно з 2016 р., і становив 4,9 млн грн. Відбулось також і зростання частки ОТГ області в загальній структурі виділених на область за Програмою мікропроектів коштів до 7,3% (у 2016 р. вона становила лише 1%). Зумовило таке зростання збільшення чисельності громад в області та кількості поданих на конкурс проектів. Слід також вказати, що обсяг співфінансування (у вигляді коштів з бюджету ОТГ, спонсорських внесків тощо) перевищував суму залучених з обласного бюджету коштів на 6%.

Обсяг фінансування проєтів ОТГ за кошти обласного бюджету у 2017р., порівняно з коштами, отриманими на соціально-економічний розвиток з державного бюджету (через основні розвиткові інструменти), був незначним (0,5%). Проте для деяких ОТГ області він перевищував 10% загальної суми коштів, отриманих з державного бюджету. Це підкреслює вагомість Програми мікропроектів для соціально-економічного розвитку ОТГ.

Активізація ОТГ щодо участі в конкурсі мікропроектів спричинила «відтягування» фінансових ресурсів, виділених за Програмою мікропроектів, у громад районів області. Сума залучених районами Львівської області коштів з обласного бюджету за Програмою мікропроектів у 2017 р., як і по ОТГ, зроста порівняно з попереднім роком, щоправда, лише на 5%. А от частка районів у загальній сумі виділених на область коштів за Програмою мікропроектів знизилась до 75,3% (проти 91,2% у 2016 р.). Це свідчить про підтримку в області процесів децентралізації та поступове перенесення

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

акцентів у соціально-економічному розвитку громад області з районів на ОТГ.

Аналіз правових актів, які визначають механізм розподілу та використання коштів державного бюджету на фінансування заходів соціально-економічного розвитку громад під час децентралізації, та аналіз розподілу і використання цих коштів дозволили виявити певні ризики та недоліки механізму державної підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Ризики діючого механізму розподілу і використання коштів ДФРР:

- відсутність критеріїв відбору членів регіональних конкурсних комісій та їх відповідальності за прийняті рішення, що може вплинути на фаховість результатів оцінювання поданих проєктів, і, як наслідок, непоодинокі випадки прийняття комісією до фінансування проєктів без належного рівня підготовки та оформлення (без розпису графіка реалізації, мети, бюджету проєкту);

- нестача в громадах кваліфікованих фахівців, які готують проєктну документацію, низький рівень відповідальності ОМС, які подають заявки на проєкт, за якість та повноту заявки;

- висока вартість розроблення проєктно-кошторисної документації для місцевого бюджету;

- лобювання народними депутатами, включеними до складу комісії з відбору проєктів, інтересів окремих громад (подекуди шляхом тиску на членів комісії);

- переважання проєктів соціальної спрямованості над економічними, що пригальмовує розвиток бази для наповнення бюджетів громад;

- вирішення за кошти ДФРР нагальних локальних проблем, а не питань регіонального розвитку;

- неналежний рівень звітності за результатами виконання проєктів (більшість проєктів супроводжують лише формальні проміжні звіти (фотозвіти), а заключна декларація відсутня);

- незадовільне висвітлення процесу відбору конкурсних заявок комісіями на сайтах ОДА, що може поставити під сумнів об'єктивність прийнятих до фінансування проєктів.

Субвенція на формування інфраструктури ОТГ, незважаючи на свій цільовий характер та значні для ОТГ фінансові ресурси, не позбавлена і певних недоліків:

- щорічне зменшення передбачених для ОТГ сум субвенції (через непропорційне збільшення кількості ОТГ та виділених з державного бюджету

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

коштів). Наприклад, у середньому по ОТГ Львівської області таке зменшення в 2017 р. склало 1,9 раза, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей – 1,5 раза. Це створює ризик нерівномірного розвитку ОТГ, створених у другій половині 2016 р. – 2017 р., та ОТГ, які були створені раніше (у 2015 р. – першій половині 2016 р.);

– недосконалість формули розподілу субвенції. Зокрема, непропорційність між чинниками, що застосовуються для розподілу субвенції, що спричиняє відмінності в її обсягах для кількох подібних громад. Аналіз виявив домінування показника чисельності сільського населення у формулі розподілу субвенції, хоча у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» закріплено рівну вагу чинника площі ОТГ та чисельності сільського населення у такій територіальній громаді при здійсненні розподілу коштів. Аналіз показав, що навіть за практично однакової площі ОТГ відмінність між чисельністю сільського населення непропорційна сумі виділеної субвенції. З другого боку, різниця у площі між ОТГ практично не впливає на обсяг субвенції за рівності сільських жителів у громадах;

– розподіл субвенції здійснюють на основі площі ОТГ та чисельності сільського населення, залишаючи поза увагою соціально-економічні потреби ОТГ, що може спричинити певні перекоси у розвитку громад;

– кошти субвенції використовувались головним чином на капітальний ремонт та реконструкцію соціальної інфраструктури (заклади освіти, охорони здоров'я) та дорожнього господарства³²⁸, при цьому громади часто нехтують можливістю використати отримані кошти на формування передумов для залучення зовнішнього приватного інвестора. Мова йде про розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації (генеральний план розвитку території, інвестиційний паспорт ОТГ тощо).

Недоліками субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій є:

– дублювання заходів, які фінансують за кошти субвенції, іншими інструментами державної підтримки розвитку регіонів (наприклад, субвенції на формування інфраструктури ОТГ, коштів ДФРР, а у 2018 р. ще й субвенцією на розвиток медицини в сільській місцевості та бюджетною програмою «Будівництво футбольних полів зі штучним покриттям у регіонах України»);

³²⁸ Стадник М. Аналіз розподілу субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2016-2017 роках. URL: <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/2017-12-21-subvenciyi-infrastruktury-2016-2017.pdf>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

- непрозорий механізм розподілу коштів (відсутність чітких критеріїв розподілу коштів субвенції між територіями);
- відсутність у складі комісії з розподілу коштів представників органу виконавчої влади, який, власне, відповідає за розвиток регіонів (Мінрегіон);
- нерівні можливості отримання громадами фінансування, оскільки має місце політична складова (народні депутати є заявниками для отримання територією фінансування, а також мають змогу лобювати інтереси відповідної громади з огляду на впливовість політичної сили в комітеті ВРУ з питань бюджету, який обирає своїх членів до складу комісії з розподілу коштів субвенції. Політична складова присутня і на обласному рівні. Свідченням цього є розподіл коштів субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, виділених на область, між бюджетами ОТГ, які не були закладені в розпорядженні КМУ³²⁹ про розподіл цієї субвенції на 2017 р.);
- низький передбачений рівень співфінансування з місцевих бюджетів (наприклад, для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення передбачено не менш як 1% обсягу субвенції, у той час як за іншими субвенціями – 10% кошторисної вартості проекту). Це може призвести до низької зацікавленості органів місцевого самоврядування в ефективному використанні коштів;
- відсутність вимоги щодо прозорості звітності про освоєння коштів субвенції в ЗМІ та на офіційних сайтах Мінфіну як головного розпорядника коштів субвенції³³⁰.

Упродовж 2015-2017 рр. в Україні не було жодної громади, яка б не отримувала державної фінансової підтримки на соціально-економічний розвиток за тим чи іншим основним розвитковим інструментом. А от із залученням коштів приватних інвесторів – юридичних та фізичних осіб – ситуація має дещо інший вигляд.

За результатами опитування, проведеного протягом листопада 2018 р. в межах виконання проекту «Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення» (опитано 70 об'єднаних територіальних громад у Карпатському регіоні з 90 утворених

³²⁹ Деякі питання розподілу у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 р. № 689-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-2017-%D1%80>

³³⁰ Донченко К.. Як держава фінансово підтримує децентралізацію. URL: https://mbiz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak_derjava_fnansovo_pdtrimu_detsentralzatsyu

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

протягом 2015-2017 рр. (78% ОТГ Карпатського регіону)) (далі – опитування), кошти приватних інвесторів залучали лише 40% опитаних ОТГ, при цьому більшість ОТГ (54,3% усіх опитаних) оцінили державну фінансову підтримку своїх ОТГ у впровадженні реформ децентралізації як задовільну.

Серед основних перешкод для залучення зовнішніх фінансових (інвестиційних) ресурсів були названі (рис. 8.5):

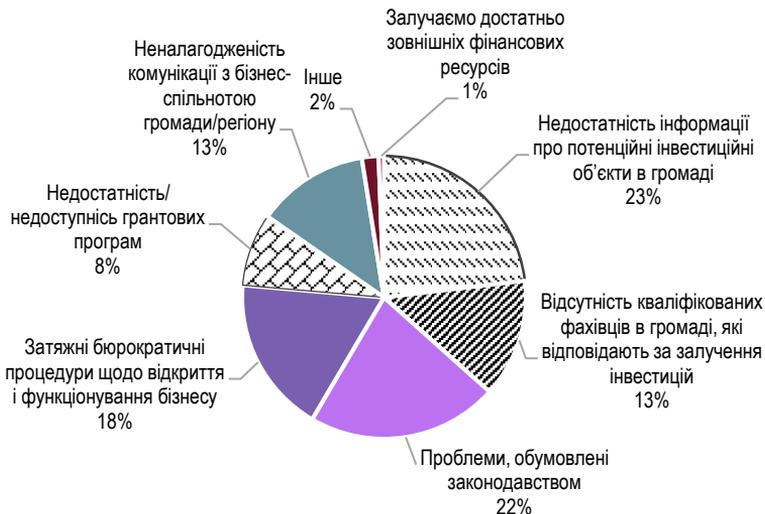


Рис. 8.5. Головні перешкоди залучення зовнішніх фінансових (інвестиційних) ресурсів в ОТГ (на думку голів ОТГ)

Джерело: складено за результатами опитування, проведеного протягом листопада 2018 р. у межах виконання проекту «Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення».

- недостатність інформації про потенційні інвестиційні об'єкти в громаді (кадастр промислових земель, перелік наявних об'єктів нерухомості і т. п.);
- проблеми, обумовлені законодавством (наприклад, часті зміни в правових актах щодо функціонування ОТГ);
- затяжні бюрократичні процедури щодо відкриття і функціонування бізнесу;
- відсутність кваліфікованих фахівців, які відповідають за економічний розвиток (у т. ч., залучення інвестицій);
- неналагодженість комунікації з бізнес-спільнотою громади/регіону;
- недостатність / недоступність грантових програм.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Викладене вище дозволило сформулювати *пропозиції щодо зміни механізму державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад*:

– для підвищення перспектив економічного розвитку громади збільшити кількість проєктів економічного спрямування (скерованих на розвиток підприємництва (в т.ч. соціального), дорожньо-транспортної інфраструктури, сільського господарства, туризму тощо), що фінансують з ДФРР, через чітке розмежування проєктів економічного та соціального спрямування: або шляхом встановлення квоти для економічних проєктів, які фінансують з ДФРР (скажімо на рівні 50% загального обсягу коштів ДФРР), або вивести соціальні проєкти з-під фінансування ДФРР (оскільки для них з 2017 р. передбачені інші джерела фінансування: субвенція на формування інфраструктури, розвиток медицини в сільській місцевості, будівництво футбольних полів зі штучним покриттям). Подібну практику підтримки регіонального розвитку застосовують в ЄС, де основні джерела фінансування мають чітко окреслене спрямування: Європейський фонд регіонального розвитку (підтримує проєкти, пов'язані з економічним зростанням, зайнятістю, конкурентоспроможністю, включно з інвестиціями в інфраструктуру), Фонд наближення (зосереджується на транспортній, екологічній інфраструктурі відновлювальних джерел енергії), Європейський соціальний фонд (інвестує в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки³³¹);

– встановити норму щодо обов'язкового залучення до проєкту, які фінансуються з державного бюджету, коштів приватного інвестора (обсягом не менше 10% кошторисної вартості проєкту). З одного боку, це посилить спрямованість бюджетних коштів на розвиток, а з другого, – змусить органи місцевого самоврядування активізувати роботу в напрямі підвищення інвестиційної привабливості громади;

– посилити вимоги до поданої до ДФРР проєктної документації, що дозволить: 1) спростити роботу комісії з відбору проєктів (неналежно оформлені відхилятимуть одразу); 2) змусить органи місцевого самоврядування відповідально підходити до розроблення проєктів (найняти фахівця, який відповідатиме за підготовку та оформлення проєктної документації).

³³¹ Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС. Застосування принципів та обмін досвідом. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf

8.1. Інвестиційно-кредитні механізми стимулювання розвитку територіальних громад

Вважаємо також, що державна підтримка соціально-економічного розвитку ОТГ має поступово переходити з надання готових фінансових ресурсів до створення умов для активізації громад у напрямі підвищення своєї інвестиційної привабливості. Мова йде про інформаційну та освітню роботу (семінари, тренінги, круглі столи тощо) та виділення коштів, наприклад, у складі субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, на заходи з підвищення інвестиційної привабливості ОТГ (з обов'язковим контролем за досягнутим результатом).

Таким чином, можна зробити висновок, що необхідні для економічного розвитку кошти в період першого етапу децентралізації об'єднані територіальні громади отримали (особливо ті, які були створені в 2015-2016 рр.). Але через різні обставини (відсутність в органів місцевого самоврядування чіткого бачення розвитку ОТГ у середньостроковій перспективі, вирішення локальних нагальних проблем) ці кошти спрямовувались переважно у соціальну сферу, залишаючи питання економічного розвитку (в т. ч. формування інвестиційної привабливості громади) на другому плані. Тому вважаємо за доцільне змінити акценти державної фінансової підтримки в напрямі підвищення економічного розвитку ОТГ через підвищення частки проєктів економічного спрямування, які фінансуються коштами ДФРР; підвищити вимоги до співфінансування проєктів, які фінансуються з коштів державного бюджету, включивши обов'язковим елементом залучення коштів приватного інвестора; проводити інформаційну та освітню роботу (семінари, тренінги, круглі столи тощо) та передбачити фінансування, наприклад, у складі субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, заходів з підвищення інвестиційної привабливості ОТГ (з обов'язковим контролем за досягнутим результатом).

8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи

Однією з умов успішності реформи децентралізації в Україні є стратегічна орієнтація ОТГ на розвиткові цілі. Вони передбачають фінансування та реалізацію заходів, орієнтованих на розвиток бізнесу і створення умов зайнятості.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

В основу дослідження лягли результати соціологічного опитування голів ОТГ Карпатського регіону України, проведеного у листопаді 2018 р. Як з'ясувалося, більшості ОТГ в Україні притаманні значні труднощі у сфері зайнятості і створення нових робочих місць. Аналіз отриманих результатів дозволив узагальнити основні проблеми та запропонувати шляхи їхнього вирішення (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Основні проблеми розвитку зайнятості в ОТГ Карпатського регіону та можливості їх вирішення

Проблема	Основні труднощі вирішення	Пріоритети покращення ситуації, що можуть реалізовуватись ОТГ
Несприятливе середовище працевлаштування і розвитку (друга за вагомістю проблема розвитку ОТГ – 3,4 бала з 5)	Відсутність стратегічного бачення розвитку ОТГ та планування її розвитку (лише 47,1% ОТГ має загальну стратегію та 11,4% – стратегію розвитку зайнятості)	Передбачення в стратегії розвитку ОТГ розвиткових цілей, у тому числі щодо зайнятості Розроблення і впровадження стратегій (програм, планів) розвитку зайнятості, забезпечення їх публічності на офіційних сайтах ОТГ
Неефективна зайнятість населення (оцінювання проблеми обмежених можливостей зайнятості для ОТГ в 3,4 бала з 5, тійової зайнятості – 3,0)	Повільний розвиток бізнесу і створення нових робочих місць, особливо в стратегічних сферах сільського господарства і туризму (утворення фермерських господарств у 25,7% ОТГ, сільськогосподарських кооперативів у 14,3% підприємств рекреації і туризму в 7,1%)	Стимулювання кооперативного руху в сільському господарстві всупереч процесам монополізації ринку
	Дисонанс проблеми нестачі власних фінансових ресурсів, пріоритетів їх збільшення через бізнес та практику застосування інструментів стимулювання розвитку бізнесу (менше 30% ОТГ практикує навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу, організація та участь у різних промоційних заходах, зниження ставок місцевих податків та зборів) Відсутність успішного досвіду владних суб'єктів ОТГ в активізації зайнятості місцевого населення (домінування координаційної (співпраця з центрами зайнятості – 71,4%), інформаційної (інформування про програми, гранти – 54,3%) та організаційної (організація громадських робіт – 55,7%) діяльності, що в більшості випадків мають формальний, нерозвитковий характер)	Диверсифікація інструментів стимулювання розвитку бізнесу з усвідомленням владними суб'єктами ОТГ первинності орієнтації на розвиткові цілі Формування інформаційно-аналітичного супроводу працевлаштування в ОТГ (пошукові системи в мережі інтернет)
Міграція населення з ОТГ: внутрішній і зовнішній вектор (ключова проблема розвитку ОТГ – 3,7 бала з 5)	Відсутність офіційних статистичних та експертних даних щодо міграції населення на рівні ОТГ	Оцінювання мобільності населення ОТГ, середовища проживання
	Зниження ресурсного потенціалу ОТГ (53,9% ОТГ, для яких міграція є гострою проблемою, визначають вагомою проблему нестачі власних фінансових ресурсів) Зниження активності місцевих мешканців (найбільш активні виїжджають: 54,5% ОТГ, для яких міграція є гострою проблемою, визначають вагомою проблему низької активності мешканців)	Стимулювання рееміграції та залучення міграційного капіталу в економіку ОТГ (конкурси мікропроектів для мігрантів) Стимулювання рееміграції через залучення до апарату владних суб'єктів ОТГ

8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи

Проблема	Основні труднощі вирішення	Пріоритети покращення ситуації, що можуть реалізуватись ОТГ
		Оптимізація витрат на персонал владних суб'єктів ОТГ
Відсутність якісного обліку населення (базові демографічні характеристики, показники добробуту і мобільності) (опис трудових ресурсів – 32,9% ОТГ)	Відсутність політичної волі з боку центральних органів влади щодо якісного статистичного супроводу державно-управлінських процесів (відтермінування перепису населення, несистемна статистика у територіальному розрізі)	Забезпечення повного обліку людських ресурсів та публічності зведених даних на офіційних сайтах

Джерело: тут і далі побудовано авторами за результатами опитування голів ОТГ Карпатського регіону України, листопад 2018 р.

Одним з найгостріших викликів у сфері зайнятості на локальному рівні є *міграція*. Вона породжує багато проблем для розвитку ОТГ, основними з яких є:

- зниження активності мешканців, у тому числі їхньої участі у вирішенні питань ОТГ, стратегічного планування розвитку, долучення до проєктів, адже часто виїжджають найактивніші члени громади, а залишаються ті, які є пасивними та незахищеними;

- брак кваліфікованих кадрів в апараті, що є закономірним наслідком зниження активності місцевих мешканців, значних демографічних втрат;

- нестача власних фінансових ресурсів, що є наслідком «вимивання» людського потенціалу та зниження можливостей його капіталізації.

Проблема міграції за межі ОТГ важлива для усіх типів громад (міських, селищних, сільських), однак найбільш актуальна для ОТГ, віддалених від великих міст та важливих автошляхів. Подібним, але менш чітким, є розподіл за проблемою обмеження можливості зайнятості в межах ОТГ.

Міські та селищні громади відзначаються вищим рівнем документального та інформаційного забезпечення стосовно зайнятості мешканців ОТГ, натомість жодна сільська громада у Львівській області не вказала про наявність опису трудових ресурсів чи іншого оперативного інструменту регулювання зайнятості.

Отже, головні відмінності у гостроті означених проблем проявляються за ознаками: *міська та селищна/сільська, наявність/відсутність важливого автошляху на території ОТГ, наближеність/віддаленість від великого міста* (обласного центру).

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

За результатами виявлення досвіду владних суб'єктів в активізації зайнятості населення з'ясовано, які інструменти до цього часу вони використовували (табл. 8.2).

Здебільшого це налагодження співпраці ОТГ з місцевими і районними центрами зайнятості. Державна служба зайнятості за участю обласних державних адміністрацій веде активну роботу щодо налагодження співпраці з ОТГ за напрямками³³²: стимулювання підприємницької ініціативи жителів громади і створення нових робочих місць; легалізація тіньової зайнятості; організація громадських робіт та робіт тимчасового характеру; допомога в підборі кадрів у ході реалізації інвестиційних проєктів; розміщення вакансій і резюме ОТГ на вебресурсах Державної служби зайнятості. Розробляється проєкт «Створення біржі праці для об'єднаних територіальних громад» (його впроваджує агенція «Action Global Communications» за фінансової підтримки Посольства Великої Британії в Україні, початок – з липня 2018 р.)³³³.

Таблиця 8.2

Інструменти активізації зайнятості місцевого населення в ОТГ Карпатського регіону

№ з/п	Зміст інструменту	Частка ОТГ, що використовують інструмент, %	Потенціал покращення інструментарію
1	Налагодження співпраці ОТГ з місцевим/районним центром зайнятості	71,4	Систематична співпраця, спільні проєкти
2	Організація громадських робіт	55,7	Оплачуваний характер робіт, а не формат типу «суботники»
3	Інформування громади про конкурсні програми, гранти	54,3	Підтримка ініціативних осіб, які подають проєкти
4	Розвиток різних форм кооперації, у тому числі сільськогосподарської	15,7	Популяризація ідеї кооперації, модерного кооперативного руху в сільському господарстві всупереч монополізації ринку
5	Розроблення програми/плану зайнятості населення	11,4	Активізація стратегічного планування на основі запропонованої методології (участь науки)
6	Відсутність заходів	5,7	Долання пасивності через посилення кадрового складу владних суб'єктів ОТГ

Джерело: побудовано авторами за результатами опитування голів ОТГ Карпатського регіону України, листопад 2018 р.

³³² Інноваційні послуги державної служби зайнятості в ОТГ. Тут.інфо: сайт. 6.04.2018. URL: <http://www.tyinfo.in.ua/index.php/uk/business/economy/item/1722-innovatsiini-posluhy-derzhavnoi-sluzhby-zainiatosti-v-oth-novobuzkyi-raionnyi-tsentr-zainiatosti-novpopoltavskii-hromadi>

³³³ Біржа праці об'єднаних територіальних громад: сайт. URL: <http://jobcenter-otg.com.ua>

8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи

У ході дослідження діяльності ОТГ Карпатського регіону було оцінено використання громадами стратегічних та оперативних інструментів у політиці регулювання зайнятості, тобто рівень активності і стратегічної орієнтованості громад (табл. 8.3, дод. В табл. В.1).

Аналіз інструментів активізації зайнятості населення проводився за трьома групами:

1) *стратегічні документи* (програми/плани зайнятості населення та інші довготермінові документи);

2) *оперативні документи* (детальний опис/баланс людських ресурсів), котрі розробляються на основі стратегічних документів і представляють щорічний розподіл людських ресурсів у розрізі ОТГ загалом та за окремими територіальними одиницями громади, за видами зайнятості, за сферами, галузями тощо;

3) *інституційна підтримка* (співпраця ОТГ з районними/міськими центрами зайнятості).

Таблиця 8.3

Найбільш активні і стратегічно орієнтовані ОТГ Карпатського регіону

Регіон, назва ОТГ	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
			I. Стратегічні документи (програма/план зайнятості населення)	II. Оперативні документи (детальний опис/баланс людських ресурсів)	III. Інституційна співпраця (з центром зайнятості)	
			3 бали	2 бали	1 бал	(max=6)
Закарпатська область			1 громада	3 громади	5 громад	сер=2,80
Вільховецька	2015	сіл.	+	+	+	6
Івано-Франківська область			2 громади	6 громад	15 громад	сер=1,82
П'ядицька	2016	сіл.	+	–	+	4
Рожнівська	2017	сіл.	+	–	–	3
Львівська область			1 громада	6 громад	16 громад	сер=1,41
Дублянська	2015	сел.	+	–	+	4
Чернівецька область			4 громади	7 громад	11 громад	сер=1,76
Кіцманська	2017	міс.	+	–	+	4
Мамаївська	2017	сіл.	+	+	–	5
Недобоївська	2015	сіл.	+	–	–	3
Чудейська	2016	сіл.	+	–	–	3
Карпатський регіон (зібрано дані для 65 ОТГ)			8 громад	22 громади	47 громад	сер=1,76

Скорочення: типи ОТГ (міс. – міська, сіл. – сільська, сел. – селищна)

Джерело: зібрано та узагальнено за даними офіційних вебсторінок ОТГ та опитування голів ОТГ Карпатського регіону України, листопад 2018 р.

Групи були оцінені за пріоритетністю – від 1 до 3 балів (вищий бал присвоювався більш значимим інструментам активізації зайнятості).

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Зведений показник розраховувався за сумою балів і дозволив оцінити рівень проактивності політики зайнятості в ОТГ регіону (від 0 до 6 балів).

За результатами узагальнення інформації щодо використання різних інструментів активізації зайнятості населення з'ясовано, що ОТГ Карпатського регіону характеризуються *низькою стратегічною орієнтованістю в питаннях покращення зайнятості*, умов та можливостей на локальних ринках праці (середній бал за всіма досліджуваними громадами склав 1,76). Це зумовлено малою часткою ОТГ (8 ОТГ, або 12,3%), котрі станом на кінець 2018 р. розробили окремі стратегічні документи (програми) зайнятості. Слід також відзначити, що багато громад послуговуються лише поточними планами або іншими оперативними документами (описами, балансами людських ресурсів) активізації зайнятості. Серед досліджуваних 65 ОТГ лише 22 громади (33,8%) мають зазначені оперативні інструменти. Такі плани є обов'язковими, оскільки конкретизують цілі і завдання стратегічних програм, а також визначають покроковий алгоритм їхньої реалізації. Варто звернути увагу на те, що серед тих громад, котрі розробили програми зайнятості населення на 5-10 років, більшість (6 з 8 ОТГ) *не мають документально оформленого поточного балансу чи опису людських ресурсів*. Це може свідчити про формальний і певною мірою декларативний характер розроблених стратегій і програм зайнятості населення у цих ОТГ, а також про потенційні труднощі з їхньою реалізацією.

Співпраця з місцевими та районними центрами зайнятості станом на кінець 2018 р. налагоджена у 72,3% ОТГ Карпатського регіону (тобто у 47 з 65 досліджуваних громад), однак форми та ефективність такої співпраці потребують окремого вивчення.

За підсумком усіх балів найвище були оцінені Вільховецька, П'ядицька, Дублянська, Кіцманська та Мамаївська ОТГ як громади з високим рівнем активізації зайнятості населення через стратегічні та оперативні інструменти регулювання. *Головна рекомендація* на цьому етапі дослідження полягає у необхідності *формулювання проактивної політики* зайнятості населення на місцях, поширення практики формулювання і реалізації стратегічних програм та оперативних планів (балансів, описів людських ресурсів), а також тіснішої співпраці ОТГ з різними групами стейкхолдерів (з центрами зайнятості, громадськими організаціями, роботодавцями тощо).

Вагомість проблеми зайнятості в ОТГ обумовлена її прямим впливом на формування власних фінансових ресурсів громади, адже останні формуються завдяки податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиному

8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи

податку. З огляду на зазначене, важливим завданням є виявлення проблемних аспектів політики зайнятості населення ОТГ і формування рекомендацій щодо її покращення. Для цього використовуємо *матричний метод*. Кожен квадрант площини характеризує рівень критеріїв відносно середніх осей і визначає розподіл сукупності одиниць обстеження. Так, для прикладу, наклавши такі параметри, як рівень активізації зайнятості населення ОТГ та розмір надходжень від ПДФО за 2017 р.³³⁴ (у розрахунку на одного мешканця), було з'ясовано, що більшість громад Карпатського регіону володіла нижчими від середнього рівня (806,7 грн/ос.³³⁵) надходженнями від ПДФО і низьким рівнем використання стратегічних та оперативних інструментів активізації зайнятості населення (рис. 8.6).

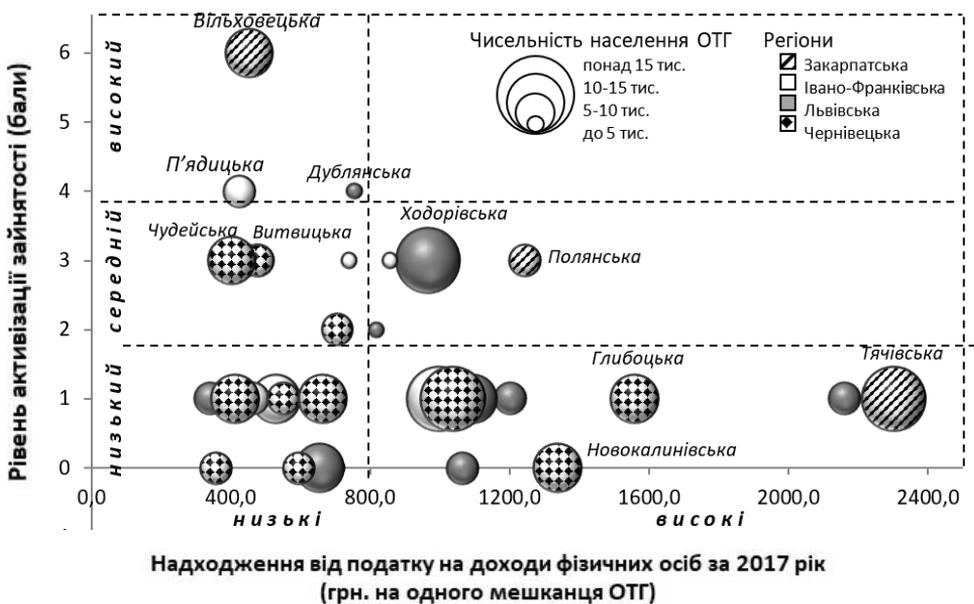


Рис. 8.6. Матриця позиціонування ОТГ Карпатського регіону за рівнем активізації зайнятості населення та розміром ПДФО на одного мешканця

Примітка: частина куль на рисунку накладається на інші, через що окремі ОТГ залишаються невидимими.

Джерело: побудовано авторами за результатами контент-аналізу офіційних сайтів ОТГ, соціологічного обстеження громад та фінансової звітності ОТГ у частині податкових надходжень.

³³⁴ Для побудови матриці до уваги брались 39 громад регіону, утворених до 2017 р.

³³⁵ Середнє значення за усіма ОТГ Карпатського регіону за 2017 р. за даними експертів групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ. URL: <http://otg.cn.ua/2018/03/02/news-uncategorized/finansova-spromozhnist-otg-lidery-ta-outsajder-sered-gromad-chernigivshhyny>

**Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ**

Для систематизації результатів матричного позиціонування досліджуваних ОТГ виділено шість проблемних груп – залежно від активності політики зайнятості громад та їх фінансової спроможності за рівнем ПДФО (табл. 8.4). Для кожної групи наведено пріоритетні рекомендації, врахування яких дозволить покращити політику регулювання зайнятості населення ОТГ.

Таблиця 8.4

**Групування ОТГ Карпатського регіону за параметрами: «рівень активізації
зайнятості населення» – «розмір надходжень від ПДФО на одного
мешканця»**

Група	Склад групи за типом і роком утворення	Проблеми, потенціал	Рекомендації щодо покращення ситуації
Група 1 ОТГ з <i>пасивною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> від середнього рівня фінансовою спроможністю	17 громад 5,9% - міс. 11,8% - сел. 82,4% - сіл. 70,6% - 2015 р. 29,4% - 2016 р.	1. Низький рівень активізації зайнятості (0-2 бали). 2. Нижчі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Визначити пріоритетні цілі розвитку людських ресурсів громади. 2. Розробити стратегічну програму зайнятості населення ОТГ та оперативні плани її реалізації. 3. Оптимізувати структуру витрат коштів громади.
Група 2 ОТГ з <i>пасивною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> від середнього рівня фінансовою спроможністю	11 громад 45,5% - міс. 27,3% - сел. 27,3% - сіл. 54,5% - 2015 р. 45,5% - 2016 р.	1. Низький рівень активізації зайнятості (0-2 бали). 2. Вищі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Визначити пріоритетні цілі розвитку людських ресурсів громади. 2. Розробити стратегічну програму зайнятості населення ОТГ. 3. Скерувати вільні фінансові ресурси на розвиток зайнятості в ОТГ.
Група 3 ОТГ з <i>частково активною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> від середнього рівня фінансовою спроможністю	5 громад 100,0% - сіл. 20,0% - 2015 р. 80,0% - 2016 р.	1. Середній рівень активізації зайнятості (3 бали). 2. Нижчі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Посилити політику стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Оптимізувати структуру витрат коштів громади.
Група 4 ОТГ з <i>частково активною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> від середнього рівня фінансовою спроможністю	3 громади 33,3% - міс. 66,7% - сіл. 33,3% - 2015 р. 66,7% - 2016 р.	1. Середній рівень активізації зайнятості (3 бали). 2. Вищі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Посилити політику стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Скерувати вільні фінансові ресурси на розвиток зайнятості в ОТГ та створення нових робочих місць.
Група 5 ОТГ з <i>активною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> від середнього рівня фінансовою спроможністю	3 громади 33,3% - сел. 66,7% - сіл. 66,7% - 2015 р. 33,3% - 2016 р.	1. Високий рівень активізації зайнятості (4-6 балів). 2. Нижчі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Активно впроваджувати програми зайнятості населення ОТГ. 2. Оптимізувати структуру витрат коштів громади.

8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи

Група	Склад групи за типом і роком утворення	Проблеми, потенціал	Рекомендації щодо покращення ситуації
Група 6. ОТГ з <i>активною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> від середнього рівня фінансовою спроможністю	Жодної громади	1. Високий рівень активізації зайнятості (4-6 балів). 2. Вищі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	x

Джерело: Побудовано за результатами позиціонування 39 громад регіону, утворених до 2017 р.

Примітки: за 2017 р. середній рівень надходжень від ПДФО до бюджетів ОТГ Карпатського регіону у розрахунку на одного мешканця становив 806,7 грн.

Група 1: Більшівцівська, Верхнянська, Космацька, Матеївецька, Старобогородчанська, Бабинська, Грабовецька, Новомиська, Новострілищанська, Судовошишнянська, Вашковецька, Великокучурівська, Волоківська, Клішковецька, Мамалігівська, Рукшинська, Терембленська ОТГ.

Група 2: Тячівська, Тлумацька, Гніздичівська, Давидівська, Нижанковицька, Новокалінівська, Шегинівська, Тростянецька, Глибоцька, Сокирянська, Сторожинецька ОТГ.

Група 3: Білоберізька, Витвицька, Нижньовербізька, Недобоївська, Чудейська ОТГ.

Група 4: Полянська, Ходорівська, Усть-Путильська ОТГ.

Група 5: Вільховецька, П'ядицька, Дублянська ОТГ.

Найбільш проблемну і водночас численну групу (17 громад, або 43,6%) складають пасивні в питаннях активізації зайнятості населення ОТГ з низькою (відносно середнього рівня) фінансовою спроможністю. Рівень надходжень від ПДФО до бюджетів цих громад у 2017 р. становив менше 806,7 грн на особу. При цьому 5 з 17 громад цієї групи взагалі не використовують стратегічних і оперативних інструментів регулювання зайнятості. Більшість із них були утворені у 2015 р. і за 3 роки існування не продемонстрували жодних результатів у сфері збереження та зміцнення власного людського ресурсу.

Як свідчить аналіз груп ОТГ (табл. 8.5), найменш ініціативними в питаннях стимулювання зайнятості населення, налагодження співпраці з центрами зайнятості та іншими інституціями є переважно невеликі і середні громади сільського чи селищного типу. Рівень забезпечення бюджетів цих громад за рахунок ПДФО – нижчий за середній рівень (806,7 грн/особу) у 1,2-2,3 раза.

Варто також відзначити, що в структурі активних і частково активних у контексті активізації зайнятості населення громад (*групи 3, 4, 5*) Карпатського регіону переважають невеликі сільські ОТГ (81,8%), а за критерієм досвіду – утворені у 2016 р. (63,6%). Водночас серед 28 ОТГ із пасивною політикою зайнятості (*групи 1 і 2*) значно більша частка (39,3%)

**Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ**

припадає на середні і великі ОТГ міського і селищного типу (в структурі «активних» громад частка таких ОТГ складала 18,2%). Привертає увагу і той факт, що 64,3% стратегічно пасивних громад була утворена у 2015 р., тобто мали порівняно значний досвід у втіленні реформи децентралізації. Такий розподіл громад можна пояснити тим, що більшість міських ОТГ регіону не особливо зацікавлені у розробленні власних інструментів розвитку зайнятості, оскільки використовують програми зайнятості своїх міст і районів, розроблені ще до утворення самої громади. Наприклад, Тячівська міська ОТГ Закарпатської області орієнтується на районну програму зайнятості населення до 2020 р., Новокалінінська міська ОТГ Львівської області – на місцеву програму «Організація та проведення громадських робіт», затверджену Новокалінінською міською радою у 2017 р., Сокирянська міська ОТГ Чернівецької області використовує програму зайнятості населення Сокирянського району на період до 2020 р. Таким чином, формально вони застосовують стратегічно-оперативні інструменти активізації зайнятості, однак такі програми можуть не відповідати новим умовам функціонування ОТГ.

Таблиця 8.5

**Структура найбільш проблемної групи ОТГ Карпатського регіону
(в контексті активізації зайнятості населення)**

№ з/п	ОТГ	Тип	Рік утворення	Надходження від ПДФО до бюджетів ОТГ за 2017 р.		Рівень активізації зайнятості (0 балів за результатами оцінювання)
				грн/особу	до середнього рівня	
1	Більшівцівська	сел.	2016	631,3	78,3%	Відсутні стратегічні програми зайнятості; відсутні оперативні плани розвитку людських ресурсів; не налагоджена співпраця з районними і місцевими центрами зайнятості
2	Новострілищанська	сел.	2015	703,7	87,2%	
3	Волоківська	сіл.	2015	595,4	73,8%	
4	Рукшинська	сіл.	2015	357,7	44,3%	
5	Судовишнянська	міс.	2016	653,9	81,1%	

Скорочення: типи ОТГ (міс. – міська, сіл. – сільська, сел. – селищна).

Джерело: побудовано за результатами бального оцінювання рівня активізації зайнятості в ОТГ.

Актуальною проблемою розвитку ОТГ залишається необхідність здійснення комплексу заходів, спрямованих на активізацію економічної діяльності населення, розширення сфери застосування праці, «детінізації» зайнятості. Пошук шляхів долання неформальної зайнятості потребує належної інформаційної основи. Прикладом її формування є оцінювання обсягів «неформальної» економічної активності населення балансовим методом на основі різниці загальної чисельності населення віком 15-70 років, обсягів «формальної» економічної активності та чисельності економічно неактивного населення (проект на замовлення Львівської

8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи

облдержадміністрації було здійснено науковцями Інституту у 2016 р.³³⁶). Детальні розрахунки за районами та громадами області представлені у дод. В. 2. Вони в загальних рисах відображають кількість населення працездатного віку, які не є офіційно працюючими та офіційно безробітними. Це незареєстроване на ринку праці населення включає в себе: 1) мігрантів (сезонних, вахтових за кордон чи в межах України, фактичних емігрантів, які не знялися з обліку за своїм місцем проживання; маятникових за межі ОТГ тощо); 2) зайнятих на підприємствах неформального сектору (незареєстровані самозайняті, роботодавці та їхні наймані працівники, безоплатно працюючі члени сім'ї тощо); 3) безоплатно працюючі члени сім'ї на підприємствах формального сектору; 4) неформальних найманих працівників на робочих місцях формального сектору (особи, які працювали за усною домовленістю або не мали будь-яких соціальних гарантій); 5) найманих працівників підприємств та установ, зареєстрованих поза межами області³³⁷.

Розрахунок даних по ОТГ здійснено за інформацією, розміщеною на сайтах відповідних ОТГ³³⁸, шляхом екстраполяції частки населення у віці 15-70 років та частки незареєстрованого на ринку праці населення відповідних районів.

На рис. 8.7 показано, що на фоні усіх районів Львівської області виділяються Самбірський, Старосамбірський, Мостиський, Жовківський і Стрийський райони, де частка незареєстрованого на ринку праці населення (неформально зайнятих і незареєстрованих безробітних) суттєво вища порівняно із середньообласним значенням (31,5%). При цьому більшість ОТГ у цих районах, як показало проведене обстеження, ведуть пасивну політику активізації зайнятості місцевого населення або ж взагалі не використовують жодних інструментів покращення ситуації на локальних ринках праці (Шегинівська і Судовошишнянська ОТГ). Особливо гострою ця проблема є для прикордонних територій та ОТГ, розташованих неподалік обласного центру, де переважає зайнятість населення за межами ОТГ.

³³⁶ Проведення аналітичного дослідження з визначення динаміки та структури незайнятого економічно активного населення Львівської області: договір з департаментом економічної політики Львівської обласної державної адміністрації від 10.10.2016 р. № 03-2016, № д.р. 0116U008739.

³³⁷ Наприклад, працівники філій банків, інших бізнес-структур, установ та організацій, які зареєстровані як юридичні особи у м. Києві, але працюють у Львівській області, не фігурують як зайняті в адміністративних цих територіальних відділень Державної фіскальної служби України.

³³⁸ Децентралізація: сайт. URL: decentralization.gov.ua

**Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ**

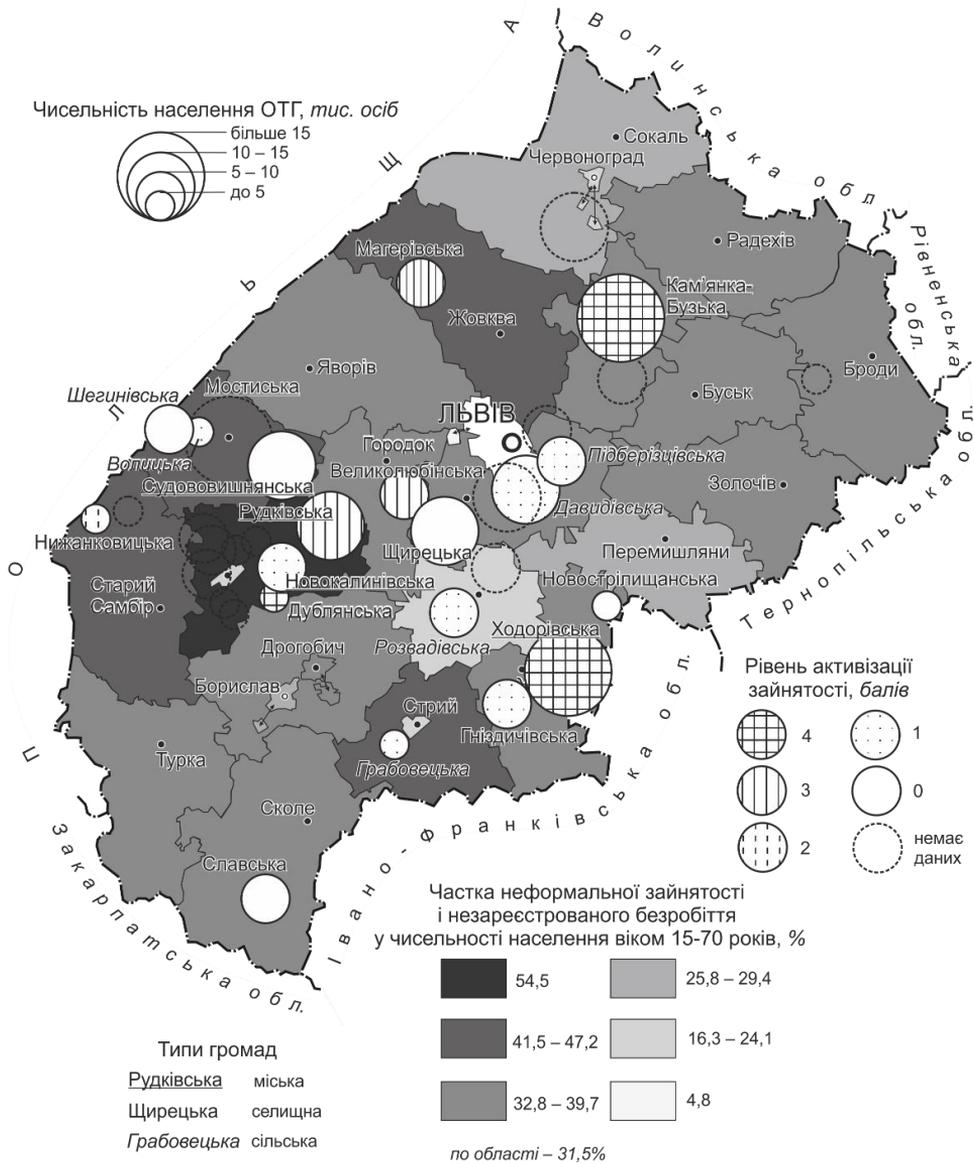


Рис. 8.7. Незареєстрований ринок праці та рівень активізації зайнятості в ОТГ у 2016 р.

Джерело: розраховано шляхом бального оцінювання рівня активізації зайнятості за результатами опитування голів ОТГ Карпатського регіону.

Розраховано за даними Головного управління Державної фіскальної служби України у Львівській області станом на 01.01.2016 р. (Економічна активність населення Львівської області: формальна та неформальна зайнятість / Садова У.Я., Гринькевич О.С., Матковський С.О., Теслюк Р.Т., Левицька О.О., Махонюк О.В.; за заг. ред. д.е.н., проф. Садової У.Я. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2017. 48 с.).

8.2. Забезпечення зайнятості в територіальних громадах: проблеми і перспективи

Важливим напрямом зростання зайнятості в ОТГ є сприяння відкриттю нових суб'єктів господарської діяльності (СГД). У табл. 8.6 оцінено активність ОТГ у відкритті нових СГД та використанні інструментів сприяння бізнесу. Створення нових суб'єктів господарювання активніше відбувається у великих міських та приміських ОТГ; очевидно, ця особливість мала місце ще до об'єднання – у міських та приміських громадах традиційно вищий рівень підприємницької активності. Своєю чергою, використання інструментів сприяння бізнесу залежить від кадрового потенціалу апарату самої ОТГ, тобто від його можливостей, фахових здібностей та бажання застосовувати такі форми підтримки бізнесу.

Таблиця 8.6

Утворення нових суб'єктів на території ОТГ Карпатського регіону після об'єднання

<i>Тип ОТГ</i>	<i>Види діяльності, в яких створено найбільше нових суб'єктів</i>	<i>Види діяльності, в яких створено найменше нових суб'єктів</i>
Міська	Заклади торгівлі і громадського харчування Інші сфери обслуговування (для більше 60 % ОТГ) Фермерські (селянські) господарства (для 31% ОТГ)	Сільськогосподарські кооперативи (для 15% ОТГ) Промислові підприємства (для 15% ОТГ)
Селищна	Заклади торгівлі і громадського харчування (для 40% ОТГ) Сільськогосподарські кооперативи (для 20 % ОТГ)	Промислові підприємства (для 7% ОТГ)
Сільська	Заклади торгівлі і громадського харчування (для 45% ОТГ) Фермерські (селянські) господарства (для 29% ОТГ) Інші заклади сфери обслуговування (для 26% ОТГ)	Сільськогосподарські кооперативи (для 12% ОТГ) Підприємства у сфері рекреації і туризму (для 10% ОТГ)

Джерело: побудовано авторами за результатами опитування голів ОТГ Карпатського регіону.

Проведений аналіз став підставою для висновків про низьку стратегічну орієнтованість громад у питаннях активізації зайнятості місцевого населення (в частині використання стратегічних, оперативних та інституційних інструментів), значну частку «тіньового» ринку праці в ОТГ, а також загострення проблеми трудової міграції населення, особливо на прикордонних територіях.

ОТГ мають орієнтуватись на розвиткові цілі та зосереджувати більшу увагу на питаннях розвитку бізнесу і зайнятості. Враховуючи існуючу ситуацію, різні категорії ОТГ мають специфікувати політику зайнятості до внутрішніх умов. На наш погляд, рекомендації щодо розвитку зайнятості для різних категорій ОТГ полягають у такому:

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

– для ОТГ, які створені нещодавно і є невеликими – більше орієнтуватись на розвиткові цілі через розроблення стратегічних документів у сфері зайнятості і створення нових робочих місць;

– для ОТГ сільського типу, з невеликою кількістю населення – налагоджувати систематичну співпрацю з центрами зайнятості як передумови покращення умов зайнятості місцевого населення; активно використовувати зниження ставок місцевих податків та зборів (лише 21,4% ОТГ використовували цей інструмент, коли міські – 53,8%); активізувати роботу в залученні грантових та донорських ресурсів у межах програм міжнародних організацій і програм транскордонного співробітництва, у тому числі для створення сільськогосподарських кооперативів і фермерських господарств (більшість тих, хто скористалися такими інструментами, створили у своїх ОТГ саме такі підприємства);

– для ОТГ селищного типу – проводити активні заходи з протидії міграційним втратам та зниження донорства людського потенціалу для великих міст;

– для ОТГ міського типу і з великою чисельністю населення – продовжувати активну політику забезпечення зайнятості, створення нових робочих місць, особливо у промислових видах економічної діяльності.

8.3. Управління власністю територіальних громад: інституційні ризики

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

8.3. Управління власністю територіальних громад: інституційні ризики

законодавством як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їхнього відчуження³³⁹.

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, 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 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 вагомий значення для спроможності громади. Важливо відзначити *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 у 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.

Слід зауважити, що територіальна громада володіє, користується і розпоряджається певними ресурсами, які раціональні економічні агенти зацікавлені привласнити, тому прагнуть впливати на рішення органів влади та органів місцевого самоврядування, зокрема скерувати законодавчу та

³³⁹Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1997 р. № 24. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

регулюючу діяльність у вигідне для себе русло. Прагнення вплинути на розподіл влади визначається метою отримання ренти, при цьому витрачаються значні кошти і зусилля на створення нових джерел отримання рент.

В Україні, як вже зазначалось, високий рівень корупції, що підтверджує 120-е місце в 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 бали³⁴⁰. Відповідно до Міжнародного індексу прав власності за 2018 р., Україна займає лише 110-е місце (отримавши 4,3 бала з 10 можливих)³⁴¹. Як свідчить статистика Міністерства юстиції України за 2017 р., в Україні виконано лише 15-18% судових рішень, а в 2016 р. – 6%³⁴². 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 володінням, ефективне користування і розпорядження територіальною громадою майном у власних інтересах.

✓ Ризик виникнення інституційної пастки

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

У проєкті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» зазначено, що громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування³⁴³, проте виключено її право «... самостійно вирішувати питання місцевого значення...». Жителі згідно з вказаним проєктом Закону України можуть вирішувати питання місцевого значення шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом³⁴⁴. Розглянемо дефекти інструментів реалізації спільних інтересів жителями.

³⁴⁰ Індекс сприйняття корупції – 2018. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018>

³⁴¹ Property rights alliance. URL: <http://www.internationalpropertyrightsindex.org/countries>

³⁴² 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-zbilsilasa-kilkist-vikonanih-sudovih-risen-u-civilnih-ta-gospodarskih-spravah>

³⁴³ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

³⁴⁴ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL:

8.3. Управління власністю територіальних громад: інституційні ризики

Місцеві вибори. Об'єднані громади через недосконалість виборчого законодавства мають проблему з представництвом громадян у місцевій раді. Через нерівномірну чисельність 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 у раді об'єднаної територіальної громади³⁴⁵.

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 чинність³⁴⁶. Закон України «Про всеукраїнський референдум» №5475-VI визнаний неконституційним, він також втратив чинність³⁴⁷.

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

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

³⁴⁵ 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

³⁴⁶ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

³⁴⁷ Секретаріат Конституційного суду України. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/42239/response/94128/attach/2/4066.pdf?fbclid=IwAR0U0reyN5Ci_1L1A9BgmB-eo0uhe2rOMd3ZuPx4cJstDnSddhC_MFn6J5c

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

рішення щодо розподілу бюджетних коштів, встановлення ставок податків у межах громади, впровадження нових податків, придбання, обміну або продажу землі громади, надання дозволу на будівництво проводять через референдуми та збори в громаді.

У проєкті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (доопрацьований) від 27.12.2019 р. слова «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 «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-12 втратив чинність³⁴⁸. 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 02.09.2014 р. № 879, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.10.2014 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 тому числі предмети, що передані у прокат, оренду або перебувають на

³⁴⁸Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

8.3. Управління власністю територіальних громад: інституційні ризики

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 про 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, залежно 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 дослідження³⁴⁹: 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

У проєкті закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (доопрацьований) від 27.12.2019 р. зазначено, що:

³⁴⁹Сторонянська І., Максименко А. Об'єднані територіальні громади Карпатського регіону: соціологічна оцінка: науково-аналітичне видання. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 30 с.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

- 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; реоформлення земель так званої відумерлої спадщини в інтересах раціональних економічних агентів; створення комунальних підприємств як інструменту рентоорієнтованої поведінки тощо). Адже до виключної компетенції сільських, селищних, 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 перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Також лише 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

8.3. Управління власністю територіальних громад: інституційні ризики

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, вони надають послуги за низькою ціною чи мають неефективне управління³⁵⁰.

✓ *Ризик: виникнення / поглиблення конфлікту інтересів*

Через невизначеність 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 проєкт 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 проєкту 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'єднанні³⁵¹;

³⁵⁰ Управління фінансами в громаді: аналіз питання та експертні рекомендації місцевій і державній владі. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11779?fbclid=IwAR0CWvdw3XvQZF4wggX33xXJCZ4wg5LYcrMOnm-Y7j_t3S2jIpcM5ivvfN8

³⁵¹ У Львівській обласній раді відхилили проєкт укрупнення громад, запропонований Львівською ОДА. URL: <https://cynicallviv.com.ua/u-lvivskij-oblasnij-radi-vidhylyly-projekt-ukrupnennya-gromad-zaproponovane-lvivskoyu-oda/?fbclid=IwAR3Saf8Q-y1QvvhmmK542bUpjUr-5qW4JexT5y-t68L3Q4FPLGPGiF1U31k>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

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

У контексті зазначеного доцільно чітко визначити права власності, 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 у межах «добровільно» об'єднаних територіальних громад.

Водночас об'єднані територіальні громади «успадкували» низку проблем, які потрібно вирішити, зокрема³⁵²: 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 через

³⁵² Управління фінансами в громаді: аналіз питання та експертні рекомендації місцевій і державній владі. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11779?fbclid=IwAR0CWvvdw3XvQZF4wggX33xXJCZ4wg5LYcrMOnm-Y7j_t3S2jIpcM5ivvfN8

8.3. Управління власністю територіальних громад: інституційні ризики

зміну умов функціонування у форматі об'єднаної громади або в умовах частих змін законодавства³⁵³.

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 конкретно визначених людей усуває інших від вільного доступу до ресурсу.

Отже, 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 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;
- 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.

³⁵³ 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

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

Одним з аспектів секторальної децентралізації, що визначає майбутнє економічне зростання та прогнозування сталого розвитку, є просторове планування (або містобудівне планування за вітчизняною термінологією). Просторова децентралізація передбачає зміни у місцевому плануванні з урахуванням географічних, демографічних, економічних, архітектурних, землевпорядних показників і застосовується у визначеннях та формулюваннях цільових програм реформ, деконцентрації промислових й житлових комплексів у населених пунктах, великих містах шляхом сприяння створенню регіональних і локальних полюсів розвитку³⁵⁴. Метою передачі повноважень з просторового планування на базовий рівень є раціональна просторова організація розселення населення та господарської діяльності в умовах сталого та інклюзивного розвитку, вирішення питань забудови території та посилення відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності за прийняті рішення та врахування результатів стратегічної екологічної оцінки під час планування та реалізації містобудівного планування.

Враховуючи необхідність забезпечення новостворених об'єднаних територіальних громад якісною та своєчасно розробленою документацією з просторового планування, слід оцінити його сучасне інституційне та фінансове забезпечення.

Просторове планування є інструментом регулювання, планування, ревіталізації забудови та іншого використання територій різного ієрархічного рівня. З появою у 2015 р. в Україні нових територіальних одиниць базового рівня – об'єднаних територіальних громад (ОТГ) – виникла потреба у забезпеченні їх якісного функціонування. Термін «просторове планування» вперше у вітчизняному законодавстві було вжито у проєкті закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№ 6403 від 21.04.2017 р.), який пройшов перше читання, зараз готується до другого. Натомість в Україні на практиці більше поширене визначення «містобудівне планування», яке здійснюється на кількох адміністративних рівнях: державному, регіональному, місцевому. Правове поле містобудівної діяльності

³⁵⁴ Дейнеко Л., Романюк І. Децентралізація як фактор розвитку місцевого самоврядування: понятійний аспект. Управління інноваційним розвитком територій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ, 30 жовтня-30 листопада 2015 р. ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 20.

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

складається майже зі 100 законодавчих актів. Це Конституція України, кодекси, закони, постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів, а також зареєстровані в Міністерстві юстиції накази центральних органів виконавчої влади³⁵⁵. Через продовження реформи децентралізації на базовому рівні компетенцій органів місцевого самоврядування постійно впроваджуються законодавчі інновації. Як зазначають експерти, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно вирішити також два пов'язані між собою питання:

- 1) передача органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами;
- 2) розширення повноважень у сфері просторового планування територій.

Тільки за умови вирішення цих завдань місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно сучасним місцевим самоврядуванням. Щодо управління земельними ресурсами, то до кінця 2018 р. Держгеокадастр повинен був передати землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад³⁵⁶. Питання інституційного забезпечення просторового планування нами розглядається як система законодавчого та нормативно-правового супроводу здійснення реформування містобудівної діяльності та переходу її до просторового планування територій на місцевому рівні – ОТГ.

Низка законів України («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування») обмежували повноваження органів місцевого самоврядування щодо благоустрою винятково межами населеного пункту. На сьогодні зроблено кілька спроб розширити повноваження територіальних громад у сфері планування та забудови територій громади; зокрема, це передбачено у проектах законів України: «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні) (№ 4390); «Про внесення змін до деяких законодавчих

³⁵⁵ Криштоф Т. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. Від ренти до доданої вартості. С. 13-14. Інститут громадянського суспільства: сайт. 2015. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_4.pdf

³⁵⁶ Створення об'єднаних територіальних громад в Україні: аналітична доповідь. Київ, 2018. 45 с. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади» (№ 5253); «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№ 6403)³⁵⁷, які так і не отримали підтримки вітчизняного парламенту. У змісті згаданого законопроекту № 6403 передбачені такі концептуальні положення: запровадження нових термінів – «просторове планування», «містобудівні потреби», «спільні інтереси» тощо; заміна поняття «містобудівна документація» поняттям «документація з просторового планування»; запровадження таких видів документації, як «план об'єднаної територіальної громади», «проект забудови територій» тощо; розроблення і впровадження правил забудови, графічну частину яких має складати план зонування території, розроблення схем планування територій на регіональному рівні, а також інші положення з питань планування територій.

При цьому **просторове планування** пропонується розглядати як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень³⁵⁸.

У фаховій літературі часто вживають поряд з поняттям «просторове планування» також «територіальне планування», «планування територій», «просторово-територіальне планування», «комплексний розвиток територій», «регіональне планування», що призводить до термінологічної невпорядкованості та підміни понять. Так, окремі фахівці у сфері просторового планування вважають просторове і територіальне планування тотожними поняттями, тоді як інші вважають, що просторове планування більше тяжіє до стратегічного планування.

Модернізація просторового планування розпочалась одночасно з процесом децентралізації у 2014 р. і прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відповідно до положень цієї Концепції основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: планування розвитку

³⁵⁷ Там само.

³⁵⁸ Ущাপовська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 71.

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. було поставлено завдання протягом 2015-2017 рр. забезпечити всі ОТГ схемами планування та генеральними планами населених пунктів. Передбачалося запровадити ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розроблення нових та оновлення існуючих містобудівних документів, усунення корумпованої складової під час забудови територій, що призведе до підвищення ефективності використання ендегенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо.

Однак станом на червень 2019 р. таке завдання виконано не повністю через низку інституційних проблем та тривалість процесу утворення нових ОТГ. Повільні темпи здійснення реформи, політичний саботаж регіональних еліт, зволікання з реформуванням адміністративно-територіального устрою держави, брак кадрового ресурсу в органах місцевого самоврядування спричинили низку негативних наслідків, подолання яких дасть змогу подужати системні ризики реформи децентралізації.

Одночасно з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р.³⁵⁹ у чинному земельному, містобудівному законодавстві виникли правові колізії і прогалини щодо планування територій і використання земель як у межах, так і за межами територіальних громад. Це потребувало усунення і подолання шляхом приведення у відповідність до Конституції України законодавства з децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин, планування й використання земель, а також узгодження його з нормами Земельного кодексу України та іншими законодавчими актами з питань правових форм планування територій і використання земель в Україні³⁶⁰.

³⁵⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

³⁶⁰ Ущаповська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 68.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Вирішення зазначених колізій можливо у разі прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій». Наступним кроком врегулювання повноважень містобудування на місцевому рівні стало прийняття 2015 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»³⁶¹, яким запроваджено реформи в системі державного архітектурно-будівельного контролю, посилено роль органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад. Завданням децентралізації у сфері містобудування є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення корупції, яка призводить до порушення норм забудови території населених пунктів, до нераціональної забудови міст та сіл, унеможливлення впровадження інфраструктурних проектів.

Власне, через тривалу неврегульованість правових норм передачі земельних ресурсів, укомплектування містобудівної діяльності та вирішення умов формування й планування в межах і за межами населених пунктів наявні ОТГ не мали змоги фактично до 2019 р. повноцінно планувати господарську діяльність на території та розпоряджатися власними земельними ресурсами.

Про поспішність й непослідовність реформи децентралізації засвідчують неточності у формулюванні понять та відсутність положень щодо рекомендованих форм просторового планування і планування використання земель, що мають використовуватись у разі створення ОТГ, оскільки Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» станом на 2016 р. цього не було передбачено³⁶². Реформування дозвільної системи будівництва, яка тісно пов'язана із містобудівним плануванням, було розпочато з прийняттям у 2017 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності»³⁶³, яким заплановано привести існуючу дозвільну

³⁶¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9.04.2015 р. № 320-VIII. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

³⁶² Там само. С. 70.

³⁶³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17.01.2017 р. № 1817-19. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1817-19>

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

документацію до європейських стандартів. Щодо містобудівних документів, то у чинному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено трирівневу систему містобудівної документації:

- 1) на державному рівні – Генеральна схема планування території України та схеми окремих частин території України;
- 2) на регіональному рівні – схеми планування територій областей, а також районів та їх окремих частин;
- 3) на місцевому рівні – генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій та детальні плани територій³⁶⁴.

Розкриємо особливості розроблення та впровадження містобудівної документації на місцевому рівні. Отже, у вітчизняному законодавстві закріплено, що **генеральний план** – це містобудівна документація, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту³⁶⁵. Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років тим органом місцевого самоврядування, який затверджував генеральний план населеного пункту, у разі потреби можливе дострокове внесення змін за результатами містобудівного моніторингу. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту або у його складі розробляються план зонування території та план земельно-господарського устрою. Також на місцевому рівні генеральні плани міст підлягають експертизі містобудівної документації. Для уточнення генеральних планів на місцевому рівні слід надати органам місцевого самоврядування фахову підтримку та повне інституційне забезпечення планувальним роботам, враховуючи зміни та доповнення до чинного законодавства.

План зонування території (зонінг) – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон³⁶⁶. Результатом плану зонування території (зонінгу) є схема зонування, на якій відображені межі та кодові позначки територіальних зон, а також містобудівний регламент кожної зони, який включає перелік переважних, допустимих та супутніх видів дозволеного використання земельних ділянок, граничні параметри об'єктів дозволеного

³⁶⁴ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-17. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

³⁶⁵ Там само.

³⁶⁶ Там само.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

нового будівництва та реконструкції³⁶⁷. Складовою зонінгу є план земельно-господарського устрою, який містить розподіл земельних ділянок за всіма видами власності та користування із зазначенням їх цільового призначення і меж зон особливого режиму використання земель. У цьому плані передбачаються заходи з рекультивації порушених земель внаслідок їх у наслідок провадження господарської діяльності.

Детальний план території у межах населеного пункту уточнює положення його генерального плану та визначає планувальну організацію, функціональне призначення, просторову композицію, параметри забудови та ландшафтної організації частини території (її структурно-планувального елементу), призначеної для комплексної забудови. Детальний план території за межами населеного пункту розробляється відповідно до схеми планування території (частини території) району або області, враховуючи державні та регіональні інтереси. Об'єктом такого детального плану може бути територія з певним функціональним використанням (виробнича, рекреаційна, садового товариства) або окрема земельна ділянка для розміщення об'єкта будівництва. Елементом детального плану території є також детальне розроблення транспортної схеми, зокрема руху легкового, вантажного, громадського транспорту, організація пішохідного руху до головних зупинок громадського транспорту. Одним з головних результатів детального плану території є *проект містобудівних умов та обмежень*, які після затвердження детального плану видаються забудовникам для початку проектних робіт.

Отже, положення означених містобудівних документів засвідчують, що містобудівна діяльність тісно пов'язана із землевпорядною, натомість при просторовому плануванні, як засвідчує зарубіжний досвід³⁶⁸, передбачена уніфікована за функціями та диференційована за різними ієрархічними рівнями документація.

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні сьогодні здійснюється згідно із статтями 17, 18 та 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Поки питання планування території ОТГ не повністю законодавчо врегульовано, то розроблені схеми

³⁶⁷ Криштоф Т. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. Від ренти до доданої вартості. Інститут громадянського суспільства: сайт. 2015. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_-4.pdf

³⁶⁸ Дорош А.Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з врахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 3. С. 79.

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

планування території ОТГ відповідно до чинного законодавства підлягають під положення **планування територій на регіональному рівні** (статті 13-14 ЗУ «Про регулювання містобудівельної діяльності»), а **не на місцевому рівні**, як передбачено законопроектом № 6403. Також розроблення схем планування території ОТГ ініціюються за рішенням районних державних адміністрацій, які мають конфлікт інтересів з ОТГ, що підтверджують дослідження експертів та практикою саботування внесення змін до перспективних планів. Перелік містобудівних документів місцевого рівня та відповідних землепорядних документів згідно з чинним законодавством, практики реалізації схеми планування території за положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, положень законопроекту № 6403 наведено на рис. 8.8.

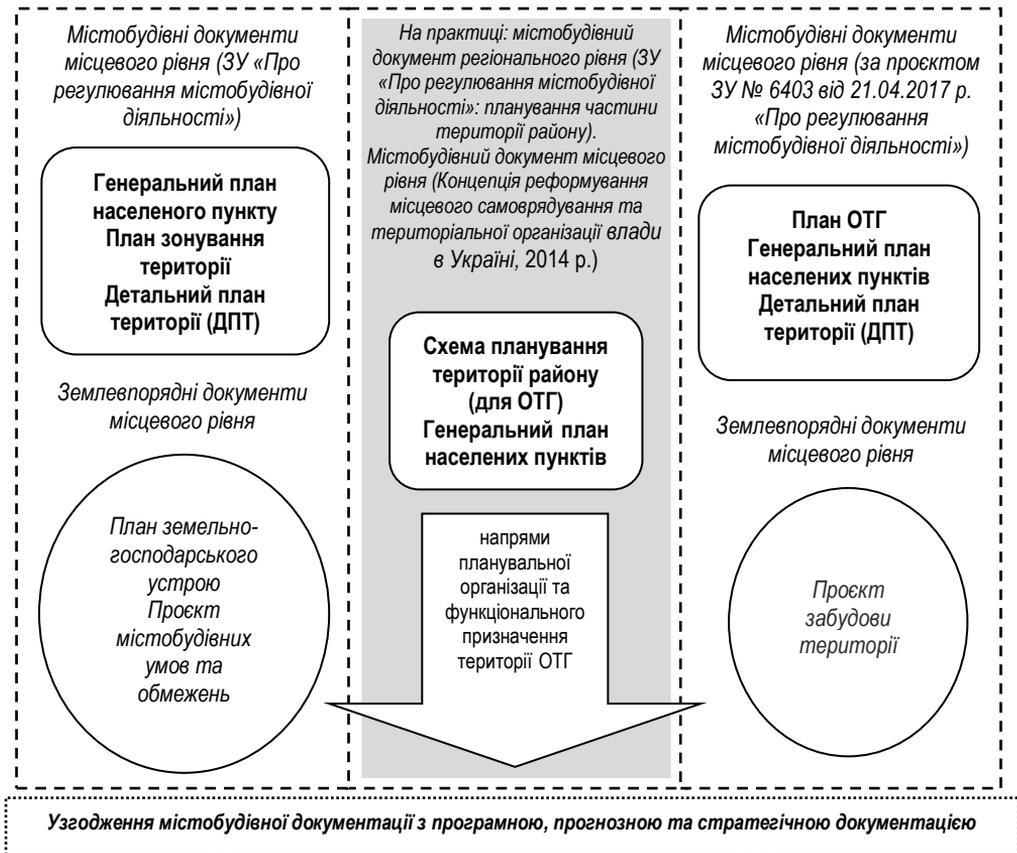


Рис. 8.8. Містобудівна документація місцевого рівня, яка міститься у законодавчому полі України

Джерело: авторська розробка.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

У разі прийняття положень законопроекту № 6403 передбачається забезпечення ОТГ єдиною документацією з просторового планування – **планом об'єднаної територіальної громади**, що забезпечить здешевлення й прискорення процесу актуалізації та розроблення планувальних документів, адже за наявності єдиного документу для ОТГ не потрібно буде створювати нові генеральні плани населених пунктів. Водночас передбачається змінами законопроекту, що після затвердження плану ОТГ для відведення земельних ділянок та залучення інвестицій необхідний буде лише детальний план території, що суттєво скорочує терміни розроблення містобудівної документації³⁶⁹. Також передбачено розширення повноважень об'єднаних громад щодо регулювання забудови територій та створення механізму врахування громадських інтересів під час розроблення та затвердження документації просторового планування.

Чим зумовлений вітчизняний перехід на просторове планування територій, окрім імплементації європейської практики просторового планування у вітчизняні реалії? Доведено, що необхідність унормування питань щодо підвищення якості документації з просторового планування території та впровадження нового просторового планування дасть змогу: працювати з інвесторами, надаючи повну та достовірну інформацію про можливості для розміщення об'єктів; збільшити прибутки ОТГ від надходжень за об'єкти нерухомості, плати за землю, пайових внесків при розбудові інфраструктури; налагодити системну роботу із земельним податком, ПДФО тощо; реалізувати стратегічні цілі розвитку через ефективне використання простору; оптимально поєднати особливості місцевості та екологічного ландшафту; оперативно приймати рішення щодо забезпечення життєдіяльності громади у будь-якій сфері; забезпечити збалансоване використання ресурсів ОТГ та перейти до інтегрованого просторового планування.

Серед проблем, які існували у планувальній діяльності ОТГ та вирішувалися поступово на законодавчому рівні протягом 2018-2019 рр., були: практичне забезпечення встановлення меж ОТГ після передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів, що входять до ОТГ, у комунальну власність громад та поширення на всю територію місцевого самоврядування. Зараз необхідною є належна інвентаризація цих земель, надання новоствореними радами ОТГ інформації про земельні та інші природні

³⁶⁹ Асоціація міст України: сайт. 2019. URL: <https://www.auc.org.ua>

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

ресурси на території для здійснення просторового планування, залучення інвестицій в освоєння земельних ділянок, забезпечення резервування земель для розвитку малого і середнього бізнесу, розроблення планувальної документації всієї території об'єднаної громади, узгодження питання відчуження земельних ділянок комунальної власності у приватну власність, захист права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади тощо.

Зазначимо, що наявні документи просторового планування повинні узгоджуватися також із стратегічними та програмними документами. Законодавче забезпечення процесу модернізації просторового планування ОТГ, міст, районів та регіонів формують також: Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015); Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 р.; Бюджетний кодекс України (ст. 24-І регулює питання фінансування регіонального розвитку коштом Державного фонду регіонального розвитку).

Постановою Кабміну від 12.12.2017 р. введено окремий додаток 4³⁷⁰, який містить перелік індикаторів оцінки досягнення цілей Державної стратегії регіонального розвитку. Так, при оцінці реалізації цілі 2 «Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток», окрім демографічних показників враховано ще й кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій: області, м. Київ; райони, міста обласного значення³⁷¹. Отже, існування містобудівної документації стає одним з індикаторів досягнення стратегічних цілей. На нашу думку, кількісний показник не відображає якісної складової документації: її актуальності, доступності та якості розробки, а тому, розробляючи індикатори досягнення цілей нової ДСРР до 2027 року, слід враховувати кількісні та якісні аспекти просторового планування.

Ускладнює роботи з розроблення й оновлення містобудівної документації те, що не всі населені пункти забезпечені сучасною картографічною основою. Водночас не набули широкого запровадження при розробленні та оновленні містобудівної документації сучасні геоінформаційні технології та використання даних містобудівного кадастру.

³⁷⁰ Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1089. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-%D0%BF>

³⁷¹ Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1089. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-%D0%BF>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Індикаторами якості містобудівної документації та успішності її реалізації мають бути зростання вартості землі та іншої нерухомості, приріст податкових надходжень, збільшення кількості робочих місць (перш за все високотехнологічних), позитивна динаміка міграційних процесів³⁷². Хоча на першому етапі формування й розвитку ОТГ достатніми показниками є оновлена та доступна містобудівна документація, впорядкування надходження земельного податку, податку на нерухомість та забезпечення органів місцевого самоврядування фахівцями з просторового планування ОТГ. Наказом Мінрегіонбуду затверджено також ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад». Особливе значення цей документ має для об'єднаних територіальних громад, оскільки регламентує питання розроблення та впровадження в практичну діяльність документації з просторового планування (передусім, схем планування їх території за межами населених пунктів)³⁷³.

Положенням наказу Мінрегіонбуду № 104 від 26.04.2019 р. було затверджено остаточну редакцію нового ДБН Б.2.2.-12:2019 «Планування та забудова територій»³⁷⁴, який розроблявся Мінрегіоном на заміну «скасованого» ДБН Б.2.2.-12:2018 (хоча фактично розроблявся на заміну чинного ДБН 360-92**). Проте в наказі Мінрегіону № 104 від 26.04.2019 р. «Про затвердження ДБН Б.2.2.-12:2019 «Планування та забудова територій»» ідеться лише про втрату чинності ДБН Б.2.2.-12:2018, і ні слова – про чинність ДБН 360-92** та низку інших. Отже, ДБН 360-92** залишиться чинним і буде діяти в частині, що не суперечить новому ДБН Б.2.2.-12:2019.

А отже, поки не узгоджені між собою планувальні документи на місцевому рівні, які розроблялися на основі рекомендацій попередніх і вже не чинних ДБН, з документами, розробленими з врахуванням нових положень ДБН в межах ОТГ. Адже тепер кожен населений пункт зобов'язаний розробити в генеральному плані певний розділ з новими

³⁷² Нудельман В. Методи розрахунків, прогнозування, моделювання в містобудуванні. Варіанти містобудівних прогнозів, збалансованість розвитку населених пунктів і територій. УкрНДІПротивільсьбуд: сайт. 2017. URL: <http://ukrcsb.com.ua/index.php/katalog-proektiv/cityplanning/326-metodi-rozrakhunkiv-prognozuvannya-modelyuvannya-v-mistobuduvanni-varianti-mistobudivnikh-prognoziv-zbalansovanist-rozvitku-naselenikh-punktiv-i-teritorij>

³⁷³ Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад. ДБН Б.1.1-21:2017. Державні будівельні норми України: сайт. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_1_1_21_2017/1-1-0-1807

³⁷⁴ Планування і забудова територій. ДБН Б.2.2.-12:2019. Державні будівельні норми України: сайт. 2019. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

лініями обмеження забудови³⁷⁵, а також низка змін стосуватиметься схем планування території ОТГ. А це, відповідно, спричинить додаткові витрати часу та фінансів на актуалізацію документів просторового планування громад.

На сьогодні залишається відкритим питання комплексної планомірної організації простору ОТГ із поєднанням розміщення нових об'єктів комерційної, промислової та житлової забудови на їх територіях³⁷⁶. Адже після передачі в комунальну власність ОТГ земель поза населеними пунктами у 2018 р. важливим подальшим кроком є передача й набуття ними повноцінних повноважень у сфері просторового планування територій. Тільки за умови вирішення цього завдання місцеве самоврядування в контексті децентралізації набуде ваги³⁷⁷. Виникає питання щодо подальшої передачі земель у власність новостворених громад (переукладання договорів оренди земельних ділянок, укладених раніше з Держгеокадастром), формування належного державного й громадського контролю за використанням земель, встановленням земельного податку (плата за оренду землі тощо), враховуючи особливості кожної ОТГ, для забезпечення благоустрою територій та виконання ними соціальних функцій. Адже містобудівна документація, як вже зазначалося, є також основою для формування та реалізації стратегічного планування³⁷⁸ розвитку громади, яка містить низку обмежень та можливостей щодо перспективної забудови території, залучення інвестора й активації підприємницького середовища.

Оскільки ще триває добровільне утворення ОТГ і водночас розпочато актуалізацію й розроблення нових містобудівних документів державного й регіонального рівнів, які передбачено завершити до жовтня 2020 р., а регіональні стратегії соціально-економічного розвитку до 2027 р. повинні бути розроблені із врахуванням актуальної містобудівної документації

³⁷⁵ Відсутність генеральних планів та зонінгу населених пунктів порушує їх майбутній розвиток, – Парцхаладзе. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства: сайт. 18.10.2018. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vidsutnist-generalnih-planiv-ta-zoningu-naselenih-punktiv-porushuye-yih-maybutnij-rozvitok-partshaladze>

³⁷⁶ Якимчук А.Ю. Просторове планування територій у системі державного управління. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад: мат-ли I Міжнар. наук.-метод. конф. Рівне: Волин. Обереги, 2017. С. 138.

³⁷⁷ Створення об'єднаних територіальних громад в Україні: аналітична доповідь. Київ, 2018. 45 с. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>

³⁷⁸ Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб. / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. К.: ВІ ЕН ЕЙ, 2015. С. 110.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

національного, регіонального та місцевих рівнів до грудня 2019 р., то слід розробити механізми узгодження головних положень містобудівних та стратегічних документів. Вважаємо, що така асинхронізація між планувальними та стратегічними документами може призвести до певних неузгоджень, а тому слід передбачити перехідний період для коригування стратегічних та оперативних цілей, завдань та відповідних проєктів до кінця 2020 р. Зарубіжний досвід просторового планування доводить, що засоби для реалізації планувальної діяльності повинні бути доступними й призводити до непрямого зв'язку з визначенням необхідних стратегій і політик³⁷⁹.

На думку науковців, проблемою вітчизняного просторового планування є те, що воно законодавчо поділяється на містобудівну та землевпорядну діяльність, а переважна частка планувальних інструментів належить до містобудівної³⁸⁰. Слід також додати, що планування в умовах невизначеності містить певний ступінь ризику і може призвести до втрати сприятливої можливості розвитку, якщо розрахунки зроблено неправильно. Зниження ступеню невизначеності можливе за умови постійного містобудівного моніторингу та партисипативності, тобто активної участі громадян у прийнятті містобудівних рішень, а також підвищення рівня фаховості місцевих архітекторів та планувальників.

Після об'єднання всіх територіальних громад об'єктами планування мають бути всі землі і природні ресурси (незалежно від форм власності та використання у межах території ОТГ). Вагомі зміни, що активізували і спростили б забезпечення документацією з просторового планування ОТГ, їх удосконалення та актуалізацію для низки населених пунктів, а особливо міст, повинні розпочатися з прийняттям положень законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№ 6403 від 21.04.2017 р.).

Отже, на цьому перехідному етапі від містобудівної діяльності до просторового планування поки що законодавчо не затверджено для ОТГ формування єдиних просторових планів своїх територій. Натомість у чинному нормативному полі актуалізуються та затверджуються нові генеральні плани сіл, селищ, міст, які входять до ОТГ, схеми зонування та детальні плани територій, тобто окремі точкові планувальні документи.

³⁷⁹ Stefanović N., Danilović Hristić N., Milijić S. The implementation model of planning rules in spatial plans. *Spatium*. 2015. № 33. P. 63.

³⁸⁰ Дорош А.Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з врахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 3. С. 79.

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначена можливість розроблення **схеми планування території окремої частини району**. Такою частиною може бути одна або декілька сільських (селищних, міських) рад. На місцевому рівні вже розроблено комплексні схеми планування території ОТГ (2017-2018 рр.): *Схема планування території Березівської ОТГ Сумської області*³⁸¹, *Схема планування території Баранівської міської об'єднаної територіальної громади Житомирської області*³⁸², *а також схеми планування територій для: Волочиської міської ОТГ Хмельницької області, Сатанівської селищної ОТГ Хмельницької області, Єрківської селищної ОТГ Черкаської області, Шишацької селищної ОТГ Полтавської області, Вакулівської сільської ОТГ Дніпропетровської області, Рукшинської сільської ОТГ Чернівецької області, Смолигівської сільської ОТГ Волинської області*³⁸³.

*Для удосконалення планувальної документації у 2018 р. було затверджено нові Державні будівельні норми (ДБН) ДБН Б.1.1.-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад». Вони чітко регламентували питання розроблення та впровадження в практичну діяльність ОТГ документації з просторового планування (в першу чергу схем планування їх території за межами населених пунктів) ще до передачі земель сільськогосподарського призначення за межами ОТГ у комунальну власність*³⁸⁴.

Водночас у згаданих ДБН закріплено необхідність дотримання тісного взаємозв'язку між просторовим та стратегічним плануванням ОТГ: «Схема планування території призначена для обґрунтування довгострокової стратегії планування, забудови та іншого використання території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад». Це положення відображається у переліку графічних матеріалів схеми планування територій ОТГ, де окрім плану існуючого використання території громади, суміщеного зі схемою існуючих планувальних обмежень

³⁸¹ Основи просторового планування і управління земельними ресурсами в ОТГ на Сумщині. Ukrainian Future Initiative: сайт. 22.03.2019. URL: <http://ufuti.pro/dynamics/311-osnovy-prostorovoho-planuvannia-i-upravlinnia-zemelnyimi-resursamy-v-oth-na-sumshchyny.html>

³⁸² Просторове планування Баранівської міської ОТГ. URL: http://mrada-baranivka.gov.ua/images/documents/2017/17123_SPTG_OP_3.pdf

³⁸³ Чижевський Д. Проект ДБН «Склад та зміст схеми планування території громади». U-LEAD з Європою: сайт. 2019. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/3-11/Chyzhevskiy-Shema_planuvannya.pdf

³⁸⁴ Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад. ДБН Б.1.1.-21:2017 (наказ Мінрегіону від 27.12.2017 р. № 343).

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

та проєктного плану (основного креслення), суміщеного зі схемою проєктних планувальних обмежень, подається і схема просторової реалізації стратегії розвитку громади³⁸⁵.

Окрім стратегічних планів узгодження із містобудівельними документами, положенням Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у ст. 5 було передбачено для програм розвитку: «Програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватись з містобудівною документацією відповідного рівня»³⁸⁶, однак без чіткого зобов'язання його дотримання для ОТГ. Це призводить до вибіркового виконання цієї норми на практиці. Окрім того, «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ» (наказ Мінрегіону від 30.03.2016 р. № 75) містять пропозиції щодо використання економіко-географічних та кадастрових карт при обґрунтуванні аналізу, визначенні пріоритетних напрямів розвитку ОТГ³⁸⁷.

У тексті Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації у розділі 2, п. 8 міститься положення³⁸⁸: «Під час підготовки проєкту регіональної стратегії розвитку враховується містобудівна документація, що визначає планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях», хоча вже у п. 10 при визначенні елементів SWOT-аналізу регіонального розвитку рекомендується використовувати дані про наявність містобудівної документації на рівні регіону, а не на рівні ОТГ.

Вважаємо, принцип «врахування державних та регіональних інтересів» при розробленні схеми планування території ОТГ, а саме: Генеральної схеми планування території України (затвердженої Законом

³⁸⁵ Там само.

³⁸⁶ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-17. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

³⁸⁷ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#n112>

³⁸⁸ Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 р. № 79. Законодавство України: сайт. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

України у 2002 р.), схеми планування території областей (затверджених пізніше, наприклад: схема планування території Львівської області – у 2009 р.³⁸⁹, схема планування Одеської області – у 2013 р.³⁹⁰, **схема планування території Закарпатської області – також у 2013 р.³⁹¹**) є дещо застарілим, не актуальним, таким, що не відображає ані сучасних демографічних, політико-економічних змін, ані екологічної складової, ані процесів формування ОТГ, а тому потребує актуалізації. Адже, як раніше передбачалося у ДБН Б.І.І.-6:2007, термін реалізації Генеральної схеми планування території України, проектні вирішення схем планування територій регіонів розробляються на два періоди: до 20 років (довгостроковий період) і до 10 років (перша черга), водночас попередньо обґрунтовуються пропозиції на більш далеку перспективу)³⁹². Оновлені ДБН Б.І.І.-13:2012 «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях»³⁹³, розроблені на заміну ДБН Б.І.І.-6:2007 та ДБН Б.І.І.-11:2011 «Склад і зміст схем планування території Автономної Республіки Крим та областей України» (які передбачали, що схема планування території розробляється на розрахунковий період, що складає 20 років зі строку затвердження проекту³⁹⁴), вже не містять положення щодо рекомендованого терміну розроблення містобудівної документації зазначених рівнів, а також рекомендованих умов для оновлення містобудівної документації. Тому вважаємо, слід законодавчо уточнити, які саме містобудівні документи вищого рівня слугуватимуть основою для узгодження, розроблення й удосконалення наявної документації ОТГ, насамперед для схеми планування території ОТГ, а також уточнити й уніфікувати механізм узгодження таких документів на різних рівнях. Окрім того, у найближчому періоді очікується зміна функцій обласного та районного рівнів, а тому, поки не має чіткого переліку повноважень, мають

³⁸⁹ Схема планування Львівської області. ЛОДА: сайт. URL: <http://loda.zuap.org>

³⁹⁰ Схема планування Одеської області. ООДА: сайт. URL: <http://uma.odessa.gov.ua/shema-planuvannya-teritor-odeskoj-oblast>

³⁹¹ Схема планування території Закарпатської області. ЗОДА: сайт. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/shema-planuvannya-terytoriyi-zakarpatskoyi-oblasti>

³⁹² Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території району. ДБН Б.І.І.-6:2007. URL: http://kga.gov.ua/dp.kga.gov.ua/images/files/4DBN_B.1.1-6-2007.pdf

³⁹³ Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях. ДБН Б.І.І.-13:2012. Державні будівельні норми України: сайт. URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1025>

³⁹⁴ Склад і зміст схем планування території Автономної Республіки Крим та областей України. ДБН Б.І.І.-11:2011. URL: <http://profidom.com.ua/b-1/b-1-1/2102-dbn-b-1-1-112011-sklad-i-zmist-skhem-planuvanna-teritoriji-avtonomnoji-respubliki-krim-ta-oblastej-ukrajini>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

бути встановлені перехідні механізми з обмеженням дії в часі. Зазначимо, що і досі триває розроблення та актуалізація генеральних планів населених пунктів, що входять до ОТГ, розробляються детальні плани території, однак надто повільно ведеться робота над планами ОТГ. Всі чинні генеральні плани населених пунктів автоматично стають у майбутньому частиною єдиного плану ОТГ.

Отже, сьогодні на місцевому рівні планування існує ще один містобудівний документ: схема просторового планування території ОТГ, яка слабо узгоджується з іншими нормативно-правовими актами, що потребує уніфікації та остаточного затвердження нового переліку містобудівних документів або документів з просторового планування (тобто відмова від поділу планування на містобудівне й землевпорядне), модернізації інструментів просторового планування на місцевому рівні, стандартизованих підходів до їх розроблення та реалізації, враховуючи стандарти аналогічних документів у практиці просторового планування територій держав-членів ЄС. Сучасне просторове планування повинно базуватися на міжнародних принципах зі створення умов для комфортного життя людини, які містяться у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, 2016 р.) та Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування. Нагальною є потреба у розробленні концепції просторового розвитку України, з чітко визначеними пріоритетами, повноваженнями та планувальними інструментами на кожному ієрархічному рівні, а також забезпечення просторової координації під час планування проєктів співробітництва у транскордонному просторі.

Суттєвим покращенням практики просторового планування вважаємо інтеграцію містобудівного та землевпорядного планування, що передбачено у проєкті Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель»³⁹⁵, який пройшов перше читання у грудні 2019 р. Цим законопроектом передбачається введення комплексного плану просторового розвитку об'єднаних територіальних громад. Пропонується можливість складання схем просторового планування території громади як інструменту комплексного управління у галузі використання земель громади, який є одночасно і містобудівною документацією, і документацією із землеустрою на локальному рівні. Передбачається також

³⁹⁵ Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель: проєкт Закону України від 17.10.2019 р. № 2280. Законодавство України: сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67111

8.4. Просторове планування об'єднаних територіальних громад

скасувати розроблення декількох, споріднених за змістом, видів містобудівної документації та документації із землеустрою, а також унормовуються питання, пов'язані з її затвердженням. Важливого значення мають положення про нормування і формування електронної картографічної основи для планування території; забезпечення реального зв'язку програм соціально-економічного розвитку з документацією з просторового планування, що сприятимуть прозорості та доступності до документів просторового планування. Враховано у законопроекті й посилення інституційної складової шляхом впровадження прозорого та неконфліктного механізму узгодження інтересів громад через активізацію громадських обговорень. Зазначимо, що позитивно оцінюємо нововведення зазначеного законопроекту, натомість негативно характеризуємо зволікання в часі з прийняттям необхідних законопроектів та внесенням змін до чинних законів для завершення децентралізації та усунення дублювання окремих положень, які формують неоднозначне трактування та сприяють зловживанню у сфері містобудування.

8.5. Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону

Останніми роками одним з важливих факторів збільшення доходів домогосподарств (особливо областей Карпатського регіону України) стала трудова міграція за кордон. Статистика свідчить, що в середньому один мігрант, який перебуває в Італії, щороку пересилає додому близько 5 тис. дол. США, а по Карпатському регіону щорічні доходи тільки сільських домогосподарств від трудових мігрантів сягають 9 тис. дол. США³⁹⁶. Якщо врахувати той факт, що масштаби зовнішньої трудової міграції становлять 14-15% загальної чисельності населення, то можна стверджувати, що доходи від трудової міграції в сучасних умовах є суттєвим джерелом формування сукупних доходів домогосподарств. За приблизними оцінками, українські мігранти щорічно заробляють за кордоном близько 35,3 млрд дол. США³⁹⁷, при цьому більшу частину цих коштів переправляють до України. Свої заробітки трудові мігранти витрачають, як

³⁹⁶ Біттер О. Грошові та сукупні доходи сільських домогосподарств Карпатського регіону. Економіка України. 2006. № 2. С. 62.

³⁹⁷ Гайдуцький А.П. Масштаби доходів українських трудових мігрантів. Економіка та держава. 2008. № 2. С. 96.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

свідчить практика, насамперед на поліпшення житлових умов, освіти, медичне обслуговування, придбання автомобілів, побутової техніки, тобто кошти спрямовуються в основному на споживання. На жаль, інвестиційний потенціал величезних коштів, зароблених за кордоном, в Україні практично не використовуються³⁹⁸.

Більшість українських заробітчан працює в Російській Федерації (43,2%), Польщі (14,3%), Італії (12,9%) та Чеській Республіці (12,9%) – за даними Звіту щодо методології, організації, проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні³⁹⁹.

Українська трудова міграція за кордон нині стала важливим джерелом валютних надходжень у формі грошових переказів, які сприяють підвищенню добробуту сімей трудових мігрантів та забезпечують економічне зростання в країні. Однак обсяги та масштаби надходження коштів із закордону, зароблених українськими трудовими мігрантами достеменно невідомі, що зумовлено відсутністю виваженої державної еміграційної політики, недосконалістю українського законодавства та непрозорістю схем переказу коштів⁴⁰⁰.

Завдяки безпрецедентним обсягам та складу сучасна міграція українців до Польщі не може не впливати на ситуацію в обох країнах, стосунки між ними. Оскільки мотиви міграції передусім соціально-економічні, найпомітнішим цей вплив є у відповідній сфері. Завдяки українцям економіка Польщі задовольняє попит у робочій силі. А Україна отримує заробітки мігрантів, вчетверо вищі, ніж зарплатня в Україні, які вони надсилають своїм сім'ям на Батьківщину. За підрахунками Національного банку Польщі, сумарний заробіток українців у Польщі в 2016 р. становив 12,6 млрд злотих проти 3,6 млрд в 2013 р. Сума переказів в Україну сягнула 8,1 млрд злотих (2,22 млрд дол. США), або в 2,5 раза більше, ніж у 2013 р. Ці кошти відіграють важливу роль соціального амортизатора, є чинником протидії бідності численних українських домогосподарств. Варто зазначити, що на фоні високого попиту на працю українців, а також у відповідь на запровадження безвізового режиму, що викликало занепокоєння польських працедавців щодо евентуального впливу українських заробітчан до інших країн-членів ЄС з вищим рівнем

³⁹⁸ Біттер О. Грошові та сукупні доходи сільських домогосподарств Карпатського регіону. Економіка України. 2006. № 2. С. 63.

³⁹⁹ Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні. Будапешт: МОП, 2013. 98 с.

⁴⁰⁰ Булавинець В.М. Доходи трудових мігрантів як важливе джерело доходів домогосподарств. Інвестиції, практика та досвід. 2015. № 10. 56 с.

8.5. Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону

оплати праці, в 2017 р. заробітні плати українців у Польщі зросли на третину⁴⁰¹.

Водночас з виїздом до Польщі для України пов'язані й суттєві втрати, особливо, коли йдеться про міграцію молоді, фахівців. Українцям тривожним є той факт, що, як свідчать соціологічні дані, понад третину українських студентів прагнуть після завершення навчання працевлаштуватися в Польщі (36,6%), ще 22% планують емігрувати до іншої країни, тоді як повернутися в Україну – лише 2,4%⁴⁰².

З 2007 р. до 2013 р. обсяги переказів в Україну мають стійку динаміку до зростання, а зниження цього показника у 2009 р. пояснюється впливом фінансової кризи. У 2014-2015 рр. відбулося стрімке зниження показника, що пояснюється складною ситуацією в країні. І уже з 2016 р. обсяги переказів знову збільшилися (рис. 8.9).

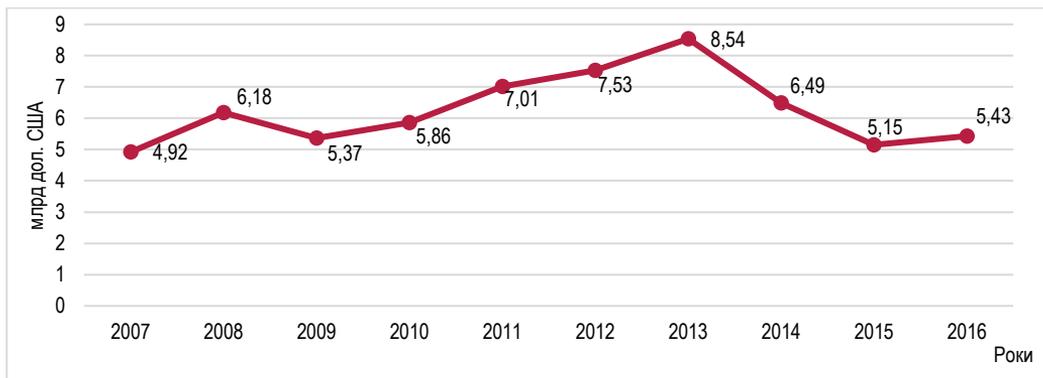


Рис. 8.9. Обсяги приватних грошових переказів в Україну у 2007-2016 рр.

Джерело: складено за⁴⁰³.

Україна отримує з-за кордону значні суми приватних трансфертів. За даними Національного банку України, у 2016 р. в країну було перераховано заробітчанами 5,4 млрд дол. США, що лише на 31% менше від обсягу прямих іноземних інвестицій (7,9 млрд дол. США), у 2011-

⁴⁰¹ Безвиз и заробитчане. Что пишут польские и венгерские СМИ о наплыве украинцев. URL: <https://strana.ua/articles/analysis/85355-bezviz-i-zarobitchane-v-polshe-i-vengrii-naplyv-nashihtrudyag.html>

⁴⁰² Chmielewska I., Dobroczycki G., Puzyrkiewicz J. A new wave of Ukrainian migration to Poland. URL: <https://financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland>

⁴⁰³ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Національний банк України URL: <http://www.bank.gov.ua/statistic>

**Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ**

2012 рр. сума переказів майже рівнозначна обсягу прямих інвестицій, а у 2013 р. перевищує на 7% (табл. 8.7)

Таблиця 8.7

Грошові перекази в Україну у 2007-2016 рр., млн дол. США

Показники	Роки									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>За каналами надходження</i>										
Через коррахунки банків	2818	3275	2832	2959	3252	3278	3293	2410	2006	2279
Через міжнародні платіжні системи	1458	2097	1825	2126	2804	3213	4084	3190	2135	2126
Неформальними каналами	646	805	713	777	963	1035	1160	889	1013	1020
<i>За джерелами формування</i>										
Оплата праці (без урахування податків та витрат у країні перебування)	1842	3024	2855	3373	4022	4619	5652	4318	3452	3602
Приватні трансферти	3080	3153	2515	2489	2997	2907	2885	2171	1702	1823
Частка грошових переказів у ВВП, %	3,4	3,4	4,6	4,3	4,3	4,1	4,5	4,8	5,7	5,8

Джерело: складено за⁴⁰⁴.

Значення переказів для України переконливо було підтверджено в роки кризи. У 2009 р., за даними НБУ, надходження переказів зменшились на 13% проти 2008 р., а з 2014 р. відбулося значне падіння обсягів переказів; незважаючи на таке падіння економічної активності, їх співвідношення до ВВП зростало – з 3,4% до 4,6% у 2008-2009 рр. та з 4,8% до 5,8% у 2014-2016 рр.

Для більшості домогосподарств грошові перекази трудових мігрантів становлять понад половину їх сукупного доходу, а витрачаються переважно на задоволення щоденних потреб та на придбання товарів тривалого використання (табл. 8.8)

Як свідчать дані табл. 8.8, майже третина домогосподарств вкладає міграційний капітал у придбання житла, що є позитивним інвестиційним капіталовкладенням; також позитивним наслідком трудової міграції є те, що значна частина коштів, отриманих домогосподарствами від трудових мігрантів, спрямовуються на здобуття освіти.

⁴⁰⁴ Там само.

8.5. Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону

Таблиця 8.8

Основні напрями використання грошових переказів трудових мігрантів домогосподарствами України у 2008-2016 рр.

Напрями використання	2008 р.	2012 р.	2016 р.
Щоденні потреби	72,0	77,5	76,2
Товари тривалого користування	39,3	40,9	33,4
Придбання, ремонт житла	29,1	29,0	25,6
Здобуття освіти	12,4	11,6	8,1
Заощадження	9,7	22,2	4,9

Джерело: складено за⁴⁰⁵.

Найпростіший шлях спрямування міграційного капіталу на розвиток країни – контроль за цим фінансовим потоком, оподаткування цих коштів, та частковий переказ певної суми через національні фінансові установи. Для прикладу, влада Єгипту зобов'язала мігрантів переказувати мінімум 10% міграційного капіталу. У В'єтнамі 30% заробітків необхідно перераховувати у спеціальний державний фонд. Влада Філіппін зобов'язала заробітчанин до обов'язкового переказу мінімум 70% зароблених коштів через національні банки, хоча сума переказів під час дії цього рішення ніколи не досягала 70% заробітків філіппінців за кордоном⁴⁰⁶. Щодо оподаткування переказів трудових мігрантів влада Шрі-Ланки встановила 15-відсотковий податок на перекази мігрантів, проте відразу змушена була відмовитись від нього. За даними Світового банку, у 2005 р. оподатковували перекази лише п'яти країн світу: Колумбія – 3% (на сьогодні скасовано), Еквадор – 12% (скасовано), Перу – 0,1%. Польща та Грузія оподатковують перекази трудових мігрантів, враховуючи їх у загальній сумі доходів домогосподарств⁴⁰⁷.

Встановлення податку на перекази виявилось малоефективним і спрямувало переказ міграційного капіталу неформальними каналами. Навпаки, лібералізація сфери валютних надходжень сприяла зростанню приватних трансфертів. Наприклад, у 1997 р. В'єтнам відмовився від 5-відсоткового оподаткування переказів, а суми, що надходили офіційними каналами, одразу зросли. Так само в Таджикистані відмова від податку на

⁴⁰⁵ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Національний банк України URL: <http://www.bank.gov.ua/statistic>

⁴⁰⁶ O'Neill A. Emigrant Remittances: Policies to Increase Inflows and Maximize Benefits. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005. № 1. P. 354.

⁴⁰⁷ Agunias D.R. Remittances and development: Trends, Impacts and Policy Options. Washington: Migration Policy Institute, 2006.

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

транснаціональні банківські операції в 2003 р. забезпечила зростання переказів з 78 млн дол. США у 2002 р. до 256 млн дол. США в 2003 р.⁴⁰⁸.

Так, спеціальні банківські депозити з підвищеними відсотковими ставками існують в Індії. У 2012 р. на таких депозитах нараховувалося 50 млрд дол. США, що становило 20% всіх депозитів у банківській системі⁴⁰⁹.

Мігранти, які повертаються до Пакистану на постійне проживання чи навіть тимчасово, можуть скористатися митними знижками на імпорт обладнання та інших товарів виробничого призначення. Величина пільг залежить від рівня розвитку регіону, де планується їх використання, і є найвищою, якщо бізнес започатковується у віддалених депресивних регіонах країни. Мігранти також користуються правом на безмитне ввезення обладнання та сировини, якщо ці товари спрямовуються у спеціальні економічні зони⁴¹⁰.

Оскільки кошти, які надсилають окремі громадяни, є відносно невеликими, у зарубіжній практиці застосовують механізми накопичувальних рахунків під певні програми (наприклад, з метою купівлі житла, освіти чи відкриття бізнесу). За бажанням громадян заощадження можуть також спрямовуватися в успішні та прибуткові підприємства на батьківщині. Скажімо, відповідна урядова програма діє на Філіппінах. На Мальті, в Естонії в межах загальної інвестиційної політики мігрантам пропонується широкий спектр інвестиційних проектів⁴¹¹.

Сприятливі переказам трудових мігрантів уряди держав можуть, використовуючи не лише фінансові, а й адміністративні важелі (проте не шляхом встановлення жорстких правил, а створення додаткових можливостей для мігрантів). Так, на Філіппінах Державна адміністрація з соціального захисту працівників за кордоном видає кожному працівникові-мігрантові, який підписує контракт, ідентифікаційну картку, що автоматично означає відкриття банківського рахунку, через який переказ коштів на батьківщину здійснюється за символічною ціною.

⁴⁰⁸ Ghosh B. Migrant remittances and development: Myths, Rhetoric and Realities. Geneva: IOM, 2006. P. 55.

⁴⁰⁹ Кізіма Т. Онищук В. Державна політика стимулювання грошових переказів трудових мігрантів: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії. Світ фінансів. 2016. № 1 С. 47-57.

⁴¹⁰ O'Neill A. Emigrant Remittances: Policies to Increase Inflows and Maximize Benefits. Indiana Journal of Global Legal Studies. 2001. № 1. P. 357.

⁴¹¹ Кізіма Т. Онищук В. Державна політика стимулювання грошових переказів трудових мігрантів: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії. Світ фінансів. 2016. № 1. С. 47-57

8.5. Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону

Прикладом може слугувати також угода між фінансовими установами Мексики та США, досягнута за участю мексиканського уряду, яка дозволила нелегальним мігрантам-мексиканцям у США відкривати поточні рахунки в банках, з яких на батьківщині знімають гроші члени їхніх родин. Це стало можливим завдяки тому, що мексиканські консульства у США видають усім мексиканцям, незалежно від їхнього правового статусу, спеціальні ідентифікаційні картки, так звані «матрикули», які визнаються банками як достатні для проведення банківських операцій. Лише впродовж року з моменту введення було видано 1,5 млн «матрикул», а обсяг грошових переказів до Мексики зріс майже на третину⁴¹².

Ще одним напрямом залучення переказів трудових мігрантів для розвитку країни походження є підтримка ініціатив їх громадських об'єднань (земляцтв) за кордоном, спрямування колективних переказів мігрантів на вирішення важливих для місць їхнього походження проблем (наприклад, на будівництво доріг, лікарень чи шкіл). Прикладом може слугувати програма, яка діє в Мексиці й отримала назву «три до одного». Тобто влада готує і пропонує мігрантам для фінансування суспільно значущі проєкти. Для їх реалізації на кожний долар колективних переказів заробітчан додається по долару з бюджетів різного рівня: державного, бюджету штату та місцевого. Протягом останніх 20 років ця програма стимулювала понад 500 млн дол. США інвестицій трудових мігрантів⁴¹³. Подібна практика поширена й в інших країнах Латинської Америки, зокрема в Гватемалі, Гондурасі, Домініканській Республіці. Нещодавно вона запроваджена в Молдові⁴¹⁴. З метою залучення коштів з-за кордону окремі держави випускають цінні папери, що поширюються в діаспорах, деноміновані в іноземній валюті. На них встановлюються вигідні проценти та обмінні курси, а їхні власники мають право отримати готівку за першою вимогою. Зокрема, ще у 1951 р. до такої практики вдався Ізраїль. З того часу випущено облігацій на загальну суму понад 25 млрд дол. США. На них припадає приблизно третина зовнішнього боргу країни. Гроші використовуються на соціально значущі проєкти, такі як будівництво зрешувальних систем, житла та комунальної інфраструктури. Тричі (у 1991,

⁴¹² Там само.

⁴¹³ Гнатюк П. Міграція та грошові перекази мігрантів. Майбутнє міграції в Україні. Звіт конференції. К.: МОМ, 2011. С. 27.

⁴¹⁴ Перекази мігрантів з-за кордону та можливі заходи щодо їх заохочення та ефективного використання: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при президентові України: сайт. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1276>

Розділ 8. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

1998 та 2000 рр.) випускала облігації для емігрантів Індія – на 1,6, 4,2 та 5,5 млрд дол. США відповідно. На них встановлювався вищий процент, ніж той, що мігранти могли отримати, зберігаючи кошти на депозитах в країні перебування. Валютні облігації для мігрантів випускали також Бангладеш, Пакистан, Ліван, Філіппіни, Китай⁴¹⁵.

Оскільки трудова міграція є важливим чинником добробуту домогосподарств, держава повинна підвищувати рівень фінансової грамотності заробітчан щодо ефективного інвестування накопиченого капіталу на батьківщині (для України грошові перекази стали ефективним інструментом боротьби з бідністю та набули характеру «самодопомоги», адже вони перевищили розміри офіційної допомоги), створювати сприятливі умови для легалізації та здешевлення грошових переказів трудових мігрантів і гарантувати безпеку їх надходження до адресата через банківський сектор, адже більшість міграційного капіталу має «тіньовий характер» – кошти передаються через водіїв транспортних засобів або перевозяться особисто. Надходження зароблених коштів мігрантів до України неформальними каналами пояснюється насамперед бажанням максимально знизити витрати на переказ коштів на батьківщину офіційними шляхами, а також недовірою до банківського сектору в Україні.

Отже, можна стверджувати, що грошові перекази мігрантів є важливим джерелом зовнішнього фінансування країни: разом зі зростанням обсягів грошових переказів на батьківщину зростає і їх вплив на фінансову, економічну та соціальну ситуацію в територіальних громадах. Для України найважливішим питанням щодо грошових потоків мігрантів є зменшення частки використання їх на споживання на користь збільшення організованих заощаджень як джерела інвестування у національну економіку.

⁴¹⁵ Перекази мігрантів з-за кордону та можливі заходи щодо їх заохочення та ефективного використання: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при президентові України: сайт. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1276>

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Рентні платежі за спеціальне використання природних ресурсів сьогодні відіграють незначну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів. Упродовж 2014-2017 рр. надходження рентних платежів за спеціальне використання природних ресурсів до Державного бюджету України зросли сумарно більш як у 2,3 раза, тоді як їх надходження до місцевих бюджетів дещо зменшилися (табл. 9.1). Надходження від плати за землю, яка зараховується тільки до місцевих бюджетів, зросли по Україні майже у 2,2 раза.

Таблиця 9.1

Надходження природно-ресурсних платежів до бюджетів, млн грн

Доходи бюджетів (без трансфертів)	Плата за користування надрами			Плата за користування лісовими ресурсами			Плата за використання води			Разом природно-ресурсних платежів			Плата за землю		
	2014 р.	2017 р.	+/-, %	14 р.	1017 р.	+/-, %	2014 р.	2017 р.	+/-, %	2014 р.	2017 р.	+/-, %	2014 р.	2017 р.	+/-, %
Зведений бюджет України	19620,0	44978,7	+229	623,9	942,8	+51	1265,0	1501,0	+19	21508,9	47422,5	+220	12083,9	26384,5	+218
Державний бюджет України	18199,1	43875,5	+241	206,5	329,7	+60	630,5	750,4	+19	19036,1	44955,6	+236	-	-	-
Місцеві бюджети України	1421,0	1103,1	-22	417,4	613,1	+47	634,5	750,6	+18	2472,9	2466,8	-1	12083,9	26384,5	+218
Місцеві бюджети Львівської області, всього	28,7	26,4	-8	27,2	35,4	+30	24,1	32,5	+35	80,0	94,3	+18	373,5	970,7	+260
У т.ч.:															
обласний	19,3	9,7	-50	14,1	22,8	+62	24,1	32,5	+35	57,5	65,0	+13	-	-	-
районні	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
адміністративно-територіальних одиниць базового рівня	9,3	16,7	+80	13,1	12,6	-4	0,001	0,005	+500	22,4	29,3	+31	373,5	970,7	+260
з них ОТГ	0,5	1,4	+280	0,3	0,5	+67	-	0,004	+	20,7	55,6	+269	0,8	1,9	+238

Джерело: тут і далі складено за даними статистичних збірників «Бюджет України 2014», «Бюджет України 2017» та даними Департаменту фінансів Львівської облдержадміністрації (якщо не зазначено іншого).

У Львівській області надходження рентних платежів за спеціальне використання природних ресурсів до місцевих бюджетів за цей же період дещо вирости (на 18%). До обласного бюджету їх надходження

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

збільшилися на 13%, до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільських, селищних, міських рад, об'єднаних територіальних громад (ОТГ)) – на 31%, у т.ч. до бюджетів ОТГ майже у 2,7 раза.

Зміни у співвідношенні надходжень природно-ресурсних платежів до державного й місцевих бюджетів були не на користь місцевих бюджетів, частка яких зменшилась з 11,5% у 2014 р. до 5% у 2017 р. (табл. 9.2).

Таблиця 9.2

Розподіл надходжень від природно-ресурсних платежів між бюджетами, %

Доходи бюджетів (без трансфертів)	Плата за користування надрами		Плата за користування лісовими ресурсами		Плата за використання води		Разом природно-ресурсних платежів		Плата за землю	
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.
Зведений бюджет України	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
З них:										
Державний бюджет України	93	97,5	33	35	50	50	88,5	95	-	-
Місцеві бюджети України	7	2,5	67	65	50	50	11,5	5	100	100

Загалом сумарна частка природно-ресурсних платежів у зведеному бюджеті України не змінилася й становила 4,7%. Дещо зріс відсоток рентної плати за користування надрами (з 4,3% до 4,4%) й знизилася з 0,3% до 0,1% частка рентної плати за спеціальне використання води. Частка плати за землю у зведеному бюджеті зросла з 1,2% до 2,6% (табл. 9.3). Порівняно з рентною платою за спеціальне використання природних ресурсів вона складає вагомішу частку у місцевих бюджетах – 11,5% у 2017 р., тоді як природно-ресурсні платежі – всього 1,1%, знизившись з 2,4%. При цьому їх частка у державному бюджеті зросла з 5,4% до 5,7%. Така тенденція не кореспондується з концепцією децентралізації.

З метою виявлення сутнісних ознак, тенденцій та наслідків інституційно-управлінських трансформацій у сфері використання природно-ресурсного потенціалу територіальних громад та екологічної безпеки внаслідок адміністративно-фінансової децентралізації в ході дослідження оцінено зміни в управлінні використанням земельних, лісових, водних, мінерально-сировинних ресурсів територіальних громад.

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Таблиця 9.3

Частка природно-ресурсних платежів у доходах бюджетів, %

Доходи бюджетів (без трансфертів)	Плата за користування надрами		Плата за користування лісовими ресурсами		Плата за використання води		Разом природно-ресурсних платежів		Плата за землю	
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.
Зведений бюджет України	4,3	4,4	0,1	0,09	0,3	0,1	4,7	4,7	1,2	2,6
З них:										
Державний бюджет України	5,1	5,6	0,06	0,04	0,2	0,1	5,4	5,7	-	-
Місцеві бюджети України	1,4	0,5	0,4	0,3	0,6	0,3	2,4	1,1	12,0	11,5

Таблиця 9.4

Частка природно-ресурсних платежів у доходах місцевих бюджетів Львівської області, %

Доходи бюджетів (без трансфертів)	Плата за користування надрами		Плата за користування лісовими ресурсами		Плата за використання води		Разом природно-ресурсних платежів		Плата за землю	
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.
Всього	0,6	0,2	0,6	0,3	0,5	0,2	1,7	0,7	7,7	7,3
У т.ч.:										
обласний	0,4	0,1	0,3	0,2	0,5	0,2	1,2	0,5	-	-
районні	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
сільські, селищні, міські	0,2	0,1	0,3	0,1	0	0	0,5	0,2	7,7	7,3
з них ОТГ*	0,01	0,01	0,01	0,003	0	0	0,02	0,01	0,4	0,4

Примітка: за 2014 р. до розрахунку взято сумарні дані по сільських, селищних, міських радах, які увійшли до ОТГ.

У процесі оцінювання проведено аналіз інституційних змін у сфері управління та міжбюджетних відносин з метою виявлення ефектів та наслідків фінансово-бюджетної децентралізації у такій послідовності:

Етап I. Здійснюється порівняльна оцінка змін у повноваженнях державних (центральної) органів законодавчої й виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в управлінні використанням природних ресурсів та у сфері екологічної безпеки до й у процесі адміністративно-фінансової децентралізації.

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Таблиця 9.5

Частка природно-ресурсних платежів та екологічного податку у доходах бюджетів ОТГ Львівської області, %

Бюджети	Плата за користування надрами	Плата за користування лісовими ресурсами	Плата за використання води	Разом природно-ресурсних платежів	Плата за землю	Екологічний податок
ОТГ, всього	0,4	0,125	0,001	0,5	15,2	0,06
Заболотцівська	-	1,5	-	1,5	15,3	0,1
Гніздицівська	-	0,005	-	0,005	13,9	0,1
Новострілищанська	-	-	-	-	27,2	0,2
Тростянецька	3,6	0,2	0	3,8	35,0	0,01
Воле-Баранецька	-	-	-	-	15,2	0,02
Луківська	-	0,003	-	0,003	26,9	0,003
Вільшаницька	-	0,6	-	0,6	19,3	0,2
Бісковицька	-	0,002	-	0,002	10,2	0,04
Чук'янська	-	0,3	-	0,3	13,7	0,04
Новокалінівська	-	0,001	-	0,001	10,7	0,05
Дублянська	-	0,004	-	0,004	34,9	1,4
Бабинська	-	0,001	-	0,001	10,5	0,1
Міженецька	-	0,2	-	0,2	27,4	0,3
Новоміська	-	0,3	-	0,3	25,5	0,001
Грабовецька	-	0,8	-	0,8	12,8	0,04
Ходорівська	0,1	0,1	-	0,2	23,8	0,05
Давидівська	0,3	0,1	0	0,4	9,8	0,04
Мостиська	0,03	0,02	0,005	0,1	4,7	0,02
Судовищянська	-	0,2	-	0,2	12,9	0,1
Шегинівська	-	0,2	-	0,2	5,4	0,1
Жовтанецька	-	0,1	-	0,1	12,9	0,03
Нижанковицька	-	-	-	-	30,3	0,01

Джерело: складено за даними Департаменту фінансів Львівської облдержадміністрації.

Оцінюванню підлягають зміни у розподілі повноважень між державною виконавчою владою та місцевим самоврядуванням. Оціночними показниками розглядаються:

- розширення/зменшення повноважень органів місцевого самоврядування в управлінні використанням природних ресурсів та екологічною безпекою;
- збільшення/зменшення частки спрямування рентних платежів та екологічного податку до місцевих бюджетів.

Етап 2. Наводяться дані про обсяги та динаміку надходжень рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів й екологічного податку до місцевих бюджетів області.

Інформаційна база – дані територіальних фінансових органів (департаменти фінансів облдержадміністрацій) про доходи бюджетів адміністративно-територіальних одиниць за кодами бюджетної класифікації.

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Оцінюється збільшення/зменшення надходжень до місцевих бюджетів. *Оціночними показниками* розглядаються:

- приріст надходжень рентної плати та екологічного податку до місцевих бюджетів;
- збільшення/зменшення частки місцевих бюджетів у загальній сумі рентних платежів та екологічного податку, що справляються на території області.

Етап 3. Здійснюється аналіз змін у розподілі повноважень між центральними органами державної влади й органами місцевого самоврядування та надходжень природно-ресурсних (рентних) платежів й екологічного податку до місцевих бюджетів, у т.ч. порівняно із загальною сумою рентних платежів й екологічного податку, що справляються на території області. Оцінюються наслідки змін повноважень та динаміка надходжень природно-ресурсних (рентних) платежів й екологічного податку до місцевих бюджетів. Виявляються проблемні питання, які потребують вирішення.

Етап 4. Обґрунтовуються висновки та рекомендації.

Апробація запропонованого методичного підходу на прикладі Львівської області у 2014-2017 рр. дозволила отримати низку висновків щодо ефективності використання природно-ресурсного потенціалу на рівні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Мінерально-сировинні ресурси

У період здійснення реформи адміністративно-фінансової децентралізації змін у розподілі управлінських повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування у сфері користування надрами не відбулося. Водночас внесення змін у розподіл надходжень від рентної плати за користування надрами для добування нафти, природного газу та газового конденсату супроводжувалося закріпленням за місцевими бюджетами 5% відповідних надходжень (2% – до обласних бюджетів та 3% до бюджетів ОТГ й відповідно 2% і 1% до районних бюджетів та сільських, селищних, міських бюджетів (необ'єднаних громад). Однак нововведення вступило в силу тільки з 01.01.2018 р., тому у 2017 р. відповідні рентні платежі надходили виключно до державного бюджету.

Таблиця 9.6

Порівняльна таблиця повноважень державних органів й органів місцевого самоврядування у сфері управління використанням мінерально-сировинних ресурсів

Суб'єкти управління та види бюджетів	Повноваження								Оціночний коментар щодо змін
	Надання права власності/користування/оренди		Погодження права власності/користування/оренди		Встановлення розмірів рентної плати		Розподіл рентних платежів між бюджетами, %		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	
Мінерально-сировинні ресурси загальнодержавного значення (рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату)									
Органи державного управління, державний бюджет	x	x	-	-	x	x	75	75	Без змін
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:									
області	-	-	X	x			25	25	Без змін
району	-	-	-	-			-	-	Без змін
базового рівня	-	-	-	-			-	-	Без змін
Мінерально-сировинні ресурси загальнодержавного значення (рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату)									
Органи державного управління, державний бюджет	x	x	-	-	x	x	100	95	Запроваджено міжбюджетний розподіл надходжень зі спрямуванням 5% надходжень місцевим бюджетам
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:			x	x	-	-	-	5	5 % надходжень спрямовується до місцевих бюджетів, з них:
області	-	-	x	x	-	-	-	2	2% до обласних бюджетів
району	-	-	-	-	-	-	-	2	2% спрямовується до районних бюджетів
базового рівня	-	-	-	-	-	-	-	3* 1**	1-3% спрямовується до місцевих бюджетів базового рівня
Мінерально-сировинні ресурси місцевого значення									
Органи державного управління, державний бюджет	-	-	-	-	x	x	-	-	Без змін
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:									
області	x	x	-	-	-	-	-	-	Без змін
району	-	-	x	x	-	-	-	-	Без змін
базового рівня	-	-	x	x	-	-	100	100	Без змін

Примітки: *до бюджетів міст обласного значення та ОТГ; **до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів.

**9.1. Трансформації у сфері використання
природно-ресурсного потенціалу**

Таблиця 9.7

**Надходження платежів за використання мінерально-сировинних
ресурсів до місцевих бюджетів Львівської області, тис. грн**

Бюджети	Плата за користування надрами для видобутку корисних копалин загальнодержавного значення		Плата за користування надрами для видобутку корисних копалин місцевого значення		Плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобутком корисних копалин		Всього		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	Приріст, %
Разом	19329,7	9654,8	2651,7	7257,4	6676,0	9438,2	28657,4	26350,4	-8,1
Обласний	19329,7	9654,8	-	-	-	-	19329,7	9654,8	-50,
Районні	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Адміністративно-територіальних одиниць базового рівня В т.ч.:	-	-	2651,7	7257,4	6676,0	9438,2	9327,7	16695,6	79,0
Об'єднані територіальні громади, всього	-	-	(463,2)	1391,4	-	-	(463,2)	1391,4	200,4
Заболотцівська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Гніздицька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Новострілищанська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Тростянецька ОТГ	-	-	(333,8)	1173,6	-	-	(333,8)	1173,6	251,6
Воле-Баранецька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Луківська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Вільшаницька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Бісковицька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Чукв'янська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Новокалінівська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Дублянська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Бабинська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Міженецька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Новоміська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Грабовецька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ходорівська ОТГ	-	-	(24,1)	56,5	-	-	(24,1)	56,5	134,4
Давидівська ОТГ	-	-	(71,2)	141,7	-	-	(71,2)	141,7	99,0
Мостиська ОТГ	-	-	(33,6)	19,6	-	-	(33,6)	19,6	-41,6
Судовишнянська ОТГ	-	-	(0,5)	-	-	-	(0,5)	-	-
Шегинівська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Жовтанецька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Нижанковицька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Загалом протягом 2014-2017 рр. надходження рентних платежів за користування надрами до місцевих бюджетів Львівської області зменшилося на 8,1%. Надходження до обласного бюджету, до якого спрямовувалося 25% рентних платежів за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення, зменшилися удвічі (з 19,4 млн грн до 9,7 млн грн), що зумовлено переважно зменшенням обсягів їх видобування.

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

До бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, до яких зараховується 100% рентних платежів за користування надрами для видобування мінерально-сировинних ресурсів місцевого значення, за цей же період відповідні надходження зросли на 79% й досягнули 17,0 млн грн. Найбільший приріст спостерігався у бюджетах об'єднаних територіальних громад – з 463,2 тис. грн до 1391,4 тис. грн. З них 1173,6 тис. грн (84%) надійшло до бюджету однієї Тростянецької ОТГ. Надходження цього виду отримано у бюджети тільки 4 з 22 ОТГ Львівської області. Розмір надходжень залежить від вартості товарної продукції гірничого підприємства – видобутої корисної копалини (мінеральної сировини), оскільки у відсотках від неї встановлені відповідні ставки рентної плати за користування надрами.

Висновки та рекомендації

1. Органи місцевого самоврядування можуть впливати тільки на вирішення питань щодо погоджень прав користування мінерально-сировинними ресурсами загальнодержавного значення (обласні ради). Надходження 25% відповідних рентних платежів до обласного бюджету є певним стимулом для зацікавлення місцевого самоврядування в освоєнні ресурсів надр на території області.

Управління використанням мінерально-сировинних ресурсів місцевого значення (крім встановлення ставок рентної плати) віднесено до відання органів місцевого самоврядування, що є важливим чинником їх впливу на освоєння та ефективне використання місцевих ресурсів надр.

2. Дискретність поширення родовищ мінерально-сировинних ресурсів, які розміщені на території далеко не усіх сільських, селищних, міських рад та ОТГ, не дозволяє розглядати рентну плату за користування надрами як стабільне й доступне усім громадянам джерело наповнення їх бюджетів. Водночас слід зберегти це джерело наповнень місцевих бюджетів, зокрема з огляду на можливості додаткового освоєння потенціалу ресурсів надр за умови відповідної зацікавленості на місцях. Важливими при цьому будуть і функції контролю за діяльністю користувачів надр з боку місцевих органів влади та громадськості (екологічні, транспортні аспекти, запобігання несанкціонованому надрокористуванню тощо).

3. Надходження до місцевих бюджетів від ренти за користування надрами слід включити у розрахунок коефіцієнтів податкової спроможності громад, враховуючи природний характер такої ренти та суспільно не виправдані надмірні привілеї громад, що її отримують.

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Земельні ресурси

Характерними тенденціями у сфері використання земельних ресурсів в умовах децентралізації державного управління в Україні є такі.

Ріст зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо збільшення обсягу надходжень до місцевих бюджетів від плати за землю, яка представлена земельним податком та орендною платою у складі податку на майно. Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджети сіл, селищ і міст районного значення отримують повний обсяг надходжень від плати за землю, а також 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення.

Надходження від плати за землю протягом 2014-2017 рр. мали зростаючу тенденцію. У 2017 р. їх обсяг у Львівській області становив 970671,78 тис. грн – у 2,5 раза більше, ніж у 2014 р. (табл. 9.9), що, зокрема, засвідчує зростання зацікавленості органів місцевого самоврядування у якомога повнішому використанні наявних можливостей.

Найвищі значення приросту надходжень від плати за землю у 2014-2017 рр. спостерігалися у Вільшинецькій, Дублянській, Міженецькій, Новоміській, Нижанковицькій, Чукв'янській, Луківській, Новокалінівській, Ходоровській, Судовошишнянській та Жовтанецькій ОТГ і становили 165% і більше.

Незважаючи на вказану тенденцію до збільшення обсягів плати за землю, їх частка у структурі податкових доходів ОТГ Львівської області не є значною, коливаючись у межах 2,3-18,8% і становлячи у більшості ОТГ у середньому 3,5%.

З огляду на соціально-економічну ситуацію в країні органи місцевого самоврядування орієнтуються на встановлення лояльних до землекористувачів та власників земель розмірів ставок земельного податку та орендної плати, не використовуючи наявні резерви, які криються у перегляді нормативно-грошової оцінки земельних ділянок.

Зазнає змін структура плати за землю. У 2014 р. земельний податок становив 31,3% загального обсягу надходжень від плати за землю адміністративно-територіальних одиниць базового рівня Львівської області. В 2017 р. цей показник зріс до 36,4%. Частка земельного податку у загальному обсязі надходжень від плати за землю до об'єднаних територіальних громад області менша (28,9% у 2017 р.; 15,9% у 2014 р.), але демонструвала значний приріст. Частка земельного податку зросла в першу чергу в ОТГ, до складу яких входять селищні та міські ради: Мостиська, Ходорівська, Дублянська ОТГ.

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Таблиця 9.8

Порівняльна таблиця повноважень державних органів й органів місцевого самоврядування у сфері управління використанням земельних ресурсів

Суб'єкти управління та види бюджетів	Повноваження								Оціночний коментар щодо змін	
	Надання права власності/ користування/ оренди		Погодження права власності користування/ оренди		Встановлення розмірів ставок плати за землю		Розподіл плати за землю між бюджетами, %			
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.		
Плата за землю										
Органи державного управління, державний бюджет	-	-	-	-	x	x*	-	-	-	Без змін
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:										
області	x	x	-	-	-	-	-	-	-	Без змін
району	-	-	x	x	-	-	-	-	-	Без змін
базового рівня	-	-	x	x	-	x**	100	100	100	Без змін
Надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності										
Органи державного управління, державний бюджет	x	x	-	-	x	x	10	10	10	Без змін
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:			x	x						Без змін
області	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Без змін
району	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Без змін
базового рівня	-	-	x	x	-	-	90	90	90	Без змін

Примітки: * – встановлення граничних ставок;

** – встановлення ставок плати за землю в граничних межах.

Оновлення нормативної оцінки земель, встановлення вищих ставок орендної плати – заходи, що зумовили збільшення частки орендної плати в структурі плати за землю в Заболотцівській, Вільшаницькій, Новокалінівській, Новоміській, Судововишнянській ОТГ.

Резервом збільшення доходів місцевих бюджетів базового рівня є кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності. За період 2014-2017 рр. сума надходжень таких коштів зросла у 3,2 раза – з 40,4 млн грн до 170,2 млн грн, у т.ч. в ОТГ у 4,7 раза – з 0,6 до 3,4 млн грн.

Таблиця 9.9

Надходження платежів за використання земельних ресурсів до місцевих бюджетів Львівської області, тис. грн

Надходження	Земельний податок з юридичних осіб		Орендна плата з юридичних осіб		Земельний податок з фізичних осіб		Орендна плата з фізичних осіб		Всього			
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	Приріст, %	
Бюджети												
Разом	104 904,43	319 116,51	220 446,04	542 783,76	12 160,42	34 067,48	35 962,02	74 704,03	373 472,91	970 671,78	159,9	
Обласний	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Районні	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, в т. ч.	104 904,43	319 116,51	220 446,04	542 783,76	12 160,42	34 067,48	35 962,02	74 704,03	373 472,91	970 671,78	159,9	
Об'єднані територіальні громади, всього	2115,31	12 363,09	16 373,13	35 843,96	1179,96	3736,01	1025,02	3688,93	20 693,42	55631,99	168,8	
Заболотцівська ОТГ	(40,82)	87,24	(198,43)	507,54	(35,96)	86,75	(88,41)	162,13	(363,62)	843,66	132,0	
Гніздицьська ОТГ	(167,11)	638,30	(668,93)	825,16	(40,93)	253,16	(52,16)	25,46	(929,13)	1 742,08	87,5	
Новострілянська ОТГ	(25,67)	190,65	(622,79)	1382,27	(12,21)	27,78	(30,55)	50,82	(691,22)	1651,52	138,9	
Тростянецька ОТГ	(28,86)	60,04	(5796,28)	10775,05	(34,97)	102,39	(42,55)	533,87	(5 902,66)	11 471,35	94,4	
Воле-Баранецька ОТГ	(2,23)	5,36	(245,81)	431,48	(19,64)	100,64	(21,49)	60,04	(289,17)	597,52	106,6	
Луківська ОТГ	(1,28)	35,42	(248,66)	586,79	(20,96)	39,56	(28,70)	57,12	(299,6)	718,89	165,9	
Вільшаницька ОТГ	(5,04)	16,33	(23,08)	308,19	(18,27)	54,24	(9,913)	57,21	(56,303)	435,97	674,4	
Бісковицька ОТГ	(79,32)	337,52	(235,09)	319,95	(30,28)	119,44	(16,21)	60,23	(360,9)	837,14	131,9	
Чукв'янська ОТГ	(10,23)	18,45	(111,85)	294,12	(22,95)	78,74	(26,67)	67,54	(171,7)	458,85	167,2	
Новокалінівська ОТГ	(17,39)	14,57	(506,18)	2040,08	(21,89)	67,30	(102,35)	143,89	(647,81)	2 265,84	249,8	
Дублянська ОТГ	(20,98)	989,54	(223,23)	976,49	(11,12)	30,32	(44,93)	103,86	(300,26)	2 100,21	599,5	
Бабинська ОТГ	(22,58)	147,35	(523,44)	1201,85	(36,95)	64,57	(31,34)	40,89	(614,31)	1 454,66	136,8	
Міженецька ОТГ	(36,88)	371,17	(51,98)	311,60	(6,93)	14,86	(14,29)	39,98	(110,08)	737,61	570,0	
Новомиська ОТГ	(4,00)	91,31	(79,51)	900,81	(16,39)	45,73	(39,35)	218,99	(139,25)	1 037,85	645,3	
Грабовецька ОТГ	(47,68)	159,46	(349,71)	585,66	(43,01)	58,42	(28,94)	107,76	(469,34)	911,3	94,2	
Ходорівська ОТГ	(404,99)	3639,60	(3700,85)	8269,06	(189,07)	272,66	(294,04)	722,05	(4 588,95)	12 903,37	181,2	
Давидівська ОТГ	(206,80)	1365,57	(449,68)	1941,13	(125,36)	1175,38	(71,64)	293,49	(853,48)	4 775,58	459,5	
Мостицька ОТГ	(527,59)	2054,92	(882,81)	653,43	(211,58)	268,37	(108,30)	297,68	(1 730,28)	3 274,4	89,2	
Судовишнянська ОТГ	(166,24)	588,55	(238,89)	1044,28	(40,65)	116,93	(83,59)	249,25	(529,37)	1 999,01	277,6	
Шегиньська ОТГ	(75,48)	420,94	(463,61)	409,29	(106,5)	149,4	(14,07)	24,64	(659,66)	1 004,35	52,3	
Жовтанецька ОТГ	(38,97)	268,96	(608,99)	1845,2	(104,13)	570,5	(113,89)	268,85	(865,98)	2 953,58	241,1	
Нижанковицька ОТГ	(56,54)	861,84	(113,99)	233,4	(10,02)	38	(35,96)	103,17	(216,51)	1 237,25	471,5	

Таблиця 9.10

**Надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення до місцевих бюджетів
Львівської області, тис. грн**

Платежі	Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, та земельних ділянок, які знаходяться на території АР Крим		Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення до розмежування земель державної та комунальної власності з розстроченням платежу		Всього		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	Приріст, %
Бюджети							
Разом	36 985,08	168 051,68	3430,34	2108,31	40 415,42	170 159,99	321,0
Обласний							
Районні							
Адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, в т. ч.:	36 985,08	168 051,68	3430,34	2108,31	40 415,42	170 159,99	321,0
ОТГ, всього	414,46	3322,68	193,42	119,15	607,88	3441,83	466,2
Заболотцівська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Гніздицівська ОТГ	32,93	-	-	-	32,93	-	-
Новострілищанська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Тростянецька ОТГ	-	62,63	6,00	-	6	62,63	943,8
Воле-Баранецька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Луківська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Вільшаницька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Бісковицька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Чукв'янська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Новокалінінська ОТГ	65,14	-	-	-	65,14	-	-
Дублянська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Бабинська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Міженецька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Новоміська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Грабовецька ОТГ	-	156,53	-	-	-	156,53	+
Ходорівська ОТГ	10,72	284,83	-	-	10,72	284,83	2656,7
Давидівська ОТГ	-	2170,05	47,42	119,15	47,42	2289,2	4827,5
Мостиська ОТГ	116,99	18,85	140,00	-	256,99	18,85	-92,7
Судовишнянська ОТГ	155,63	-	-	-	155,63	-	-
Шегинівська ОТГ	-	398,16	-	-	-	398,16	+
Жовтанецька ОТГ	33,05	231,63	-	-	33,05	231,63	600,8
Нижанковицька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Висновки та рекомендації

1. Плата за землю є вагомим джерелом формування доходів місцевих бюджетів зі значними невикористовуваними резервами. Аналіз динаміки надходжень від плати за землю до місцевих бюджетів за період реформи демонструє тенденцію до їх зростання. Водночас з тим, широкоаспектна оцінка впливу процесів фінансово-бюджетної децентралізації на повноту використання потенціалу платежів за землю для формування доходів місцевих бюджетів потребує додаткового аналізу усіх чинників, які зумовлюють розміри їх надходжень до бюджетів.

2. Збільшенню надходжень до бюджетів та стимулюванню до ефективного використання земель може сприяти зміна політики щодо пільг землекористувачам та оновлення нормативно-грошової оцінки земельних ділянок.

3. Для збільшення наповнення місцевих бюджетів платою за землю також необхідно:

- запровадити повний облік земельних ресурсів громад;
- провести інвентаризацію платників податків;
- встановити залежність між ставкою земельного податку, грошовою оцінкою землі, її якістю та особливостями використання.

Водні ресурси

З 2015 р. відбулися зміни у розподілі рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), яка до цього у розмірі 100% зараховувалася до державного бюджету. З 2015 р. 50% спрямовується до обласних бюджетів.

Таблиця 9.11

Порівняльна таблиця повноважень державних органів й органів місцевого самоврядування у сфері управління використанням водних ресурсів

Суб'єкти управління та види бюджетів	Повноваження								Коментар щодо змін
	Надання у користування (дозволи)/оренда		Погодження користування		Встановлення розмірів рентної плати		Розподіл рентних платежів між бюджетами, %		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	
Водні ресурси загальнодержавного значення									
Органи державного управління, державний бюджет	x	x	x	x	x	x	100	50	Зменшено частку зарахування платежів до державного бюджету

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Суб'єкти управління та види бюджетів	Повноваження								Коментар щодо змін
	Надання у користування (дозволи)/оренда		Погодження користування		Встановлення розмірів рентної плати		Розподіл рентних платежів між бюджетами, %		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:									
області	-	-	-	-			-	50*	Запроваджено зарахування 50% платежів до бюджетів областей
району	-	-	-	-			-	-	Без змін
базового рівня	-	-	-	-			-	-	Без змін
Водні ресурси місцевого значення									
Органи державного управління, державний бюджет	-	-	-	-	x	x	-	-	Без змін
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:									
області	-	-	-	-	-	-	-	-	Без змін
району	x	x	-	-	-	-	-	-	Без змін
базового рівня	x	x	-	-	-	-	100	100	Без змін

Примітка: до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору.

Зарахування 50% рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів загальнодержавного значення до областних бюджетів є вагомим проявом адміністративно-фінансової децентралізації. У бюджет Львівської області за 2017 р. надійшло 32,5 млн грн відповідних рентних платежів, а рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення до бюджетів базового рівня – 4,8 тис. грн.

Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення, як і раніше, у повному обсязі зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем податкової реєстрації платника рентної плати. Також не вносилося змін до порядку справляння орендної плати за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди.

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Таблиця 9.12

Надходження платежів за використання водних ресурсів до місцевих бюджетів Львівської області, тис. грн

Бюджети	Рентна плата за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання водних об'єктів місцевого значення)		Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення		Рентна плата за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики		Рентна плата за спеціальне використання води від підприємств житлово-комунального господарства		Всього		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	Приріст, %
Разом	20109,1	26661,3	0,8	4,8	60,9	96,9	3890,7	5749,9	24061,5	32512,9	35,1
Обласний	20109,1	26661,3	-	-	60,9	96,9	3890,6	5749,9	24060,6	32508,1	35,1
Районні	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, в т.ч.:	-	-	0,8	4,8					0,8	4,8	500,0
ОТГ, всього	-	-	-	4,23	-	-				4,23	+
Тростянецька ОТГ		-		0,03		-				0,03	+
Давидівська ОТГ				0,8						0,8	+
Мостиська ОТГ				3,4		-				3,4	+

Примітка: в інших ОТГ Львівської області платежі за використання водних ресурсів до місцевих бюджетів не надходили.

За існуючого розподілу надходжень до бюджетів різних рівнів рентних платежів за спеціальне використання водних ресурсів, до місцевих бюджетів спрямовується незначна їх частка, а в абсолютних величинах – це незначні суми, що в структурі доходів більшості місцевих бюджетів не мають вагомого значення. Рентні платежі за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення, що надійшли у місцеві бюджети Львівської області за 2014 р., склали всього 800 грн. У 2017 р. цей вид платежів зріс ушестеро – до 4800 грн, з них 4230 грн надійшло у бюджети ОТГ області (Мостиська, Давидівська і Тростянецька), однак номінальна сума перебуває на рівні статистично невраховуваної (невідображуваної) величини.

Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем податкової реєстрації платника рентної плати, тоді як аналогічна рента за інші природні ресурси (рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування) зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів.

Висновки та рекомендації

1. У дохідній частині місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня рентні платежі за використання водних ресурсів є незначними. Це обумовлюється перш за все тим, що більшість водних об'єктів належать до вод загальнодержавного значення, плата за користування якими надходить до державного і обласних бюджетів. До водних об'єктів місцевого значення відносяться лише поверхневі води, що знаходяться і використовуються в межах однієї області і які не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення, та підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання.

2. Невисокі абсолютні значення рентних платежів за спеціальне використання води водних об'єктів також зумовлені низькими ставками рентної плати, впливу на встановлення яких органи місцевого самоврядування не мають.

3. Зарахування рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення до бюджетів місцевого самоврядування за місцем податкової реєстрації платника рентної плати не відповідає принципу сплати ренти за природний ресурс у бюджет за місцезнаходженням (місцем розташування) ресурсу.

4. Доцільно:

- перейти до сплати ренти за спеціальне використання води у бюджет за місцезнаходженням (місцем розташування) ресурсу;
- надати право встановлення ставок рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення відповідним органам місцевого самоврядування, на території яких розташовані водні об'єкти;
- здійснити перерозподіл частки рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів державного значення: 50% – державний бюджет; 40% – обласний бюджет; 10% – бюджети адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, на території яких здійснюється забір води

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Лісові ресурси

Протягом 2014-2017 рр. змін у повноваженнях державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері управління використанням лісових ресурсів не вносилося. Водночас актуалізувалися питання щодо необхідності зарахування до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня частини рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування.

Таблиця 9.13

Порівняльна таблиця повноважень державних органів й органів місцевого самоврядування у сфері управління використанням лісових ресурсів у 2014-2017 рр.

Суб'єкти управління та види бюджетів	Повноваження								Коментар щодо змін
	Надання права власності/ користування/ оренди		Погодження права власності/ користування/ оренди		Встановлення розмірів рентної плати		Розподіл рентних платежів між бюджетами, %		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	
Лісові ресурси загальнодержавного значення (рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)									
Органи державного управління, держбюджет	x	x	x	x	x	x	50	50	Без змін
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:									
області	-	-	-	-			50	50	Без змін
району	-	-	-	-			-	-	Без змін
базового рівня	-	-	-	-			-	-	Без змін
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)									
Органи державного управління, держбюджет	x	x	x	x	x	x	-	-	Без змін
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:									
області	-	-	x	x	-	-	-	-	Без змін
району	-	-	-	-	-	-	-	-	Без змін
базового рівня	-	-	-	-	-	-	100	100	Без змін

Ставки рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів визначено п. 256.3 Податкового кодексу. Порівняно з діючими у 2014 р., розміри ставок у 2017 р. збільшено в 1,55 раза. У 2014-2017 рр. головним чином саме завдяки збільшенню ставок надходження рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів до обласного бюджету зросли з 14,1 до 22,8 млн грн. Сумарно з іншими місцевими бюджетами приріст був меншим (27,2 проти 35,4 млн грн).

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Таблиця 9.14

Надходження платежів за використання лісових ресурсів до місцевих бюджетів Львівської області, тис. грн

Бюджети	Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування		Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)		Всього		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	Приріст, %
Разом	14 082,4	22 755,2	13 080,3	12 630,1	27 162,7	35 385,3	30,3
Обласний	14 082,4	22 755,2	-	-	14 082,4	22 755,2	61,6
Районні	-	-	-	-	-	-	-
Адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, в т.ч.:	-	-	13 080,3	12 630,1	13 080,3	12 630,1	-3,4
Об'єднані територіальні громади, всього	-	-	269,4	456,2	269,4	456,1	69,3
Заболотцівська ОТГ	-	-	-	80,8	(9,4)	80,8	759,6
Гніздицька ОТГ	-	-	-	0,6	(8,5)	0,6	-93,0
Новострілищанська ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Тростянецька ОТГ	-	-	-	81,1	(58,7)	81,1	38,2
Воле-Баранецька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-
Луківська ОТГ	-	-	-	0,08	(0,035)	0,08	128,6
Вільшаницька ОТГ	-	-	-	13,6	(25,4)	13,6	-46,4
Бісковицька ОТГ	-	-	-	0,135	-	0,135	36. на 0,135 тис. грн
Чукв'янська ОТГ	-	-	-	9,1	(38,5)	9,1	-76,4
Новокалінівська ОТГ	-	-	-	0,168	-	0,168	+
Дублянська ОТГ	-	-	-	0,227	(4,813)	0,227	-95,3
Бабинська ОТГ	-	-	-	0,081	-	0,081	+
Міженецька ОТГ	-	-	-	5,0	(2,8)	5,0	78,6
Новоміська ОТГ	-	-	-	11,4	(43,6)	11,4	-73,9
Грабовецька ОТГ	-	-	-	60,2	(5,6)	60,2	975,0
Ходорівська ОТГ	-	-	-	45,7	(26,8)	45,7	70,5
Давидівська ОТГ	-	-	-	42,9	(20,5)	42,9	109,3
Мостиська ОТГ	-	-	-	12,4	(6,86)	12,4	80,8
Судовишнянська ОТГ	-	-	-	36,6	(6,9)	36,6	430,4
Шегинівська ОТГ	-	-	-	31,6	(5,6)	31,6	464,3
Жовтанецька ОТГ	-	-	-	24,4	(5,5)	24,4	343,6
Нижанковицька ОТГ	-	-	-	-	-	-	-

При цьому всього до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня за період аналізу відповідних рентних платежів надійшло на 3,4% менше (12,63 млн грн проти 13,08 млн грн). Водночас бюджети ОТГ області збільшили надходження рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів на 69,3%, що є одним із проявів результативності адміністративно-фінансової децентралізації у сфері використання лісових ресурсів.

9.1. Трансформації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу

Висновки та рекомендації

1. Зростання надходжень від рентної плати за використання лісових ресурсів у бюджетах ОТГ області на фоні їх загального зниження у місцевих бюджетах базового рівня є вагомим індикатором результативності процесів адміністративно-фінансової децентралізації.

2. Враховуючи значну лісистість території області, особливо у її гірській частині, територіальні громади проявляють об'єктивну зацікавленість у нарощуванні надходжень до їх бюджетів від результатів лісокористування. Це стосується насамперед вирішення питань про часткове спрямування до бюджетів базового рівня рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування.

3. Надалі актуальними лишаються питання несанкціонованого вирубування деревини та упорядкування використання й відображення у місцевих бюджетах результатів користування другорядними лісовими матеріалами, побічного лісокористування, використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних цілей тощо.

9.2. Повноваження органів місцевого самоврядування та перерозподіл доходів у сфері екологічної безпеки

За час проведення реформи адміністративно-фінансової децентралізації станом на 2017 р. зміни в управлінських повноваженнях у сфері регулювання екологічної безпеки не відбулися. Натомість було внесено суттєві зміни у розподіл надходжень екологічного податку між бюджетами, що *засвідчили реальну децентралізацію у розподілі цього виду податку*. Частка місцевих бюджетів збільшилася з 35% до 80% (з відповідним зменшенням частки спрямування до державного бюджету з 65% до 20%). Разом з індексуванням ставок екологічного податку це зумовило у 2014-2017 рр. приріст надходжень екологічного податку до усіх місцевих бюджетів області майже у 3 рази – з 25,7 млн грн до 101,5 млн грн.

Збільшення з 10 до 55% частки зарахування екологічного податку до обласного бюджету забезпечило приріст відповідних надходжень з 7,3 млн грн. у 2014 р. до 69,8 млн грн. у 2017 р. Така акумуляція

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

екологічного податку в спеціальному фонді обласного бюджету є виправданою й дозволяє реалізовувати в області більш масштабні природоохоронні проекти та заходи.

Таблиця 9.15

Порівняльна таблиця повноважень державних органів й органів місцевого самоврядування у сфері екологічної безпеки

Суб'єкти управління та види бюджетів	Повноваження								Коментар щодо змін
	Встановлення нормативів екологічної безпеки, ставок екологічного податку		Затвердження лімітів скидів забруднюючих речовин, поводження з відходами		Видача дозволів на викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, прийняття висновків з оцінки впливу на довкілля		Розподіл надходжень екологічного податку між бюджетами, %		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	
Стосовно природних ресурсів загальнодержавного значення									
Органи державного управління, держбюджет	x	x	x	x	x	x	65	20	Перерозподіл надходжень на користь обласних бюджетів
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:							35	80	
області	-	-	-	-	-	-	10	55	
району	-	-	-	-	-	-	-	-	Без змін
базового рівня	-	-	-	-	-	-	25	25	Без змін
Стосовно природних ресурсів місцевого значення									
Органи державного управління, держбюджет	-	-	x*	x*	x	x	65	20	Перерозподіл надходжень на користь обласних бюджетів
Органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети:							35	80	
області	-	-	-	-	-	-	10	55	
району	-	-	-	-	-	-	-	-	Без змін
базового рівня	-	-	x**	x**	-	-	25	25	Без змін

Примітки: * ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище (крім скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення та навколишнього природного середовища за межами відповідної території); ** ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста.

9.2. Повноваження органів місцевого самоврядування та перерозподіл доходів у сфері екологічної безпеки

Частка надходжень екологічного податку до бюджетів місцевого самоврядування базового рівня лишалася незмінною – 25%. У 2017 р. до спеціальних фондів відповідних місцевих бюджетів надійшло 31,7 млн грн екологічного податку проти 18,3 млн грн у 2014 р. (приріст – 73,2%), у т.ч. до бюджетів ОТГ надійшло 141,3 тис. грн (приріст – 66,7%).

Таблиця 9.16

Надходження екологічного податку до місцевих бюджетів Львівської області, тис. грн

Бюджети	Надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення		Надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти		Надходження від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах		Всього		
	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	2014 р.	2017 р.	Приріст, %
Разом	18 113,3	80 146,1	3484,8	9568,0	4030,8	11 745,4	25 658,9	101 459,5	295,4
Обласний	5175,2	55 100,4	995,7	6578,0	1151,7	8075,0	7322,6	69 753,4	852,5
Районні	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, в т.ч.:	12 938,1	25 045,7	2489,1	2990,0	2879,1	3670,4	18 306,3	31 706,1	73,2
ОТГ, всього	65,6	118,4	10,6	14,3	65,1	102,8	141,3	235,5	66,7
Заболотцівська ОТГ	(0,3)	0,7	-	-	(0,8)	0,03	(1,0)	7,03	603,0
Гніздицьська ОТГ	(4,09)	13,7	-	-	(0,93)	3,0	(5,02)	16,7	232,7
Новострілицька ОТГ	(2,15)	5,3	-	-	(6,7)	4,6	(8,85)	9,9	11,9
Тростянецька ОТГ	(0,21)	0,7	(1,0)	3,2	-	-	(1,21)	3,9	222,3
Воле-Баранецька ОТГ	(0,08)	0,08	-	-	(0,57)	0,8	(0,63)	0,88	39,7
Луківська ОТГ	(0,02)	0,02	-	-	(0,05)	0,05	(0,07)	0,07	0
Вільшаницька ОТГ	-	0,03	-	-	(2,71)	3,4	(2,71)	3,43	26,6
Бісковицька ОТГ	(4,0)	3,1	-	-	(0,04)	0,02	(4,04)	3,12	-22,8
Чукв'янська ОТГ	(0,05)	1,2	-	-	(0,31)	-	(0,06)	1,2	19 р.
Новокалінівська ОТГ	(3,94)	9,7	(0,5)	0,4	(15,05)	-	(19,49)	10,1	-48,2
Дублянська ОТГ	(1,9)	2,3	-	-	(20,43)	79,7	(22,33)	82,0	267,2
Бабинська ОТГ	(1,6)	7,5	-	-	(1,02)	0,07	(2,62)	7,57	188,9
Міженецька ОТГ	(3,2)	8,1	-	-	(0,01)	-	(3,31)	8,1	144,7
Новоміська ОТГ	-	0,04	-	-	-	-	-	0,04	+
Грабовецька ОТГ	(2,52)	2,7	-	-	(0,4)	0,3	(2,92)	3,0	2,7
Ходорівська ОТГ	(5,06)	16,2	(6,5)	7,5	(8,64)	2,3	(19,39)	26,0	34,1
Давидівська ОТГ	(7,01)	18,1	-	0,3	(2,87)	0,3	(9,88)	18,7	89,3
Мостиська ОТГ	(10,36)	2,4	(1,7)	1,0	(4,0)	8,1	(15,06)	12,5	-17,0
Судовишнянська ОТГ	(11,4)	9,7	(0,01)	0,01	(0,2)	0,08	(11,61)	9,79	-15,7
Шегинівська ОТГ	(6,3)	11,7	(0,9)	0,3	-	-	(7,2)	12,0	66,7
Жовтанецька ОТГ	(0,9)	4,9	-	1,6	(0,5)	-	(1,6)	6,5	306,3
Нижанковицька ОТГ	(0,2)	0,2	-	-	(0,01)	0,01	(0,21)	0,21	0

У структурі надходжень екологічного податку до усіх місцевих бюджетів області 79% складають надходження від викидів забруднюючих

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, 11,6% – від розміщення відходів, 9,4% – від скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти. При цьому прирости надходжень за 2014-2017 рр. склали відповідно у 4,4; 2,7 та 2,9 раза.

Висновки та рекомендації

1. У 2014-2017 рр. здійснено реальну децентралізацію у сфері міжбюджетного розподілу екологічного податку, у результаті чого співвідношення надходжень за цим видом податку між державним та місцевими бюджетами змінено з 65/35 до 20/80. Місцеві бюджети отримали значно вагоміші фінансові ресурси для природоохоронної діяльності. Цільове використання цих коштів забезпечується їх надходженням до спеціальних фондів місцевих бюджетів.

2. Викликає занепокоєння зменшення з 01.01.2018 р. частки розподілу екологічного податку на користь місцевих бюджетів з 80% до 55%.

3. Потребує подальшого вдосконалення розподіл коштів екологічного податку між місцевими бюджетами в частині:

- надходжень від плати за розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях задля уникнення розпорошення коштів та забезпечення їх акумуляції для вирішення питань поводження з відходами на міжмуніципальному рівні;

- надходжень від плати за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та викиди в атмосферу з урахуванням ареалів перенесення забруднюючих речовин від джерел їх емісії за межі адміністративно-територіальних одиниць.

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

У сучасних умовах ощадливе, економічно раціональне та екологічно безпечне використання земельних ресурсів України як важлива складова її національної безпеки та економічної основи сталого ендегенного зростання територій досі залишається невирішеною проблемою, що є викликом вимогам національного законодавства і принципам права Європейського Союзу.

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

Теперішньою Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні акцентовано на визначенні матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (у комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування. У межах нинішньої державної політики забезпечення спроможності місцевого самоврядування на засадах формування самодостатніх територіальних громад важливого значення надається земельній децентралізації, як незамінному чиннику посилення дієвості територіальних громад у створенні ендогенних механізмів врегулювання проблем місцевого розвитку на засадах сталого землекористування.

Очевидно, що основою дієвості територіальних громад, зокрема у сфері земельних відносин, має бути самостійна, послідовна, цілеспрямована, функціональна діяльність місцевого самоврядування та уповноважених осіб щодо доцільного, економного, ефективного використання землі як основного матеріального ресурсу територіальної громади; регулювання процесів забезпечення прав на землю; функціонування землі як об'єкта природи; збереження та відтворення її екологічної цінності. В Україні використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Забезпечення раціонального використання та охорони земель є базовим принципом національного земельного законодавства, що зобов'язує власників землі та землекористувачів забезпечувати використання землі за цільовим призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку.

Згідно з нормами частини 2 та 3 статті 179 Земельного кодексу України **основою** для оцінки земель і розроблення землепорядної документації щодо використання та охорони земель **є природно-сільськогосподарське районування земель**, відповідно до якого має здійснюватися використання та охорона сільськогосподарських угідь як найбільш цінної компоненти земельно-ресурсного потенціалу держави⁴¹⁶.

В окремих дослідженнях на початковому етапі процесу роздержавлення і приватизації земель сільськогосподарського

⁴¹⁶ Земельний кодекс України. Від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

призначення наголошувалось на еколого-економічній значимості районування в контексті раціонального використання і охорони земель у пореформенному періоді⁴¹⁷. На загальнодержавному рівні науково-методичні підходи, принципи і систему районування розробили О. П. Канаш і С. О. Осипчук, якими також складено Схему (карту) природно-сільськогосподарського районування України⁴¹⁸.

Необхідність здійснення природно-сільськогосподарського районування актуалізовано п. 19 Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням⁴¹⁹.

Загалом зміст природно-сільськогосподарського районування земель та необхідність системного здійснення зафіксовано в сучасних правових актах України⁴²⁰.

Так, згідно з ч. І ст. 179 Земельного кодексу України природно-сільськогосподарське районування земель – це поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур.

Ст. 39 Закону України «Про землеустрій» акцентовано на проведенні природно-сільськогосподарського районування земель при здійсненні землеустрою з метою обліку і відображення положення земель з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур в єдиній системі класифікації.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону земель» природно-сільськогосподарське районування земель введено в систему заходів у галузі охорони земель. А згідно зі ст. 26 цього Закону природно-сільськогосподарське районування земель включає:

⁴¹⁷ Залуцький І.Р., Гнаткович Д.І. Організація раціонального використання і охорони земель в умовах здійснення земельної реформи. Львів:ЛДАУ, 1999. 158 с.

⁴¹⁸ Осипчук С.О. Природно-сільськогосподарське районування України. Київ: Урожай, 2008. 187 с.

⁴¹⁹ Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 271-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80>

⁴²⁰ Земельний кодекс України. Від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>; Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 271-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80>; Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>; Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>; Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель: постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/681-2004-%D0%BF>

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

– поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки;

– установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони); визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу;

– установлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей відповідно до екологічного району (зони).

Заключними положеннями ст. 179 Земельного кодексу України, ст. 39 Закону України «Про землеустрій» сформульовано та конкретизовано статтями 22 і 26 закону України «Про охорону земель», що порядок здійснення такого районування визначається Кабінетом Міністрів України.

Очевидно, що зміст наведених правових норм засвідчує регламентацію законами України таких фундаментальних засад щодо проведення природно-сільськогосподарського районування земель, зокрема:

– *по-перше*, природно-сільськогосподарське районування земель слід здійснювати *виключно в порядку проведення землеустрою як системний захід в галузі охорони земель*;

– *по-друге*, як інструмент землеустрою природно-сільськогосподарське районування земель в Україні **є основою для проведення оцінювання земель**, тобто здійснюється до проведення, а не в процесі оцінювання земель;

– *по-третє*, природно-сільськогосподарське районування земель передбачає поділ земель за цільовим призначенням з метою обліку і відображення положення земель в єдиній системі класифікації, враховуючи природні умови та агробіологічні вимоги сільськогосподарських культур, розвиток господарської діяльності та пріоритет вимог екологічної безпеки;

– *по-четверте*, невіддільною складовою природно-сільськогосподарського районування земель є установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони); визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу.

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

На підставі ст. 26 Закону України «Про охорону земель» постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681 було затверджено Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель. Пунктом 2 цього Порядку наголошувалось, що загалом районування земель здійснюється шляхом обстеження стану земель і ґрунтів, збирання, аналізу, систематизації та узагальнення даних, що характеризують стан та особливості охорони і використання земель за окремими регіонами (зонами, провінціями, округами) або адміністративно-територіальними одиницями, проведення інших робіт⁴²¹.

Щодо механізму здійснення природно-сільськогосподарського районування земель цим Порядком передбачалось складання за результатами робіт відповідних схем (карт), на яких відображаються такі дані: структура земельних (у тому числі сільськогосподарських) угідь; ґрунтовий покрив, його якісний стан; наявність особливо цінних, а також деградованих і малопродуктивних ґрунтів; класифікаційні показники придатності земель для вирощування сільськогосподарських культур тощо.

Можна допустити, що зазначені дані в перспективі формували б базу єдиної системи класифікації таких схем (карт) та встановлення їх єдиного переліку. Зокрема, ці схеми (карти) Порядком намічалось використовувати для визначення екологічно чистих зон виробництва сировини для дитячого і дієтичного харчування та отримання екологічно чистих харчових продуктів і сировини.

Однак у цьому Порядку про критерії поділу земель за цільовим призначенням з метою обліку і відображення положення земель в єдиній системі класифікації не значилося. У Порядку також не зазначалося про застосування таких схем (карт) як основи для проведення оцінки земель, розроблення схем землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць і робочих проєктів землеустрою.

Центральному органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів як замовнику виконання робіт з природно-сільськогосподарського районування земель належало поетапно впродовж 2005-2010 рр.:

⁴²¹ Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель: постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/681-2004-%D0%BF>

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

– на конкурсній основі провести відбір розробників відповідних схем (карт) районування земель;

– отримати від розробника в установленій договором строк підготовлену розробником необхідну документацію відповідно до вимог Закону України «Про землеустрій» та інших нормативно-правових актів;

– забезпечити розгляд схем (карт) природно-сільськогосподарського районування земель науково-технічною радою центральних органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та аграрної політики, а також спільне затвердження цих схем (карт) цими органами.

Виключно дорадчою основою наукового-методичного обґрунтування та встановлення послідовності здійснення природно-сільськогосподарського районування земель України; визначення складу, змісту та організації робіт при його проведенні слід визнати відповідні Методичні рекомендації, затвержені наказом Державного комітету України по земельних ресурсах № 366 від 10.11.2004 р.⁴²².

Вже на той час у п. 2.5 зазначених рекомендацій невиразно трактовано сутність терміна «природно-сільськогосподарський район» як територіального комплексу у межах адміністративної області, який є частиною природно-сільськогосподарського округу і характеризується відносно однорідними ґрунтово-кліматичними умовами, подібністю розчленованості й дренажності та інших показників, що впливають на продуктивність земель. Водночас п. 3.15 наголошувалось, що межі природно-сільськогосподарських районів повинні збігатися з межами сільських рад задля ув'язки з показниками кількісного обліку земель, що також сумнівно, позаяк у межах однієї сільської ради в багатьох випадках є неправдоподібною відносна однорідність ґрунтово-кліматичних умов, подібність розчленованості й дренажності та інших якісних показників.

На основі цих Методичних рекомендацій здійснення наукового обґрунтування та розроблення Схеми (карти) природно-сільськогосподарського районування території України виконано саме як наукова розробка господарюючим суб'єктом у сфері землеустрою державним підприємством «Науково-дослідний та проєктний інститут землеустрою». У межах цієї розробки, на основі уточнення складеної в

⁴²² Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель: наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 10.11.2004 р. № 366. URL: <http://www.uazakon.com/document/fpart59/idx59250.htm>

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

1985 р. за участю цієї установи Схеми природно-сільськогосподарського районування УРСР, було запропоновано виділення п'яти природно-сільськогосподарських зон: Полісся, Лісостепу, Степу, Степу посушливого, Сухостепу та двох гірських областей – Карпатської і Кримської з виокремленням в їх межах відповідних природно-сільськогосподарських провінцій та округів. Зазначимо, що у 1985 р. в межах України при здійсненні такого районування було виділено 197 природно-сільськогосподарських районів із самостійним шифруванням (нумерацією) по кожній адміністративній області. На основі ж Методичних рекомендацій⁴²³ на внутрішньообласному рівні природно-сільськогосподарське районування земель локально розроблялось лише в межах територій Волинської, Запорізької, Луганської, Рівненської, Черкаської і Херсонської областей, перманентно зберігаючи регіональну автономність шифрування (нумерації) природно-сільськогосподарських районів.

Таким чином, як державний захід землеустрою, запланований на загальнодержавному рівні на 2005-2010 рр., природно-сільськогосподарське районування земель було зведено до окремої наукової проектної розробки та деяких внутрішньообласних напрацювань, що не отримали офіційного затвердження, зберігаючи недоліки природно-сільськогосподарського районування земель радянського періоду.

За наведених обставин примітно, що 30.03.2016 р. урядовим Національним планом дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням задекларовано наміри новітнього здійснення впродовж 2016-2020 р. природно-сільськогосподарського, протиерозійного, еколого-економічного та інших видів районування (зонування) земель, враховуючи наслідки змін клімату⁴²⁴.

Тому є парадоксальним, що урядовою Методикою нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення від 16.11.2016 р.⁴²⁵ без жодних реальних заходів щодо проведення сучасного

⁴²³ Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF/ed20161116>

⁴²⁴ Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 271-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80>

⁴²⁵ Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF/ed20161116>

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

природно-сільськогосподарського районування земель, регламентовано перелік найменувань 200 природно-сільськогосподарських районів Автономної Республіки Крим, областей та шифри цих районів за радянським принципом їх ідентифікації в межах окремої області. Жодних даних щодо меж природно-сільськогосподарських районів у цій Методиці не зазначено. У м. Києві та Севастополі природно-сільськогосподарські райони окремо не виділено.

Доводиться констатувати, що навіть станом на 1.01.2018 р. Порядком ведення Державного земельного кадастру⁴²⁶ не було передбачено адміністрування відомостей щодо одиниць природно-сільськогосподарського районування земель України в складі Державного земельного кадастру. Фактично в Україні не було створено єдиної системи класифікації об'єктів (одиниць) природно-сільськогосподарського районування земель та їх нумерації. Тому в пошуковій системі Державного земельного кадастру відсутні переліки та класифікатори об'єктів(одиниць) природно-сільськогосподарського районування земель. Це унеможлиблює викопіювання з кадастрових карт (планів) з відображенням природно-сільськогосподарських районів у межах району для цілей нормативної грошової оцінки земель, що регламентовано чинним Порядком нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення⁴²⁷.

Натомість, постановою уряду України від 7.02.2018 р. № 105⁴²⁸ у межах забезпечення форсованого проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення внесено кардинальні суперечливі зміни щодо здійснення природно-сільськогосподарського районування земель.

По-перше, підпунктами 1) і 2) пункту першого урядових Змін з назви і постановляючої частини постанови Кабінету Міністрів України від

⁴²⁶ Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 10.2012 р. № 1051. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF>

⁴²⁷ Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: наказ Міністерства аграрної політики і продовольства України від 23.05.2017 р. № 262. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0679-17>

⁴²⁸ Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 7.02.2018 р. № 105. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/105-2018-%D0%BF>

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

26.05.2004 р. № 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель», а також з назви та тексту зазначеного Порядку виключено слово «зонування». Таке виключення суперечить змісту ст. 26 Закону України «Про охорону земель», яка є мотивувальною основою преамбули чинної постанови Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681. Саме приписами ст. 26 Закону України «Про охорону земель», яка узгоджується з положеннями ст. 22 цього закону встановлено цілісну назву цього Порядку: *«Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель».*

По-друге, абзацом першим Змін до п.2 Порядку здійснення природно-сільськогосподарського районування обумовлено, що природно-сільськогосподарське районування земель земель будується за системою, яка являє собою ієрархічні взаємопідпорядковані таксономічні виділи, – від природно-сільськогосподарської зони до природно-сільськогосподарського району в межах рівнинної частини України і від гірської природно-сільськогосподарської області до природно-сільськогосподарського району в межах гірських систем України.

Зокрема, абзацом п'ятим Змін до п.2 Порядку дається вкрай сумнівне офіційне трактування, згідно з яким «природно-сільськогосподарський район – ареал у межах адміністративно-територіальної одиниці – області, який є частиною природно-сільськогосподарського округу та характеризується відносно однорідними ґрунтово-кліматичними умовами, подібністю розчленування і дренажності території та інших показників, що впливають на продуктивність використання земель. Районам притаманна певна структура ґрунтового покриву, подібність основних генетичних властивостей ґрунтів, єдність кліматичних, гідрологічних і геоморфологічних умов, тобто факторів, які кардинально впливають на родючість ґрунтів, рівень використання земель і ефективність сільськогосподарського виробництва тощо». Тим самим зумовлюється збереження штучного поділу (розчленування) межами областей цих однорідних територіальних таксонів у цілісній системі взаємопідпорядкованих таксономічних одиниць, що застосовувалось впродовж радянського періоду як патерналістський інструмент планової економіки. У сучасних умовах таке протекціоністське виокремлення природно-сільськогосподарського районів межами

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

*адміністративно-територіальних одиниць (областей) спричинює ризик втрати системності природно-сільськогосподарського районування та загрозу суб'єктивізму встановлення нормативів капіталізованого рентного доходу на землях сільськогосподарського призначення. Наявність такої загрози засвідчують затвердження та локальні зміни цих нормативів Кабінетом Міністрів України⁴²⁹ за природно-сільськогосподарськими районами окремо для кожної області **до проведення** природно-сільськогосподарського районування земель.*

Крім того, Змінами до пункту 5 цього Порядку в статусі критеріїв природно-сільськогосподарського районування земель наведено лише абстрактні назви цих критеріїв: кліматичні, геоморфологічні, гідрологічні умови, властивості ґрунтів, площа деградованих і малопродуктивних земель тощо.

Тобто уніфікованого переліку критеріїв природно-сільськогосподарського районування земель як нормативної системної основи ієрархічного виокремлення таксономічної одиниці районування так і не визначено. По суті це унеможлиблює встановлення конкретного алгоритму формування цілісної ієрархічної системи взаємопідпорядкованих таксономічних одиниць районування та їх ідентифікації в Державному земельному кадастрі.

Водночас абзацом 7 зазначених Змін регламентовано, що в Україні виділяється *п'ять природно-сільськогосподарських зон* (зона Полісся, зона Лісостепу, зона Степу, зона Степу Посушливого, Сухостепова зона) та *дві гірські природно-сільськогосподарські області* (Карпатська, Кримська).

Проте положеннями досі чинного «Порядку нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» від 22.08.2013 р. в Україні визнається наявність *виключно п'яти природних зон* – Полісся, Лісостеп, Степ, Гірський Крим, Українські Карпати та конкретизовано приналежність адміністративних районів до цих зон⁴³⁰.

Утім, згідно з алгоритмом визначення втрат сільськогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, встановленого постановою

⁴²⁹ Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF/ed20161116>

⁴³⁰ Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів): наказ Міністерства аграрної політики і продовольства України від 22.08.2013 р. № 508. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1573-13>

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1279⁴³¹, передбачено врахування окремих показників за таксономічною одиницею «землеоцінний район». Однак в Україні сутності терміна «землеоцінний район» та жодної класифікації землеоцінних районів правовими актами офіційно не встановлено, через що при визначенні втрат сільськогосподарського виробництва на практиці незмінно з 1997 р. використовуються коефіцієнти інтенсивності використання сільськогосподарських угідь, обґрунтовані на той час Інститутом землеустрою Української академії аграрних наук відповідно до матеріалів економічної оцінки земель 1988 р. Необхідно враховувати, що в сучасних умовах відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва є чинником сталого ендегенного зростання територій, позаяк згідно з п. 2 частини першої ст. 69-1 Бюджетного кодексу України вони зараховуються у розмірі: 100% – до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25% – до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75% – до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, 15% – до районних бюджетів, 60% – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл.

Отже, очевидною є проблемна ситуація – в Україні, без офіційного документального природно-сільськогосподарського районування земель, проведення якого передбачено законами України⁴³², різноманітними підзаконними актами для забезпечення нормативної грошової оцінки земель різночасно зафіксовано окремі класифікації територіальних таксономічних одиниць:

- перелік природних зон з приналежними до них адміністративними районами за регіонами України⁴³³;
- перелік і шифри природно-сільськогосподарських районів у межах

⁴³¹ Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1279. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1279-97-%D0%BF/ed20171214>

⁴³² Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>; Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>

⁴³³ Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів): наказ Міністерства аграрної політики і продовольства України від 22.08.2013 р. № 508. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1573-13>

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

регіонів України⁴³⁴;

– перелік природно-сільськогосподарських зон і гірських природно-сільськогосподарських областей в межах України.

Як бачимо, статус наведених таксономічних одиниць як структурних елементів ієрархічно єдиної та цілісної системи районування є сумнівним для реального здійснення природно-сільськогосподарського районування земель. А перманентний підхід до ідентифікації природно-сільськогосподарського району як складової адміністративно-територіальної одиниці – області генерує ризики протекціоністського впливу в сфері нормативної грошової оцінки земель.

По-третє, відповідно до новітніх Змін до пп. 2-3 Порядку здійснення природно-сільськогосподарського районування земель межі природно-сільськогосподарських зон, провінцій, округів, районів; гірських природно-сільськогосподарських областей; ґрунтовий покрив, його якісний стан; наявність особливо цінних, а також деградованих і малопродуктивних ґрунтів мають бути відображені на Схемі (карті) природно-сільськогосподарського районування земель. Ця Схема (карта) повинна бути складена саме *за результатами робіт з районування земель*, а її невід'ємною частиною має бути довідник, що містить найменування природно-сільськогосподарських зон, провінцій, округів, районів, гірських природно-сільськогосподарських областей. Проте жодних окремих класифікацій, які б встановлювали для офіційного вжитку назви та межі таких таксономічних одиниць районування, як «природно-сільськогосподарська провінція» і «природно-сільськогосподарський округ», в Україні де-юре не затверджено. Примітно, що Методикою нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення від 16.11.2016 р. встановлено *назви та шифри* природно-сільськогосподарських районів України, хоча оновленим Порядком ведення Державного земельного кадастру регламентовано адміністрування відомостей щодо *назв та номерів* природно-сільськогосподарських районів.

Очевидно, що використання таких матеріалів як *вихідних даних*, зокрема для загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, можливе після їх

⁴³⁴ Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF/ed20161116>

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

офіційного узгодження, затвердження та внесення до Державного земельного кадастру.

Однак заключним абзацом Змін до п. 2 цього Порядку встановлено, що природно-сільськогосподарське районування земель є складовою технічної документації із загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. А згідно з п. 10 Порядку проведення такої нормативної грошової оцінки земель створення Схеми (карти) природно-сільськогосподарського районування земель мало б здійснюватися на етапі камеральних робіт при проведенні цієї оцінки, чим створено правову колізію, позаяк ці норми протирічать:

– фундаментальним засадам природно-сільськогосподарського районування земель, визначеним Земельним кодексом України, законами України «Про землеустрій», «Про охорону земель», зокрема щодо його проведення *виключно в порядку здійснення землеустрою, як системного заходу в галузі охорони земель*;

– Закону України «Про оцінку земель»⁴³⁵, приписи якого жодним чином не регламентують здійснення природно-сільськогосподарського районування земель як складової оцінки земель загалом, так і затвердження його результатів Міністерством аграрної політики та продовольства України в складі технічної документації із загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення зокрема. Підкреслимо, що понині затвердження технічної документації з оцінки земель згідно зі ст. 23 Закону України «Про оцінку земель» є компетенцією місцевого самоврядування: в межах населених пунктів – відповідної сільської, селищної, міської ради; за межами населених пунктів – районної ради.

Крім того, спричинюються реальні ризики повноцінної реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 р.⁴³⁶, що була прописана у тісній співпраці з експертами програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), Європейської Комісії та громадянського суспільства. На це промовисто вказують такі обставини:

⁴³⁵ Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>

⁴³⁶ Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

– зміни до п. 8 Порядку здійснення природно-сільськогосподарського районування земель щодо унеможливлення участі Мінприроди в розгляді та затвердженні Схеми (карти) природно-сільськогосподарського районування земель у складі технічної документації із загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Все-таки Мінприроди України дотепер є головним органом центральної виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів;

– зміни до п. 3 «Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи», якими зокрема, в обхід Закону України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі», одержувачем бюджетних коштів для здійснення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення визначено державне підприємство «Науково-дослідний та проєктний інститут землеустрою», що тривалий час здійснює землеоціночну діяльність на комерційних засадах. Підкреслимо, що згідно з частиною третьою ст. 18 Закону України «Про оцінку земель» нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться *юридичними особами, які є розробниками документації із землеустрою відповідно до Закону України «Про землеустрій»*. Тим самим гарантовано незаперечну рівність доступу зазначених юридичних осіб до землеоціночної діяльності, що виключає протекціоністський підхід до потенційних одержувачів бюджетних коштів, навіть якщо одержувачі належать до сфери управління Держгеокадастру;

– проєкт постанови уряду не значиться в порядку денному засідання Кабінету Міністрів України 7.02.2018 р.⁴³⁷.

Вельми сумнівним є затвердження наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 552 від 16.11.2018 р.⁴³⁸ (без його

⁴³⁷ Засідання Кабінету Міністрів України. Урядовий портал: сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/meetings/zasidannya-kabinetu-ministriv-ukrayini-06-02-2018>

⁴³⁸ Про затвердження технічної документації із загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16.11.2018 р. № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0552730-18>

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

державної реєстрації в Міністерстві юстиції) технічної документації із загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення в статусі окремого загальнообов'язкового стандарту, позаяк:

- це не передбачено Законом України «Про оцінку земель»;
- в Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України не значились повноваження щодо розроблення, затвердження, перевірки, перегляду, внесення змін, скасування стандартів у сфері оцінки земель.

Як наслідок, шляхом непрозорого оновлення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення здійснено парадоксальне знецінення цих земель у багатьох регіонах держави, що помітно на фоні поетапного зростання нормативної оцінки ріллі в Житомирській області (*за наявності радіоактивно забруднених територій*) – на 830,02 грн; Луганській області (*зона воєнних дій та обмеження сільськогосподарської діяльності*) – на 605,86 грн.

Примітно, що з 2017 р. нормативну грошову оцінку 1 га ріллі по Львівській області загалом зменшено до 21 492,00 грн/га (на 5130,12 грн, або на 19,6%) що є найнижчим показником в Україні після Житомирської області. Парадоксальність необґрунтованого зменшення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення засвідчується конкурентним зростанням рівня орендної плати при набутті права оренди на землі сільськогосподарського призначення та її реальною виплатою. З іншого боку, зменшення нормативної грошової оцінки зумовлює значні недонадходження коштів від плати за землю до бюджетів місцевих рад, тому впливає на розвиток громад та вирішення їх соціально-економічних питань в умовах розгортання процесу децентралізації в Україні.

Отже, за наявності очевидних методично-правових колізій у сучасному урядовому механізмі природно-сільськогосподарського районування земель релевантність результатів районування навіть у разі їх внесення до Державного земельного кадастру апіорі є проблематичною. Відтак це є явною загрозою для легітимності результатів загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення у межах якої впродовж 2018 р. деструктивно форсували здійснення природно-сільськогосподарського районування земель як складової цієї оцінки, залишаючи поза увагою пріоритетність охорони земель.

9.3. Розвиток інституційно-правового забезпечення природно-сільськогосподарського районування земель

Для системного усунення прогалин та протиріч у сфері правового регулювання природно-сільськогосподарського районування земель, а також з огляду на необхідність забезпечення достовірності, зіставленості, цілісності та автоматизованої обробки відомостей про землі держави доцільним є внесення низки змін до законодавчих актів⁴³⁹.

1. До Земельного кодексу України, доповнивши частину першу ст. 179 Кодексу абзацами другим-четвертим такого змісту:

«Найвищими таксономічними одиницями природно-сільськогосподарського районування України в межах рівнинної частини є природно-сільськогосподарська зона, а в межах гірських систем України – гірська природно-сільськогосподарська область.

В Україні виділяється п'ять природно-сільськогосподарських зон (зона Полісся, зона Лісостепу, зона Степу, зона Степу Посушливого, Сухостепова зона) та дві гірські природно-сільськогосподарські області (Карпатська, Кримська).

Базовою таксономічною одиницею природно-сільськогосподарського районування є природно-сільськогосподарський район. Назви природно-сільськогосподарських районів, їх межі та приналежність до природно-сільськогосподарської зони чи гірської природно-сільськогосподарської області затверджуються Кабінетом Міністрів України. Природно-сільськогосподарські райони є об'єктами Державного земельного кадастру».

2. До Закону України «Про землеустрій» щодо:

– внесення до переліку документації із землеустрою (стаття 25) такого виду документації, як «Схема природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель України»;

– регламентації цим Законом складу такої документації із землеустрою, строків її розроблення, порядку затвердження, внесення змін та використання;

– приведення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України щодо природно-сільськогосподарського районування земель у відповідність до оновленого Закону України «Про землеустрій».

3. До Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7.07.2011 р. № 3613–VI щодо складу відомостей Державного земельного

⁴³⁹ Залуцький І.Р. Природно-сільськогосподарське районування земель в Україні: особливості нормативно-методичного забезпечення та проблеми системного здійснення. Регіональна економіка. 2018. № 4(90). С. 64-73.

Розділ 9. РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

кадастру та регламентації їх актуалізованого відображення у часі (включно з графічним) стосовно таксономічних одиниць цілісної системи природно-сільськогосподарського районування земель як окремого об'єкта Державного земельного кадастру.

У сучасних умовах реалізація наведених пропозицій сприятиме збереженню земельно-ресурсного потенціалу ендогенного розвитку на сталій основі, оптимізації параметрів екологічних та соціально-економічних функцій територій в процесі становлення об'єднаних територіальних громад.

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

Одним з пріоритетних завдань політики держави є реформування та модернізація освітньої сфери в напрямі децентралізації освіти, підвищення якості освітніх послуг, ефективності фінансування освітньої галузі, залучення громадськості до управління освітніми закладами тощо. Аналіз міжнародного досвіду управління та фінансування освітньої сфери дозволив з'ясувати такі особливості:

– розподіл повноважень між рівнями управління в системі освіти в країнах з високим соціально-економічним розвитком характеризується більшим рівнем децентралізації управління освітою, ніж у країнах, що розвиваються;

– у країнах з вищим рівнем соціально-економічного розвитку відбувається зміна пріоритетів у фінансуванні від збільшення державних видатків у освітню сферу до раціоналізації їх використання.

Підвищення ефективності видатків в освітню сферу для України є проблемою, що потребує першочергового розв'язання. Видатки на освіту як частка від ВВП в Україні є дуже високими порівняно з іншими країнами (рис. 10.1). З одного боку, це наслідок низького валютного еквіваленту ВВП, а з другого, вагома частка видатків на освіту є наслідком того, що держава фінансує дуже розгалужену та неефективну мережу навчальних закладів.

У структурі зведеного бюджету України видатки на освіту впродовж останніх п'ятнадцяти років змінювались з 14% до 21% та були одним з основних напрямів фінансування. Основна сума коштів спрямовувалася на фінансування середньої освіти – у 2016 р. це 42,9% у структурі видатків, 15,5% – на дошкільну освіту, 4,8% – на професійно-технічну освіту, 36,8% – на вищу освіту та інші види освіти. Упродовж останніх років у структурі видатків на освіту зростала частка фінансування на середню та дошкільну освіту та знижувалась на професійно-технічну та вищу освіту.

Порівняно з розвинутими країнами Україна витрачає значно більшу частку державних коштів на фінансування вищої освіти (рис. 10.2, табл. 10.1). У країнах з високим рівнем соціально-економічного розвитку

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

для вищих рівнів освіти властивим є залучення приватного капіталу для її фінансування. Основна частка державних видатків галузі вищої освіти в Україні припадає на товари та послуги, тобто використовується на утримання будівель та споруд (комунальні послуги).

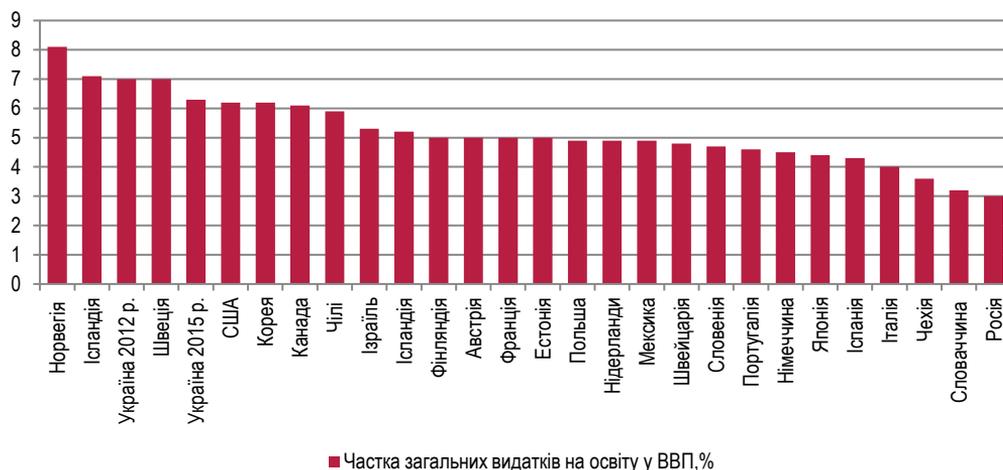


Рис. 10.1. Частка загальних видатків на освіту у ВВП у 2012 р. та 2015 р., %
Джерело: складено на основі даних Аналітичного центру CEDOS.

Таблиця 10.1

Структура видатків за рівнями освіти в Україні у 2015 р., %

Рівень освіти	Оплата праці	Товари та послуги	Інші поточні видатки	Капітальні видатки	Загалом
Дошкільна освіта	9,4	5,2	0,5	0,8	15,9
Загальна середня освіта	28,5	8,1	0,1	1,9	38,6
Спеціальна середня освіта	2,8	1,8	0	0,2	4,9
Професійно-технічна освіта	3	1,2	1,1	0,1	5,4
Коледжі	0,2	6,1	0,1	0,1	6,5
Вища освіта	1,6	18,7	0	0,9	20,7
Післядипломна освіта	0,6	0,2	0	0	0,8
Позашкільна освіта	3,4	0,6	0	0,1	4,2
Інші	1,6	0,4	0,1	0,4	2,2

Джерело: складено за⁴⁴⁰.

Основна частка видатків освіти у більшості країн припадає на поточні видатки – видатки на оплату праці, видатки на оплату комунальних послуг, харчування тощо. Для більшості розвинутих країн капітальні видатки

⁴⁴⁰ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

складають близько 10% та мають тенденцію до зростання, в Україні лише становлять близько 4% видатків освіти припадає на капітальні видатки, що спрямовуються на матеріально-технічне переоснащення, ремонт приміщень, закупівлю техніки, транспортних засобів тощо (рис. 10.3). Низький рівень капітальних видатків не дозволяє підвищувати матеріально-технічне оснащення закладів освіти та обумовлює необхідність залучення альтернативних джерел фінансування.

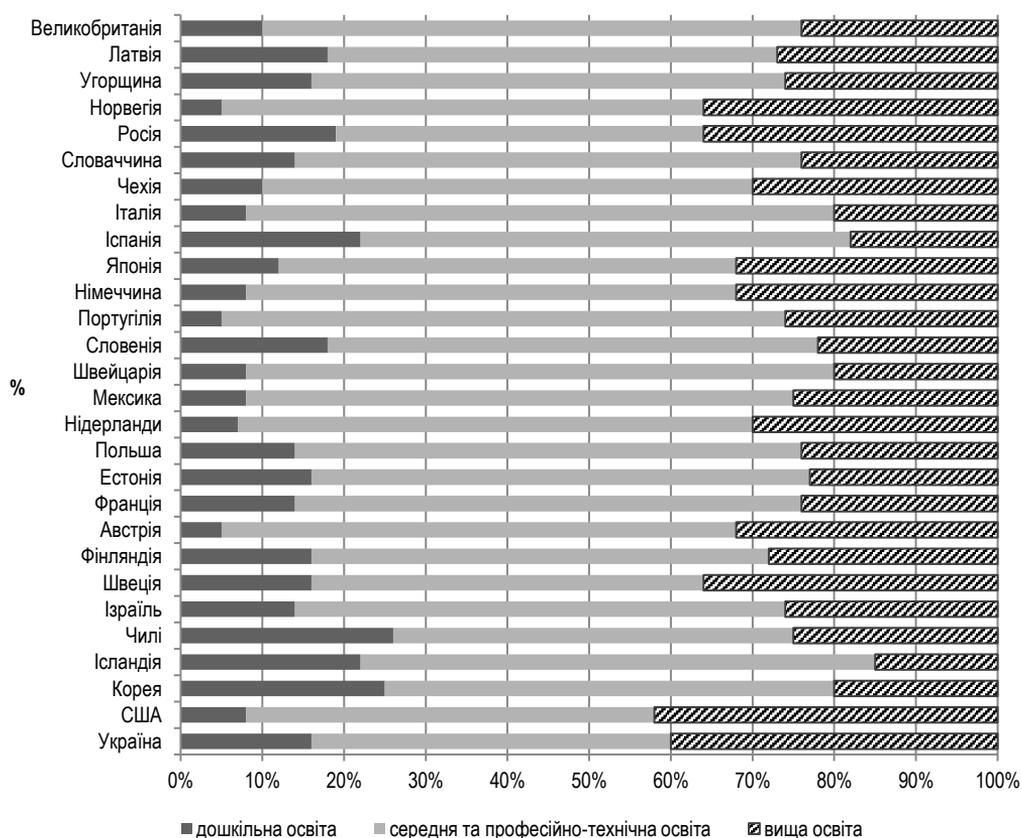


Рис. 10.2. Загальні витрати на освіту за рівнями освіти у 2015 р., %

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України та Аналітичного центру CEDOS.

Ефективність фінансування освіти оцінюють за показником кількості учнів на одного вчителя. В Україні цей показник – 8,8 осіб, що значно нижче, ніж у більшості країн світу (рис. 10.4). Тенденція до зниження

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

кількості учнів на одного вчителя в Україні спостерігалась упродовж останніх 25 років (у 1992 р. на одного вчителя припадало 15 учнів). Причиною такої тенденції було зниження чисельності дітей шкільного віку у зв'язку з демографічною кризою 1990-х років. Низькою порівняно з іншими країнами в Україні є наповнюваність класів – 17 учнів на клас, що є наслідком високої частки малокомплектних шкіл у сільській місцевості. У середньому у сільській місцевості середній розмір класу не перевищує 11 учнів, що у двічі менше, ніж у містах (24 учні).

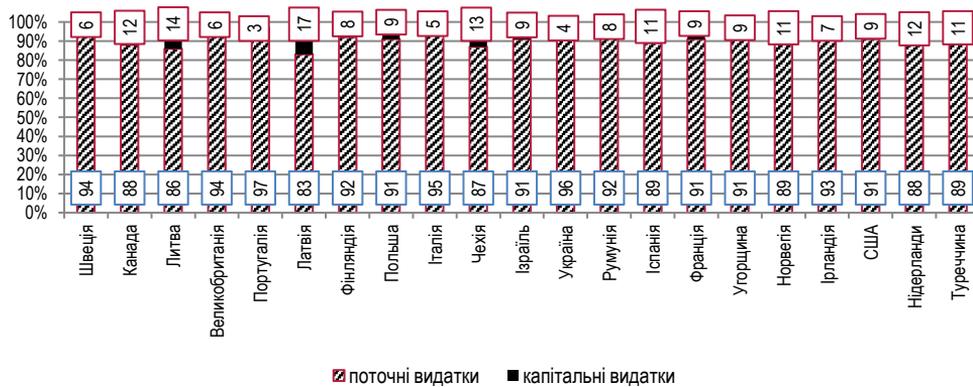


Рис. 10.3. Структура видатків у державних закладах освіти у 2015 р.
Джерело: складено за даними Аналітичного центру CEDOS.

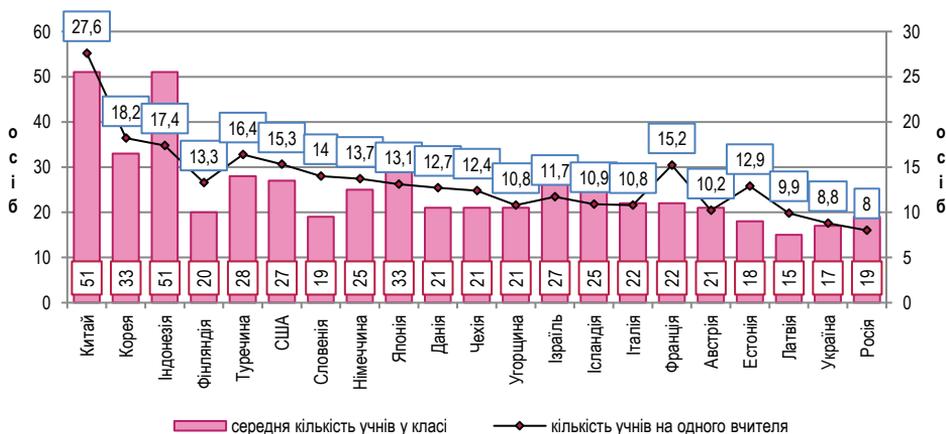


Рис. 10.4. Наповнюваність класів та навантаження на одного вчителя в державних середньоосвітніх закладах у 2015 р.

Джерело: складено за даними Аналітичного центру CEDOS, міжнародної статистики Nation Mاستer.

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

Децентралізація управління освітньою сферою, яка характерна для більшості високорозвинених країн наприкінці ХХ – початку ХХІ століття стала завданням номер один для країн пострадянського простору, а також колишніх країн соціалістичного табору. Це зумовлено тим, що у них відбулись глибокі політичні, економічні, демографічні зміни, внаслідок чого управління освітньою галуззю не відповідало вимогам часу, адже було надмірно централізоване, а розподіл бюджетних коштів здійснювався на основі даних попередніх років, що було недопустимим через значне зменшення в динаміці чисельності населення шкільного віку. Так, за період 2000-2007 рр. чисельність населення шкільного віку Вірменії скоротилась на 20%, Польщі – на 19%, Литви – на 12%, України – на 24%⁴⁴¹. Внаслідок таких змін збільшилась частка шкіл з низькою наповнюваністю класів, виник надлишок педагогічного персоналу, зросли видатки на одного учня, а освітні мережі стали неефективними.

Для багатьох країн, як і для України, реформування освітньої галузі тісно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою, реформою децентралізації та формуванням сильних та незалежних органів місцевого самоврядування. Децентралізація освіти є невід'ємною складовою реформ децентралізації управління.

У науковій літературі в управлінні освітою в контексті її децентралізації виділяють (Вагнер і Шах, 2006 р.) три теоретичні моделі, які передбачають передачу урядом частини повноважень місцевим органам самоуправління, школам – це деконцентрація, децентралізація, делегування повноважень школам⁴⁴². Реально більшість освітніх систем становить комбінацію наведених моделей.

У рамках децентралізованої моделі управління освітою виділяють *два підходи: децентралізація з домінуючою позицією органів територіального самоврядування; децентралізація з сильною автономією шкіл (рис. 10.5).*

При децентралізації із збереженням *сильної автономії шкіл* провідну роль відіграють школи, що мають статус юридичної особи з широкими повноваженням керівництва шкіл. Типовим інструментом фінансування школи є освітні бони. Прикладом застосування цієї моделі є

⁴⁴¹ Финансирование в расчете на одного учащегося в школьных системах стран региона ЕЦА. Информационный бюллетень региона ЕЦА. 2009. Вып. 6.

⁴⁴² Гербст М., Герчинський Я. Децентралізація освіти у Польщі: досвід 25 років. URL: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Decentralizaciya-osvitii-u-Pol==schi-2.pdf>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Велика Британія, Грузія, Вірменія. Так, у Грузії понад 80% фінансових ресурсів передані безпосередньо школам. Проте ця модель у чистому вигляді є мало поширеною.

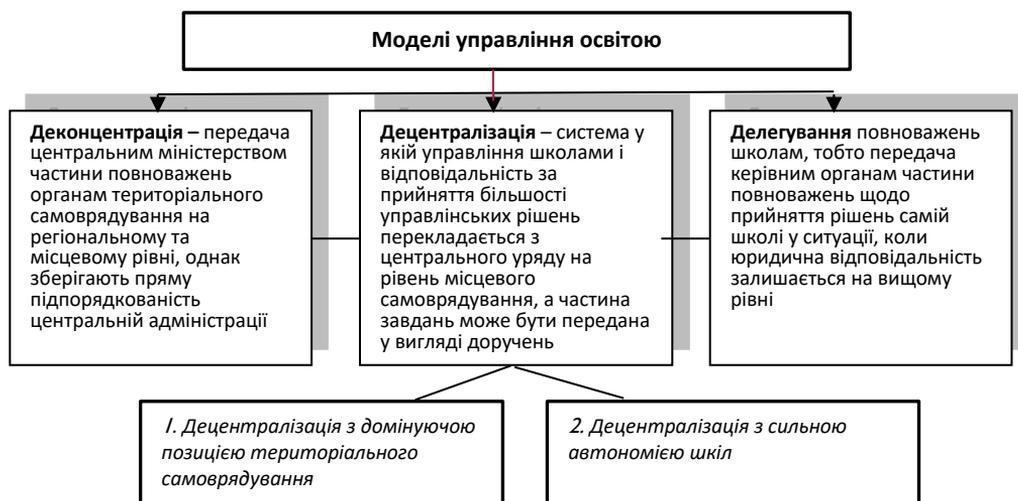


Рис. 10.5. Типові моделі управління освітою

Джерело: авторська розробка.

Цілковито відмінною є модель децентралізації освіти *зі збереженням домінуючої позиції органів територіального самоврядування* (Польща, Естонія, Литва, Росія). Ключовим її елементом є передача відповідальності за функціонування шкіл органам місцевого самоврядування чи іншим органам, які здійснюють управління шкільною мережею на місцевому рівні. У цій моделі школи сприймаються як елементи місцевих освітніх мереж, які підлягають спільному управлінню і плануванню⁴⁴³.

В основі децентралізованої системи управління освітою лежить концепція фінансування в розрахунок на одного учня (метод розподілу бюджетних коштів). Місцеві органи з центрального бюджету отримують фіксовані суми фінансування залежно від кількості учнів. Розрахунок коштів відбувається за формулою з використанням низки коефіцієнтів, що забезпечують справедливість щодо учнів із різними потребами. Перехід до фінансування в розрахунок на одного учня зазвичай відбувається паралельно з принципом «гроші ідуть за дитиною».

Основними елементами децентралізації управління освітою є:

⁴⁴³ Там само.

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

- перехід до фінансування в розрахунку на одного учня;
- дотримання принципу «гроші ідуть за дитиною»;
- зростання автономії школи у фінансово-господарській сфері;
- консолідація мережі шкіл;
- розширення ролі громадськості в управлінні школою, перехід до громадсько-державної моделі управління освітою;
- прозорість та відкритість освітнього процесу.

Організаційна структура системи управління освітою та способи фінансування освіти для країн з різними моделями децентралізації освіти хоч і є дуже різноманітними, проте мають багато спільних рис, що проявляються у посиленні ролі низинної ланки управлінської структури (табл. 10.2).

Таблиця 10.2

Особливості організації управління та фінансування освіти

Країна	Модель децентралізації	Система управління освітою	Особливості фінансування
США	Модель децентралізована, з підвищеною автономією місцевих шкільних округів	Управління на центральному рівні здійснює федеральний департамент освіти. В його компетенції стратегічне управління розвитком освіти, встановлення вимог федерального рівня, що є обов'язковими для всіх штатів. Решту питань управління освітою є у віданні керівництва штатів (Департамент освіти штату), що встановлюють базовий мінімум вимог до навчання учнів та компетенції вчителів. Найнижчим рівнем управління освітою є шкільний округ, який очолює виборний комітет. В його компетенції збір місцевого податку на потреби шкіл, розподіл коштів між навчальними закладами	Кошти на початкову та середню освіту надходять із бюджетів усіх рівнів, федерального, штату, муніципалітету (освітнього округу). Частка коштів з федерального бюджету не перевищує 8%. Кошти штату та муніципалітету - 50 на 50. Частина коштів у муніципалітети надходить у вигляді міжбюджетних трансфертів
Велика Британія	Модель децентралізована з підвищеною автономією шкіл	На центральному рівні управління освітою здійснює Міністерство освіти. Школам надано право (з 1988 р.) виходу з під контролю місцевих органів освіти через створення системи нової фінансової підзвітності, відомої як школа шкільного менеджменту (Local Management of Schools). Школи відкривають банківські рахунки та безпосередньо, а не через місцеві органи влади здійснюють платежі.	Фінансування з держбюджету здійснюється залежно від кількості учнів. Школи самостійно розподіляють кошти в межах отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу. Вони також отримують гранди від місцевої та федеральної влади та самостійно ними розпоряджаються.
Польща	Модель децентралізована з підвищеною роллю місцевих органів влади	Організаційна структура системи управління освітою Польщі містить три рівні. Найвищий: три міністерства (освіти, здоров'я, культури) середній – кураторії освіти, що здійснюють нагляд за бюджетними закладами освіти, відділи	Фінансування здійснюється через державну субвенцію, що розподіляється за формулою на учня. Місцеві органи влади відповідають за прийняття місцевих тарифних сіток вчителів,

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Країна	Модель децентралізації	Система управління освітою	Особливості фінансування
		освіти органів територіального самоврядування управляють комунальними закладами освіти та установчі органи, яким підпорядковані суспільні заклади і третій рівень – школи	за організацію і підвезення учнів до шкіл, за поточне утримання установ
Естонія	Модель децентралізована з підвищеною роллю місцевих органів влади	Організаційна структура освіти: Міністерство освіти і науки, міські та сільські муніципалітети, школи. Питання консолідації шкільної мережі покладено на муніципалітети	Середня освіта фінансується тут освітньою субвенцією та додатковими доходами муніципалітетів. Освітньою субвенцією розпоряджаються муніципалітети згідно з правилами та умовами, які встановлює уряд. Дошкільна освіта фінансується з доходів муніципалітетів та внесків батьків (не більше 20% мінімальної зарплати)
Грузія	Модель децентралізована з підвищеною автономією шкіл	Управління на центральному рівні здійснює Міністерство освіти, а управління школою здійснює опікунська рада, яка уповноважена контролювати й затверджувати бюджет закладу, наймати чи звільняти директора	Фінансування автономних шкіл здійснюється безпосередньо з центрального бюджету, не зачіпаючи місцеві бюджети. Фінансування середньої освіти здійснюється через ваучери, котрі «ідуть за учнем». Школи мають юридичний статус та фінансову самостійність
Україна	Модель децентралізована з підвищеною роллю місцевих органів влади	Управління освітою на центральному рівні здійснює Міністерство освіти та науки. На рівні регіону – управління освіти, на рівні міст, районів, ОТГ – відділи освіти. Децентралізаційні процеси в країні послаблюють роль регіональної ланки управління освітою	Фінансування з державного бюджету через освітню субвенцію, що покриває частково видатки середньої освіти та професійно-технічної. Дошкільна освіта фінансується з районного бюджету та бюджету міст, селищ, сіл

Джерело: складено за⁴⁴⁴.

Яскравим прикладом моделі децентралізації управління освітою з домінуючою позицією органів місцевого самоврядування є Польща, де органи місцевого самоврядування отримали два головних повноваження: право ліквідувати та відкривати нові освітні заклади та право на визначення бюджетів шкіл. Освітні заклади тут не мають права юридичної особи.

Децентралізація освіти у Польщі почалась у 1990 р. з передачі громадам завдання управління і фінансування дитячих садків і завершилась у 1999 р. передачею повітам шкіл вищого від початкового чи гімназійного рівня, а також чисельних позашкільних освітніх закладів.

⁴⁴⁴ Ярош А.О. Способи фінансування загальної середньої освіти в зарубіжних країнах. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. 2015. № 16. Т. 1.

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

Органи самоврядування на рівні воєводств взяли на себе частину освітніх завдань регіонального характеру – управління бібліотеками, коледжами, закладами підвищення кваліфікації тощо.

На першому етапі при передачі дитсадків територіальні громади не отримали спеціальної субвенції, натомість їх доходи зросли завдяки збільшенню частки доходів від податків (доходи фізичних та юридичних осіб). Управління початковими школами передавалось у два етапи: на першому на добровільних засадах. Аби отримати в управління школу на своїй території громади, підписували договір з урядом з врегулюванням розміру трансферту. При цьому вони не мали можливості брати в управління вибрані школи, а лише всі заклади на своїй території. На другому етапі, починаючи з 1996 р., всі початкові школи в обов'язковому порядку були передані в управління громадами.

Особливістю ситуації, яка виникла в Польщі, стало те, що при передачі органам місцевого самоврядування початкових освітніх закладів витрати на одного учня початкової школи стали вищими, ніж витрати в школах вищого рівня, якими управляли кураторії освіти. Причиною цього був закон, згідно з яким повна сума освітньої субвенції для органів місцевого самоврядування не могла бути меншою від певного відсотка доходів державного бюджету.

У Польщі органи територіального самоврядування мають значні повноваження не лише в розподілі коштів освітньої субвенції (частина загальної субвенції), але і у створенні мережі дитсадків, шкіл, освітніх закладів та прийнятті фінансових планів. Вони відповідають за прийняття місцевих тарифних сіток вчителів, за організацію і підвезення учнів до шкіл, за поточне утримання установ і забезпечення школам належного обладнання і умов праці.

Упродовж останніх років відбулось зростання повноважень органів територіального самоврядування у формуванні мережі закладів; так, спочатку громади могли ліквідувати (відкривати) школи лише за згодою куратора освіти, проте починаючи з 1998 р. вимагається тільки висновок куратора з цього питання.

Важливим досягненням процесу децентралізації було забезпечення стабільності фінансування шкіл протягом всього процесу радикальних перетворень в освіті. Елементом стабілізації стали так звані пороги в алгоритмі розподілу освітньої субвенції, завдяки яким загальна сума освітньої субвенції для певного органу територіального самоврядування в наступному бюджетному році не могла бути нижчою, ніж субвенція, яка

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

отримана в попередньому році. Згодом, із зростанням частки власних коштів гмін цей поріг було ліквідовано.

Децентралізація управління освіти в Естонії, як і у Польщі, відбувається за домінуючої позиції органів місцевого самоврядування. У 1990-х роках уряд передав дошкільні навчальні заклади в управління міських та сільських муніципалітетів. Згодом відбувались реформи з їх укрупнення. Середня освіта фінансується тут освітньою субвенцією та додатковими доходами муніципалітетів; зокрема, освітньою субвенцією фінансується заробітна плата вчителів та підвищення їхньої кваліфікації, заробітна плата дирекції школи, харчування школярів, оплата підручників. У 2016 р. освітня субвенція в розрахунку на одного учня становила близько 1550 євро, в тому числі: на зарплату вчителів – 1229 євро, на оплату праці дирекції – 92 євро, на навчальні матеріали – 57 євро, на підвищення кваліфікації вчителів – 12 євро, на шкільні обіди – 136,5 євро. Розрахунок вартості навчання одного учня згідно з формулою тісно пов'язаний з наповнюваністю класів⁴⁴⁵. Інші видатки місцева влада фінансує власним коштом, а це комунальні послуги, робота технічного персоналу, соціальних працівників і психологів. Питання консолідації шкільної мережі покладено на муніципалітети. Багато адміністративних послуг, таких як довозення учнів до школи, прибирання в школі, надається із залученням професійних компаній – транспортних, клінінгових тощо.

У механізмах фінансування середньої освіти в Естонії чітко прослідковується принцип «гроші ідуть за учнем», що обумовлює конкуренцію освітніх закладів за кожного учня. Така конкуренція є особливо гострою, адже якщо учень переходить у іншу школу за межами певного муніципалітету, то той мусить перераховувати гроші за його навчання, причому не лише кошти освітньої субвенції, що виділяє держава, але і власні фінансові ресурси на навчання учня. Освітню субвенцію тут отримують не лише державні освітні заклади, але і приватні.

Особливістю естонської моделі управління освітою є те, що школам надається надзвичайно велика автономія в організації навчального процесу. Навчальні заклади самі вирішують: навчати дітей у чвертях чи триместрах, чи доцільно оцінювати учнів у початковій школі, за якими підручники та навчальними програмами працювати. У компетенції шкіл також рішення щодо прийняття на роботу чи звільнення вчителів.

⁴⁴⁵ Як це у них. Естонський досвід реформи середньої освіти. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508>

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

Контроль здійснюється лише за якістю знань, зокрема через іспити у випускних класах.

Іншою особливістю естонської освіти є розвинене електронне самоврядування та відкритість інформації про освіту: дані про чисельний склад та кваліфікацію вчителів у кожній школі, чисельність учнів і їх рух упродовж навчального року, навчальні програми, звітність з використання фінансових ресурсів.

Дошкільна освіта в Естонії, як і середня, повністю знаходиться у сфері управління муніципалітетів. Громада зобов'язана забезпечити дітей у віці від 1,5 до 7 років місцем у садочку. Якщо сам муніципалітет не має такої можливості через відсутність достатньої кількості місць, тоді він вимушений доплачувати батькам, щоб ті віддали дитину до приватного закладу, або виплачувати іншому муніципалітету, в який довозять дитину.

Утім, попри всі позитиви, освітня система Естонії має свої проблеми, одна з найвагоміших – низька наповнюваність класів і неефективність шкільної мережі. Щоб допомогти муніципалітетам у вирішенні питань консолідації мережі, у 2014 р. урядом було заморожено коефіцієнти у формулі розрахунку освітньої субвенції (малонаселені пункти отримували вищий коефіцієнт). Ще одним кроком у вирішенні цієї проблеми стало прийняття рішення про переведення з 2023 р. фінансування старшої школи на рівень держави.

Перехід до фінансування освіти в розрахунку на одного учня був здійснений і в Російській Федерації (2007-2009 рр.). Навчальні заклади в Росії бюджетні або автономні (з наглядовою радою). Тут підхід до фінансування такий: навчальний процес фінансується з державного бюджету, освітнє середовище – з місцевих бюджетів. Освітній процес включає заробітну плату вчителів, підвищення кваліфікації вчителів, заробітну плату адміністрації та допоміжного педагогічного персоналу (психологів, логопедів тощо), навчальні засоби тощо. Таким чином, освітній процес включає елементи, які регулюються на центральному рівні. Освітнє середовище включає витрати, необхідні для здійснення освітнього процесу, тобто опалення та електроенергію в школі, заробітну плату технічного персоналу. Аналогічним є підхід до фінансування і у Литві.

Розмір нормативу фінансування на одного учня в Російській Федерації чітко пов'язаний з рівнем навчання (початкова, середня, вища): чим вищий рівень навчання, тим більший розмір нормативу. Система коефіцієнтів дозволяє врахувати регіональні особливості, поглиблене вивчення окремих предметів, навчання вдома тощо. Фінансові ресурси

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

виділяються школі єдиною сумою, без розбивки за статтями. Керівництво школи самостійно визначає напрями їх використання відповідно до статей бюджетної класифікації⁴⁴⁶.

Яскравим прикладом децентралізації з сильною автономією шкіл є Вірменія, де реформа освітньої галузі проводилась у 1998-2005 рр., коли всі школи поетапно перейшли на нову схему управління та фінансування освітніх витрат. В основі реформи були закладені такі базові принципи:

– школа фінансується єдиною сумою (за чітко встановленою формулою відповідно до кількості учнів), без класифікації економічних статей;

- держава визначає суму, що виділяється на кожного учня;
- дотримання принципу «гроші ідуть за учнем»;
- школа самостійно складає річний кошторис (бюджет).

Іншим прикладом реформування освітньої мережі з сильною автономією шкіл є Грузія. Центральним елементом реформи управління освітою тут стало радикальне зменшення будь-якого впливу місцевої влади на освіту та перетворення шкіл на незалежні заклади. Управління школою здійснює опікунська рада, яка вповноважена контролювати й затверджувати бюджет закладу, наймати чи звільняти директора. До її складу входять батьки, старшокласники, вчителі, викладачі та студенти. Проте вже 2010 р. Міністерство освіти повернуло собі право призначати директорів шкіл та звільняти без попередження членів ради, суттєво обмежуючи шкільну автономію. Школи мають юридичний статус та фінансову самостійність. Фінансування автономних шкіл здійснюється безпосередньо з центрального бюджету, не зачіпаючи місцеві бюджети. Фінансування середньої освіти здійснюється через ваучери, котрі «ідуть за учнем».

Ваучер може бути використаний як у державній, так і приватній школах, що породжує конкуренцію між закладами. Бюджет навчального закладу не є фіксованим, він залежить від того, скільки дітей його оберуть. Основними джерелами фінансування доходів школи є ваучери, кошти від додаткових освітніх послуг, оренда приміщень, комерційна діяльність, благодійні пожертвування, комерційна діяльність, спеціальні програми, гранди. Розмір ваучера, що виділяється з державного бюджету, залежить від розміру школи (чим більша кількість учнів, тим менший ваучер), рівня

⁴⁴⁶ Аналіз подушевого фінансування середнього образования в мире. URL: <http://www.fincenter.kz/podushevoe-normativnoe-finansirovanie/mezhdunarodnyy-opyt>

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

навчання (розмір ваучера у старшій школі вищий, ніж у середній та початковій), форми власності закладу (для приватних шкіл розмір ваучеру є нижчим, ніж у державних).

Водночас Грузія має низку серйозних проблем з ваучерами. По-перше, кошти, які одержуються через ваучери, для багатьох малих шкіл, особливо в сільській місцевості, є недостатніми. Ці так звані «дефіцитні школи» щомісяця надсилають запити і майже завжди одержують додаткове фінансування від Міністерства освіти. Їх кількість різниться з року в рік, наприклад, у 2007 р. додаткові кошти отримали 30% від усіх шкіл, у яких навчалися близько 5% усіх учнів. Друга проблема пов'язана з тим, що деякі елітні міські школи одержують надмірне фінансування, особливо якщо вони можуть організувати великі класи. Цікаво, що ці школи не підвищують заробітну плату вчителям, оскільки серед вчителів існує суттєвий рівень безробіття, тож багато вчителів готові працювати за мінімальну заробітну плату. З іншого боку, заробітна плата директора школи в цих школах встановлюється на дуже високому рівні. Третьою проблемою є те, що функціонування шкільних рад виявилось менш прозорим і ефективним, ніж очікувалося. У більшості випадків члени шкільної ради не є фахівцями з бюджетних процедур або управління навчальним закладом, тому вони схильні залежати від думки директора школи. Це стосується схвалення бюджету, який пропонується директором школи, наймання персоналу та вирішення конфліктів, які виникають у школі. Отже, на практиці автономія директора набагато посилилася⁴⁴⁷.

Ситуація в освітній галузі Грузії була багато в чому схожою з ситуацією в Україні в плані існування великого розриву у якості навчання міських і сільських шкіл, існування гірських районів. У Грузії прослідковується значна нерівномірність в оплаті праці вчителів сільських та міських шкіл, що зумовлено тим, що розмір заробітної плати вчителя тут не залежить від стажу, а доплати до заробітної плати вчитель отримує, пройшовши сертифікацію з фаху, інформаційних технологій, англійської мови. Зазвичай сільські вчителі мають гірші шанси успішно пройти сертифікацію з огляду на обмежений доступ до ресурсів. Акредитація шкіл та ліцензування вчителів проходить кожні 5 років. Особлива увага після реформування освітньої галузі приділяється вивченню англійської мови та

⁴⁴⁷ Герчинська Я. Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання. URL: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/finosvita-na-saytt.pdf>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

інформатики. Такий підхід пояснюється намаганням дати учневі в майбутньому шанси для саморозвитку.

В Україні, незважаючи на значні проблеми, пов'язані з фінансуванням освіти та існуванням низько ефективної мережі освітніх закладів, реальні спроби реформування освітньої галузі в напрямі децентралізації управління освітою були зроблені лише у 2015 р., паралельно зі стартом реалізації адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації. На той час ситуація, що склалась в освітній галузі, була невтішною: внаслідок демографічної кризи в Україні чисельність учнів у загальноосвітніх навчальних закладах (ЗНЗ) впродовж останніх десятиліть зменшилась майже вдвічі. Бюджетні ресурси витрачалися недостатньо ефективно. До основних чинників низької ефективності бюджетного забезпечення освіти слід віднести: фінансування мережі закладів, а не освітньої послуги для конкретного учня, відсутність стимулів для підвищення кваліфікації педагогічного персоналу, низький рівень оплати праці в закладах освіти, наявність перекосів у структурі бюджетних видатків у розрізі підгалузей.

Реформування освітньої галузі у 2015 р. почалось з переведення фінансування дошкільної та позашкільної освіти (всі видатки: зарплата, комунальні послуги та енергоносії, повне утримання) за власний кошт місцевих бюджетів. Законодавством передбачалось два варіанти фінансування таких закладів: 1) з районного бюджету; 2) з бюджету села, селища, міста районного значення завдяки міжбюджетним трансфертам з районного бюджету. Обсяг міжбюджетних трансфертів визначався районною радою.

Середня освіта з 2015 р. фінансується коштом освітньої субвенції, що розраховується відповідно до чисельності учнів. У існуючій у 2015-2017 рр. формулі розрахунку освітньої субвенції використовувалася низка коефіцієнтів, що дозволяли врахувати регіональні особливості, наповнюваність класів тощо. Існуюча формула виявилась складною у розрахунках та малоефективною, оскільки підтримувала тенденцію до існування малокомплектних шкіл. У 2018 р. формулу було змінено, а розрахунок видатків на фінансування одного учня тепер здійснюється з врахуванням не фактичної, а розрахункової наповнюваності класів. З 2017 р. відбуваються зміни в напрямі посилення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні середньої освіти: освітня субвенція спрямовується лише на заробітну плату педагогічних працівників, а утримання приміщення шкіл

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

та фінансування технічного персоналу здійснюється коштом місцевих бюджетів. Такі підходи характерні і для інших країн, зокрема Естонії, Росії.

У напрямі проведення оптимізації мережі освітніх закладів законодавчими змінами у 2015 р. було знято заборону на закриття загальноосвітніх навчальних закладів. Відтепер їх можна закрити рішенням місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади. Як наслідок, упродовж 2015-2016 рр. в Україні було закрито 447 шкіл у сільській місцевості та 28 у міській. Такі заходи є, з одного боку, непопулярними, але з іншого – вкрай необхідними для підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів та підвищення якості освітніх послуг.

Впроваджено нові підходи до фінансування та впорядкування мережі професійно-технічних закладів (ПТЗ). У 2015 р. була впроваджена субвенція з державного бюджету на фінансування робітничих кадрів, однак уже в 2016 р. вона була скасована, а повноваження на фінансування цієї сфери було покладено на місцеві бюджети, зокрема обласні та міст обласного підпорядкування. Однак такий крок без проведення попереднього глибокого аналізу щодо спроможності цих бюджетів забезпечити фінансування мережі закладів професійно-технічної освіти, без реалізації системних реформ сфери, зокрема в частині оптимізації мережі ПТЗ, спричинив її системну кризу. Адже більшість міст обласного значення були не в змозі забезпечити фінансування зазначених закладів і, як наслідок, реалізація таких новацій призвела до погіршення якості освіти та поставила під загрозу закриття професійно-технічних закладів.

Частково помилки були враховані під час формування бюджету на 2017 р. та зроблені перші кроки до трирівневого фінансування ПТО. З 2017 р. передбачено фінансування (в межах освітньої субвенції з державного бюджету) здобуття повної середньої освіти не лише у школах, але і у закладах професійно-технічної освіти, для цього виділено близько 2 млрд грн. Таке рішення є справедливим, адже заклади ПТО надають учням ту ж освіту, що і старша школа. Окрім цього, слід враховувати і те, що у ПТЗ навчаються здебільшого діти бідніших прошарків населення та діти з сільської місцевості, тому не слід покладатись на фінансові ресурси батьків для дофінансування потреб таких закладів (як це має місце у більшості міських загальноосвітніх шкіл).

Таким чином, можна констатувати, що реформування освітньої галузі в Україні здійснюється *за моделлю децентралізації з домінуючою позицією територіального самоврядування*. Україна уже впроваджує

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

більшість позитивних практик європейських країн у сфері реформування освітньої галузі: фінансування в розрахунку на одного учня; посилення ролі місцевих органів влади у фінансуванні та управлінні освітніми закладами. Децентралізуючи управління освітою в Україні, на наш погляд, доцільно запозичити зарубіжний досвід у частині:

- удосконалення фінансування освітньої галузі слід здійснювати в напрямі оптимізації співвідношення між рівнями освіти, поступово знижуючи частку державного фінансування вищої освіти шляхом залучення позабюджетних фінансових ресурсів; оптимізації співвідношення між поточними та капітальними видатками в напрямку збільшення частки останніх;

- важливо враховувати зарубіжний досвід необхідності за одночасного зростання автономії школи у адміністративно-господарському та навчальному процесі здійснення контролю за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів у сфері освіти. В Україні реорганізація районних відділів освіти та формування самостійних відділів освіти при новостворених ОТГ несе виклик послаблення функції контролю в управлінні освітою, що може негативно відобразитися на якості освітніх послуг та дотриманні загальнодержавних стандартів у галузі освіти;

- впровадження принципу фінансування, коли «гроші ходять за дитиною». Доцільно було б використати досвід Естонії, де муніципалітети конкурують за кожного учня, адже при переході до іншої школи за межами певного муніципалітету вони вимушені перераховувати іншому муніципалітету не лише обсяг освітньої субвенції, але і власні фінансові ресурси на навчання цього учня;

- важливо, щоб освітня субвенція з державного бюджету покривала не лише заробітну плату педагогічним працівникам, але підвищення кваліфікації працівників (така практика широко використовується у країнах-членах Євросоюзу). Ця вимога актуалізується з прийняттям у 2017 р. нового Закону України «Про освіту», який ставить кардинально нові вимоги до рівня кваліфікації вчителів. Поетапне впровадження реформи освіти вимагає значних коштів для перекваліфікації вчителів насамперед початкової школи та згодом середньої та старшої школи.

Реформування освітньої галузі є важливим кроком до підвищення якості освітніх послуг, підвищення ефективності фінансування освітньої галузі, проте несе певні ризики, які слід нівелювати, а саме:

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

- виникнення значної нерівномірності у якості освітніх послуг між територіальними одиницями, що зумовлено необхідністю територіальних громад спрямовувати власні доходи на дофінансування освітніх закладів;
- здатність органів місцевого самоврядування, зокрема об'єднаних територіальних громад, управляти освітньою мережею, формувати фінансові кошториси через відсутність компетенції та навиків;
- негативний вплив людського фактора через небажання змінюватись, щось реформувати.

10.1.1. Загальна середня освіта

Зміни в управлінні і фінансуванні загальної середньої освіти, що відбуваються в напрямі зростання повноважень місцевих органів влади, були закріплені Законом України «Про освіту» (2017 р.).

Використання в Україні освітньої субвенції у фінансуванні загальної середньої освіти відповідає світовим нормам та є виправданим, адже підвищує відповідальність місцевих органів влади в управлінні освітою, однак сама формула освітньої субвенції, що застосовувалась у перші роки, була недосконалою. Згідно з цією формулою освітня субвенція розподілялася між районами, містами обласного значення та ОТГ відповідно до кількості учнів, при цьому використовували велику кількість коефіцієнтів. Упродовж 2016-2018 рр. порядок розрахунку освітньої субвенції постійно змінювався з метою її вдосконалення. Зокрема, з 2017 р. освітня субвенція не покриває зарплату технічного персоналу закладів та комунальні послуги, натомість для цих цілей тимчасово запроваджено додаткову дотацію з державного бюджету. Такі зміни суттєво вплинули на рівень покриття видатків на функціонування закладів загальної середньої освіти з загального фонду місцевих бюджетів освітньою субвенцією: якщо у 2016 р. цей показник становив для більшості місцевих бюджетів Карпатського регіону 85-100%, то уже у 2017 р. знизився до рівня 60-80%. Для бюджетів міст, районів, ОТГ Карпатського регіону значно зросла частка коштів (за рахунок власних доходів та додаткових дотацій) необхідних для дофінансування закладів середньої освіти. Так, якщо у 2016 р. для більшості територіальних громад вона не перевищувала 20%, то у 2017 р. для окремих бюджетів доходила до 50%.

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

У 2018 р. змінилась формула розрахунку освітньої субвенції, згідно з якою для розрахунку показників навчального процесу в школі використовується лише три компоненти: розрахункова наповнюваність класів, навчальні плани та заробітна плата педагогічного персоналу. Перевагою нової формули стає те, що освітня субвенція нараховується не за фактичною наповнюваністю класів, а за розрахунковою. Показник розрахункової наповнюваності класів окремо визначений для навчальних закладів, розміщених в обласних центрах – 27 учнів, містах обласного значення – 25 учнів. Для розрахунку наповнюваності класів у малих містах та сільській місцевості враховують два фактори: відсоток сільського населення у адміністративно-територіальній одиниці та щільність учнів загальноосвітнього закладу на квадратний кілометр. Найбільшим недоліком цієї формули було неврахування поділу класів на групи при вивченні окремих предметів, що стало значною проблемою для міських шкіл.

Проблемою є те, що фактична наповнюваність класів на практиці суттєво відрізняється від розрахункової, що змушує місцеві органи влади приймати рішення щодо підвищення ефективності управління мережею освітніх закладів (рис. 10.6, рис. 10.7).

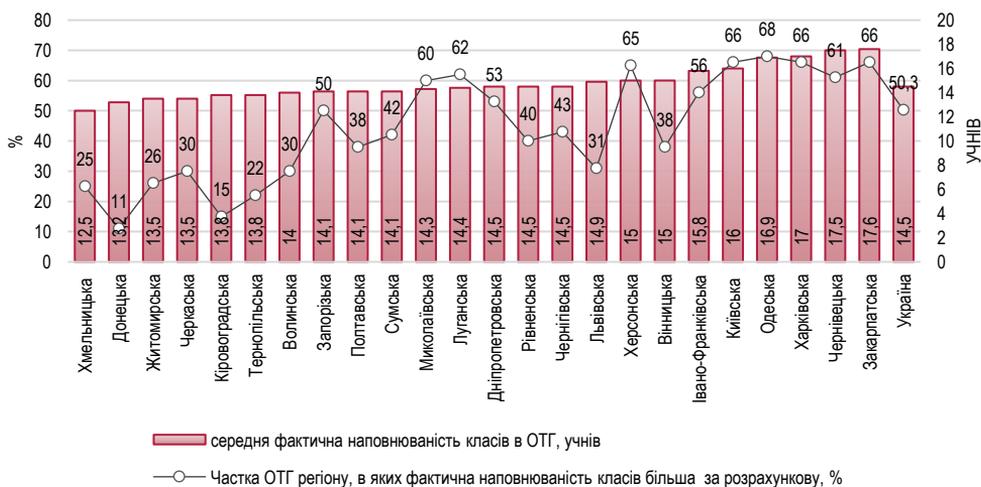


Рис. 10.6. Фактична наповнюваність класів у загальноосвітніх навчальних закладах регіонів у 2017-2018 н. р.

Джерело: розраховано за⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ Міністерство освіти та науки України: сайт. URL: <https://mon.gov.ua/ua>

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

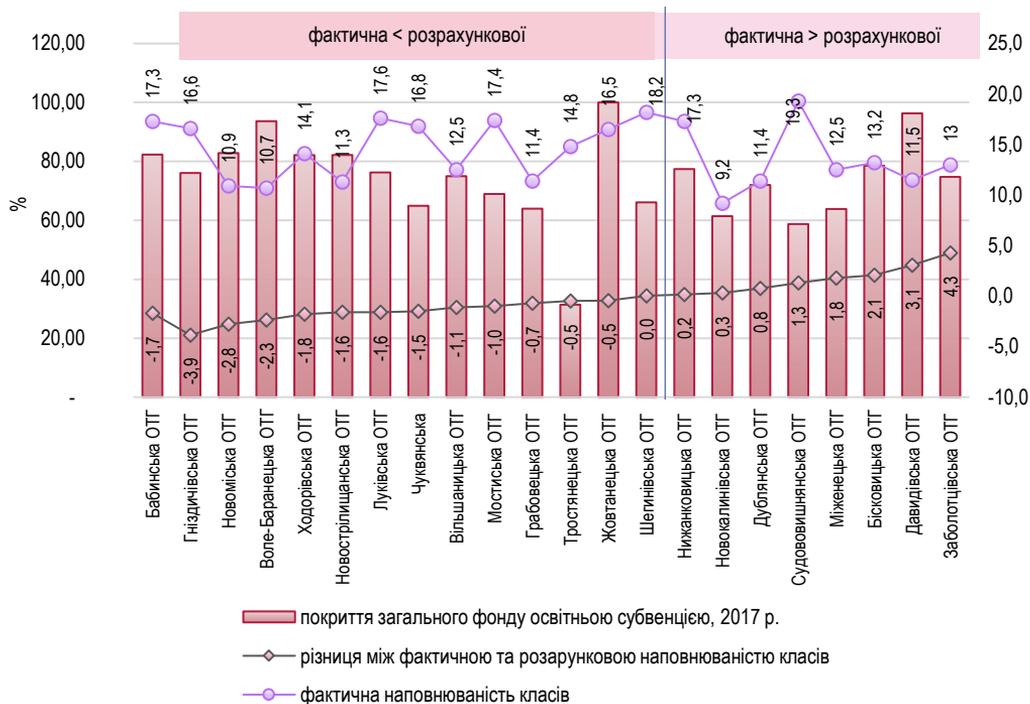


Рис. 10.7. Порівняння фактичної та розрахункової наповнюваності класів загальноосвітніх навчальних закладів ОТГ Львівської області у 2017-2018 н.р.

Джерело: складено за⁴⁴⁹.

Найгіршою ситуація серед областей Карпатського регіону була у Львівській області, де лише у 11 з 35 (31%) створених ОТГ фактична наповнюваність класів була вищою, ніж розрахункова, а усі інші зіткнулись із ситуацією нестачі бюджетних ресурсів та необхідності вирішення питання дофінансування освітніх видатків. Для інших областей Карпатського регіону (Івано-Франківська – 56%, Чернівецька – 61%, Закарпатська – 66%) цей показник був вищим, ніж середній по Україні – 50,3%.

Водночас зміною механізму фінансування освітньої галузі змінюються повноваження органів місцевого самоврядування в напрямі їх розширення. З прийняттям у 2017 р. Закону України «Про освіту» органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за створення, реорганізацію та

⁴⁴⁹ Департамент фінансів Львівської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

ліквідацію освітніх закладів, планують та забезпечують розвиток мережі закладів освіти, розробляють кошторис фінансування освітніх закладів.

Ці повноваження дозволяють органам місцевого самоврядування вирішувати питання оптимізації малоефективної освітньої мережі. Розгалужена мережа освітніх закладів у сільській місцевості, що формувалась відповідно до стратегії і завдань радянської школи, сьогодні не відповідає демографічній ситуації в країні та селі, вимогам до якості та доступності освітніх послуг. Яскравим прикладом є велика різниця між вартістю навчання у міських та сільських школах. Вартість навчання учнів у освітніх закладах ОТГ у більшості випадків не є нижчою, ніж в освітніх закладах районів, що свідчить про те, що оптимізація шкільної мережі є складним та тривалим процесом, а прийняття рішення з реорганізації закладів потребує співпраці з громадою та має бути економічно та організаційно обґрунтованим (рис. 10.8).

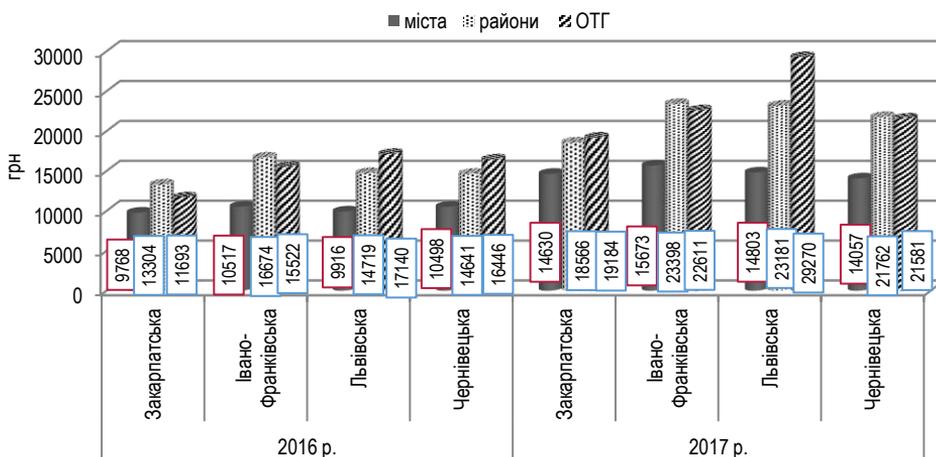


Рис. 10.8. Вартість навчання одного учня у загальноосвітніх закладах Карпатського регіону у 2016-2017 рр.

Джерело: складено за⁴⁵⁰.

Важливим напрямом оцінювання розвитку освітньої мережі в контексті децентралізаційних процесів є питання відповідності між темпами зростання освітніх закладів, класів та учнів. Критерієм

⁴⁵⁰ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

ефективного управління мережею освітніх закладів у територіальній громаді є виконання нерівності:

$$TЗ_{\text{закладів}} < TЗ_{\text{класів}} < TЗ_{\text{учнів}},$$

де: $TЗ_{\text{закладів}}$ – темпи зростання освітніх закладів;

$TЗ_{\text{класів}}$ – темпи зростання класів;

$TЗ_{\text{учнів}}$ – темпи зростання учнів.

Проведене дослідження здійснено за двома часовими періодами: 2009-2013 рр. та 2013-2017 рр. в розрізі міст та районів Львівської області. Нажаль, таку нерівність не можна відслідкувати по ОТГ, через малий часовий період їх функціонування.

Таблиця 10.3

Співвідношення темпів зростання кількості закладів, класів, учнів Львівської області, 2009-2013 рр, 2013-2017 рр.

Показник	Темпи зростання закладів 2013/2009	Темпи зростання класів 2013/2009	Темпи зростання учнів 2013/2009	Виконання нерівності	Темпи зростання закладів, 2017/2013	Темпи зростання класів 2017/2013	Темпи зростання учнів 2017/2013	Виконання нерівності
Середнє по містах	100	97	96	Не виконується	100	101	103	Виконується
Середнє по районах	98	94	88	Не виконується	96	98	99	Виконується

Джерело: складено за⁴⁵¹.

Проведені розрахунки дозволяють зробити висновок про підвищення ефективності розвитку освітньої мережі за період 2013-2017 рр., (виконується нерівність) порівняно з попереднім періодом 2013-2009 рр. (нерівність не виконується). На наш погляд, це відбувається під впливом кількох факторів:

– зміни пов'язані із децентралізацією освіти та перенесення відповідальності за управління на місцевий рівень, фінансування закладів залежно від чисельності учнів, необхідності дофінансування освітніх закладів за власні кошти місцевих бюджетів;

– зміни нормативно-правового забезпечення функціонування освітньої галузі, що дозволяють місцевим органам влади закривати, реорганізовувати проблемні освітні заклади та управляти освітньої мережею;

⁴⁵¹ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

– позитивні зміни демографічної ситуації в напрямі зростання чисельності дітей шкільного віку впродовж останніх років.

Отже, нові підходи до фінансування освіти сприяють оптимізації освітньої мережі, що відбувається на рівні міст, сіл, ОТГ. Зокрема, у ОТГ Львівської області у 2017 р. було закрито дві школи (I ступеня – Лопушна (Вільшаницька ОТГ), Ражнівська (Заболотцівська ОТГ)) та понижено ступінь семи шкіл (Воле-Баранецька ОТГ (ЗЗСО I-II до I ст. с. Рогізне), Новоміська ОТГ (ЗЗСО I-II до I ст. с. Нижня Вовча), Ходорівська ОТГ (ЗЗСО I-II до I ст. с. Вербиця та с. Рудківці, та ЗЗСО I-III до I-II ст. с. Жирова та с. Отеневичі), Чуквянська ОТГ (ЗЗСО I-III до I-II ст. с. Блажів)).

Позитивною тенденцією фінансування середньої освіти з місцевих бюджетів стало зростання частки спецфонду у фінансуванні видатків загальноосвітніх закладів для ОТГ порівняно з містами та районами. Найвищим у 2017 р. цей показник був у ОТГ Львівської області – 16,7%. Це насамперед пояснюється тим, що ОТГ, на відміну від інших територіальних громад, отримують з державного бюджету субвенцію на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад, значна частина якої спрямовується у освітню галузь, зокрема на капітальний ремонт приміщень навчальних закладів, застосування енергозберігаючих технологій тощо.

Згідно з результатами соціологічного дослідження, проведеного працівниками ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАНУ»⁴⁵², у об'єднаних територіальних громадах Карпатського регіону у перші роки об'єднання не відбулося суттєвих змін мережі освітніх закладів (відкриття нового освітнього закладу – 1%, закриття – 4%), проте у 64% опитаних проведено капітальний ремонт/реконструкцію освітніх закладів, у 67% – поточний ремонт освітніх закладів; у 73% – закупівлю обладнання, устаткування, інвентарю. Явних відмінностей між громадами, утвореними у різні роки, не спостерігалось, однак існувала тенденція, що громади, утворені у 2015 р., реалізували більше заходів (табл. 10.4).

Таким чином, разом з позитивами децентралізації освітньої сфери означені процеси супроводжуються появою нових ризиків. Серед ризиків реформування освітньої сфери доцільно виділяти: управлінські, соціальні, політичні.

⁴⁵² Протягом листопада 2018 р. було проведено соціологічне опитування в межах виконання проекту "Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення". Опитано 70 об'єднаних територіальних громад у Карпатському регіоні з 90 утворених протягом 2015-2017 рр. (тобто 78% ОТГ Карпатського регіону).

**10.1. Управління та фінансування освітньої сфери
в територіальних громадах**

Таблиця 10.4

**Зміни стану освітньої інфраструктури ОТГ Карпатського регіону
після об'єднання у 2015-2017 рр.**

Напрями зміни освітньої інфраструктури	Одиниці виміру	Рік утворення ОТГ			Усього ОТГ
		2015 р.	2016 р.	2017 р.	
ОТГ, в яких відкрито новий заклад	одиниць	-	1	-	1
	%		6,2%		
ОТГ, що провели капітальний ремонт/ реконструкцію	одиниць	18	10	17	45
	%	78,3%	62,5%	54,8%	
ОТГ, що провели поточний ремонт	одиниць	15	13	19	47
	%	65,2%	81,2%	61,3%	
ОТГ, що здійснювали у поточному році закупівлю обладнання, устаткування, інвентарю	одиниць	18	13	20	51
	%	78,3%	81,2%	64,5%	
ОТГ, в яких відбулось закриття/ ліквідація закладу	одиниць	1	-	2	3
	%	4,3%		6,5%	

Джерело: складено згідно соціологічного опитування ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАНУ».

Управлінські ризики.

а) Ризик некомпетентності місцевих органів влади. У сучасних умовах місцеві органи влади управляють освітньою мережею, здійснюють фінансування дошкільної, середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти. Існує дві організаційні форми функціонування органу управління освітою: в структурі виконавчих органів влади та як окремий виконавчий орган з питань управління освітою. Процес передачі управління освітою на рівень ОТГ є складним у плані:

- низької компетентності новостворених органів, нестачею професіоналів з відповідною освітою та досвідом роботи, які можуть ефективно використовувати нові повноваження та компетентно керувати отриманими фінансовими ресурсами;

- перешкоджання передачі повноважень на місця з боку обласних та районних адміністрацій. Непоодинокими є випадки, коли районне управління освіти на рівні особистого спілкування переконує громаду в тому, що вони не зможуть впоратись із керуванням освітою і що потрібно це залишити більш досвідченим людям у райцентрі. Необхідний час для того, щоб органи управління ОТГ набрали досвіду та були спроможними до управління.

б) Ризик оптимізації освітньої мережі без забезпечення заходів нівелювання негативних наслідків. Необхідність оптимізації шкільної мережі викликана низкою причин, серед яких: невідповідність між динамікою зростання кількості учнів і кількістю вчителів; низькою якістю

**Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

освітніх послуг і високою вартістю навчання одного учня у малокомплектних школах у сільській місцевості. Процес оптимізації шкільної мережі супроводжується певними проблемами, а саме: необхідністю та можливістю забезпечення матеріально-технічної бази опорних закладів, неможливістю забезпечення необхідної кількості шкільних автобусів та їх технічного обслуговування, існування значного кілометражу доріг для підвезення учнів до навчального закладу у незадовільному стані (табл. 10.5). Області Карпатського регіону (найбільше Львівська та Ів.-Франківська) мають значну протяжність доріг для підвезення учнів до опорних шкіл у незадовільному стані, що викликано специфікою гірських місцевостей. Тому важливо, щоб закриття малокомплектних шкіл відбувалось лише із забезпеченням довезення учнів до навчальних закладів. Шкільна мережа повинна відповідати розробленим новим критеріям спроможності освітньої мережі щодо кількості класів, учнів у класах, вчителів на одного учня, доступу до інклюзивної освіти тощо.

Таблиця 10.5

**Характеристики мережі функціонування опорних закладів у
Карпатському регіоні на 1.05.2018 р.**

Область	Кількість класів опорних шкіл та їх філій, в яких навчається 10 і менше учнів		Кількість шкільних автобусів в опорних школах		Загальна потреба області в шкільних автобусах для опорних шкіл		Кілометрів доріг для підвезення учнів до опорних шкіл в незадовільному стані	
	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ
Закарпатська	0	0	0	0	0	0	0	0
Івано-Франківська	30	7	19	8	0	0	275	188
Львівська	308	59	54	14	17	3	417	56
Чернівецька	35	12	11	5	5	2	129	57
Україна	3043	1221	833	362	293	153	8457	3841

Джерело: складено за⁴⁵³.

Соціальні ризики. Ризик поглиблення диференціації якості освітніх послуг.

У нових умовах господарювання змінено підхід до фінансування закладів середньої освіти. Кошти в розрахунку на одного учня надходять до місцевих бюджетів з державного бюджету у вигляді освітньої субвенції. Однак через неефективну освітню мережу, існування великої кількості малокомплектних шкіл місцевим органам влади часто не вистачає цих

⁴⁵³ Міністерство освіти та науки України: сайт. URL: <https://mon.gov.ua/ua>

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

коштів і вони змушені використовувати для цього власні надходження. За таких обставин поглиблюється диференціація якості надання освітніх послуг між слабшими та сильнішими територіальними громадами через можливості фінансувати освітні заклади.

Політичні ризики національного та регіонального рівня. Зміна влади пов'язана з новим баченням реформ у країні, що може відбуватись як у напрямі підтримки освітніх реформ, так і в напрямі їх гальмування. Політичні маніпулювання також можливі з переобранням місцевих органів влади. Зокрема, кандидати у депутати часто обіцяють не закривати школу, хоча це може бути вкрай необхідним. Це сприяє прийняттю неефективних, популістських рішень в управлінні освітньою мережею.

Шляхи нівелювання освітніх ризиків. Рішення реорганізації освітніх закладів повинно бути обґрунтованим, обговореним з громадськістю та не піддаватись політичному впливу. Ціллю реорганізації має стати підвищення якості освітніх послуг та рівня знань учнів. Вектор подальшого реформування слід спрямовувати на започаткований процес формування опорних закладів у сільській місцевості. Оптимізація освітньої мережі потребує максимального сприяння з боку управлінських структур працевлаштуванню звільнених вчителів.

Потрібно забезпечити ефективне використання бюджетних ресурсів, що спрямовуються в освіту: зокрема, якщо державні субвенції та дотації виділяють на будівництво нового стадіону, навчального закладу та інших об'єктів важливо розрахувати можливості територіальної громади в їх подальшому обслуговуванні.

10.1.2. Дошкільна освіта

В умовах децентралізації влади вся відповідальність за функціонування системи дошкільної освіти покладена на органи місцевого самоврядування (від забезпечення рівного доступу до послуг дошкільної освіти до забезпечення її ефективного функціонування). Ефективність функціонування системи освіти в адміністративних одиницях Карпатського регіону залежить, з одного боку від фінансової спроможності цю систему утримувати, а з іншого, від стратегічного бачення ролі та місця системи освіти у розвитку людського ресурсу.

Отже, органи місцевого самоврядування стикаються з низкою проблем, основною з яких є *відсутність достатнього фінансового*

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

ресурсу на утримання закладів дошкільної освіти у ОМС (органи місцевого самоврядування), що спричиняє неспроможність ОМС виконати покладене на них завдання щодо забезпечення рівного доступу до послуг дошкільної освіти.

Частка витрат на дошкільну освіту в ОТГ залежить від кількох основних параметрів: обсягу власних доходів; мережі закладів, які необхідно утримувати, та їх потужності.

ОМС в ОТГ Карпатського регіону витрачають у середньому на забезпечення функціонування системи дошкільної освіти 23,2% власних доходів (станом на 2017 р.) (рис. 10.9).

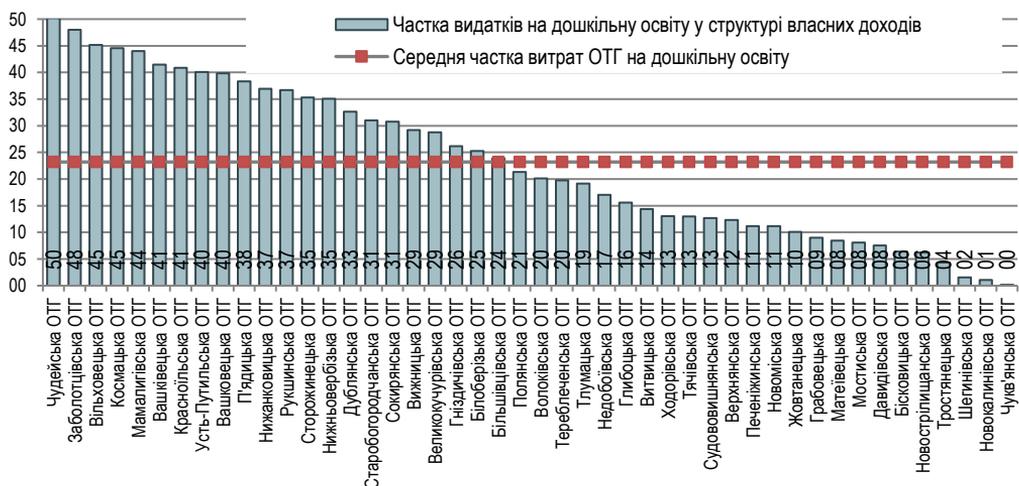


Рис. 10.9. Частка витратів на дошкільну освіту у структурі власних доходів ОТГ Карпатського регіону у 2017 р., %

Джерело: авторські розрахунки.

Найвища частка витрат на дошкільну освіту у 2017 р. була у Чудейській ОТГ Чернівецької обл., яка на утримання ДЗО (дошкільні заклади освіти) витрачала 50% власних доходів, це пов'язано з тим, що ця ОТГ є дотаційною, а власні доходи на одного мешканця у 2017 р. склали лише 712 грн, що є найнижчим показником по Чернівецькій області та одним з найнижчих по Карпатському регіону. На її території у 2018 р. функціонувало 2 ДЗО, які відвідувало 264 дитини, витрати на утримання однієї дитини склали 17713 грн (16501 грн із загального та 1212 грн із спеціального фонду)⁴⁵⁴. Цей показник є вищим від середнього значення по Карпатському

⁴⁵⁴ Паспорт бюджетної програми місцевого розвитку на 2018 рік. URL: <https://chudeyska->

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

регіону (12577 грн у 2017 р.), що вказує на зацікавленість громади у забезпеченні функціонування закладів дошкільної освіти. Загалом у гірських ОТГ частка витрат на дошкільну освіту у структурі власних доходів є найвищою, що зумовлено їх порівняно нижчою фінансовою спроможністю, а також вищим рівнем заробітної плати педагогічного та технічного персоналу у гірських районах на 25%⁴⁵⁵.

Обсяг витрат на дошкільну освіту у районах майже ідентичний із ОТГ. Середня частка витрат на функціонування ДЗО у структурі власних доходів районних бюджетів у областях Карпатського регіону складала 20%, з максимумом у Іршавському районі – 45,5%. Частка витрат є найвищою у гірських районах, що зумовлено зазначеними вище обставинами (рис. 10.10).

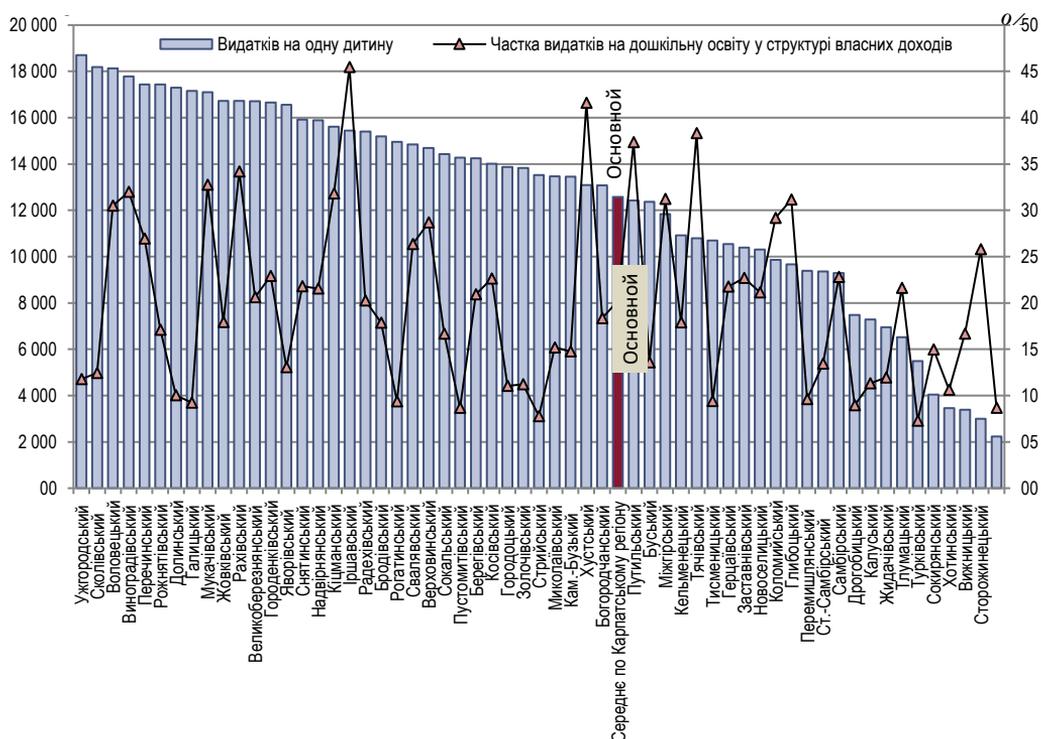


Рис. 10.10. Частка витратків на дошкільну освіту у структурі власних доходів районів Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: авторські розрахунки.

gromada.gov.ua/pasporta-bjudetnih-program-09-22-16-15-03-2018

⁴⁵⁵ Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах: постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 р. № 648.

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Міста, які здебільшого забезпечені більшими обсягами власних доходів, витрачають меншу частку власних доходів на функціонування системи дошкільної освіти (рис. 10.11). Середня частка витрат на систему дошкільної освіти у містах складає 15,7%, що є на 5,85% меншою, ніж у районах, та на 7,5% меншою, ніж в ОТГ.

Середня частка витрат на дошкільну освіту лише у містах була на рівні загальнодержавних видатків зведеного бюджету України, які у 2017 р. склали 15,9%, тоді як в ОТГ та районах вона була вищою на 8% та 4,2% відповідно⁴⁵⁶.

Водночас малі міста в абсолютних видатках витрачають більше на утримання однієї дитини у дошкільних закладах, що загалом є позитивним фактором та свідчить про бажання забезпечити належну якість освіти ОМС. Лише 8 міст з 22 витрачають на утримання однієї дитини більше за середній показник по містах Карпатського регіону, який у 2017 р. склав 18648 грн (рис. 10.11).

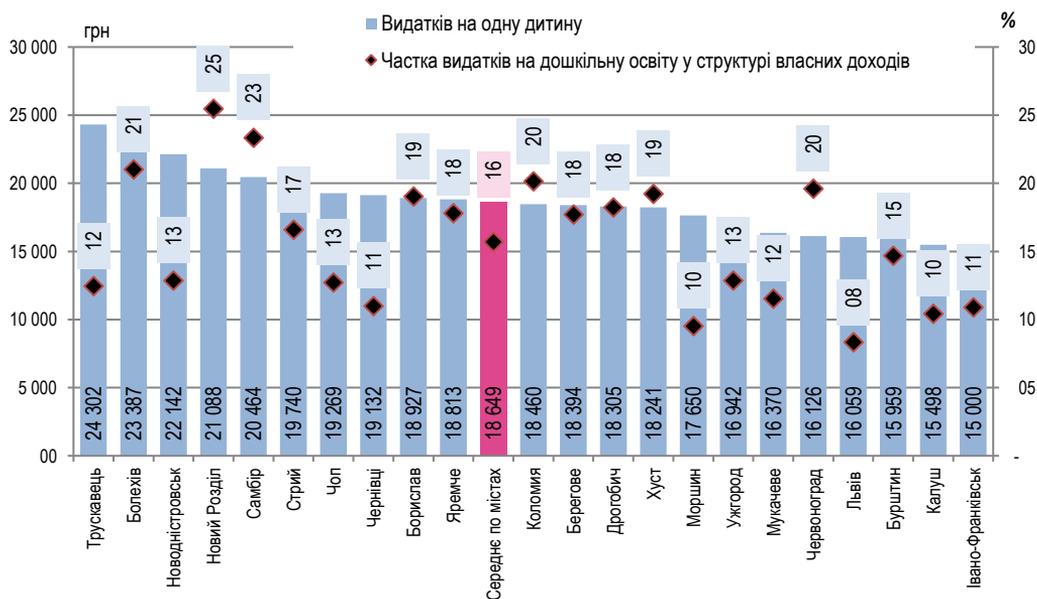


Рис. 10.11. Частка видатків на дошкільну освіту у структурі власних доходів міст Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: авторські розрахунки.

⁴⁵⁶ Освіта в Україні: базові індикатори. Інформаційно-статистичний бюлетень. 209 с. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyiy-byuletten.pdf>

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

Щодо районів, то діапазон абсолютних витрат на утримання однієї дитини у ДЗО є досить широким: від понад 18 тис. грн у Ужгородському, Сколівському, Воловецькому районах до менше 4 тис. грн у Хотинському, Вишницькому, Сторожинецькому, Мостиському районах, при середньому показнику – 12577 грн (рис. 10.10). Значною є частка районів, які витрачають на дошкільну освіту на своїй території менше як 10 тис. грн на дитину, такий обсяг витрат не дозволяє забезпечити належну якість освітніх послуг у ДЗО, відтак ОМС необхідно шукати додаткові джерела фінансування для забезпечення рівного доступу до якісної дошкільної освіти.

Не менш важливою проблемою розвитку сфери освіти в ОТГ є *відсутність стратегічного бачення розвитку системи освіти, зокрема дошкільної, у багатьох громадах.*

10.1.3. Проблеми формування локальної освітньої політики в громадах

Реформа децентралізації надала органам місцевого самоврядування можливість самостійно визначати та формувати освітню політику на своїй території на основі державної освітньої політики.

Відтак органи місцевого самоврядування, зокрема в ОТГ, самостійно визначають основні вектори розвитку системи освіти, які можна розділити на два основні блоки:

1. **Обов'язкові** – включають необхідність забезпечення доступності якісної початкової освіти за місцем проживання, зокрема у сільських поселеннях; забезпечення належного функціонування закладів освіти на своїй території для здобуття учнями якісної загальної середньої освіти незалежно від місця проживання;

2. **Додаткові** – включають можливості для формування власної освітньої політики, тобто формування стратегії (плану) розвитку освіти на території ОТГ, створення власних органів управління освітою, створення опорних шкіл, розвиток громадсько-державного партнерства у сфері освіти, надання широкої автономії закладам освіти, пошук додаткових джерел фінансування для реалізації освітніх проектів тощо.

На території Карпатського регіону загалом створено 94 ОТГ, з яких прийняли у комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади,

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

розташовані на їх території, 88 ОТГ (93,4%) (100% у Львівській та Закарпатській областях, у Івано-Франківській – 23 з 25 ОТГ, Чернівецькій – 24 з 28 ОТГ) (рис. 10.12). Лише дві ОТГ у Чернівецькій області передали освітню субвенцію до районного бюджету.

Загалом з 82 опорних закладів освіти, створених у Карпатському регіоні, лише 22 (26,8%) засновані ОМС ОТГ⁴⁵⁷.

За станом формування локальної освітньої політики ОТГ можна розділити на кілька основних груп:

- ОТГ, які мають розроблені та затверджені стратегії (план) розвитку системи освіти;
- ОТГ, які мають розроблені та затверджені стратегії (план) розвитку ОТГ із виокремленням напрямів розвитку системи освіти;
- ОТГ, які працюють над розробленням стратегічного бачення розвитку своєї території та сектору освіти;
- ОТГ, щойно створені, які ще не мають сформованого стратегічного бачення розвитку території.

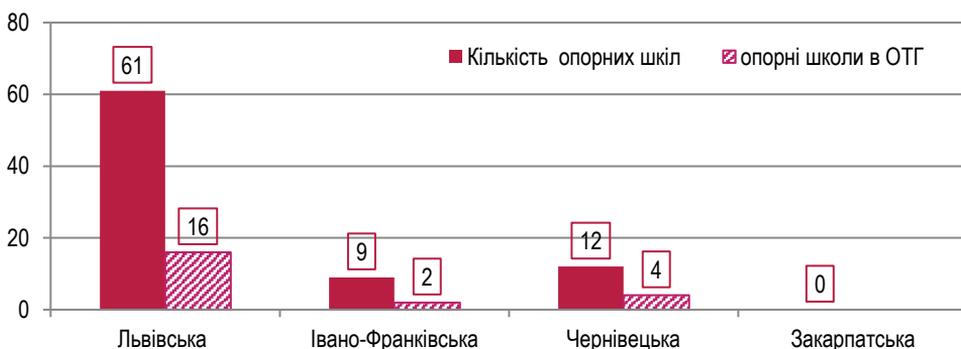


Рис. 10.12. Кількість опорних закладів у областях Карпатського регіону станом на вересень 2018 р.

Джерело: складено за⁴⁵⁸.

Серед ОТГ Карпатського регіону лише дві ОТГ мають сформовані плани розвитку освіти, розроблені та затверджені на основі Стратегій розвитку ОТГ: «Програма розвитку освіти Шегинівської об'єднаної

⁴⁵⁷ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10.09.2018 р. К.: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 60 с. С. 33-35.

⁴⁵⁸ Там само.

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

територіальної громади на 2018-2021 роки» та «Програма розвитку освіти Матеївецької об'єднаної територіальної громади на 2018-2023 роки». У Воле-Баранецькій ОТГ триває процес створення Стратегії розвитку освітньої галузі⁴⁵⁹.

Наразі незначна кількість громад володіє стратегічним баченням місця і ролі освіти у їх соціально-економічному та культурному розвитку. Відтак напрями розвитку системи освіти лише частково прописані у їх стратегічних документах.

Позитивним є той факт, що регіональні центри розвитку місцевого самоврядування за підтримки Програми «ULEAD з Європою», Мінрегіону України проводять навчання ОМС щодо формування стратегічного бачення розвитку освіти в громадах. Наприклад, у Львівській області за підтримки Департаменту освіти ЛОДА проводилось навчання керівників відділів освіти 35 ОТГ області⁴⁶⁰ щодо розроблення стратегії розвитку освіти в умовах децентралізації.

У другу групу можна виділити ОТГ, які мають розроблені та затверджені стратегії (план) розвитку ОТГ із виокремленням напрямку розвитку сфери освіти. На Львівщині до таких можна віднести 9 ОТГ: Заболотцівську, Великолюбінську, Ходорівську, Жовтанецьку, Тростянецьку, Давидівську, Новоміську, Нижанковицьку, Воле-Баранецьку.

У планах або стратегіях розвитку цих ОТГ розвиток сфери освіти найчастіше передбачає такі основні блоки:

I. Розширення мережі – наприклад, будівництво навчального дитячого закладу (ясел-садоочку) на 150 місць, у тому числі виготовлення проектно-кошторисної документації в Великолюбінській ОТГ, добудова нової школи у Гніздичівській ОТГ.

II. Матеріально-технічне забезпечення закладів освіти, яке можна розділити так:

I) капітальні ремонти та реконструкція закладів освіти у певному обсязі передбачені в усіх ОТГ, що мають плани (стратегії) розвитку ОТГ (Великолюбінській, Жовтанецькій – капітальний ремонт ДНЗ, ремонт фасаду школи);

⁴⁵⁹ Стратегія розвитку освітньої галузі. URL: http://www.baranivci.org.ua/?fbclid=IwAR1rzqC9_FhYWs9ZnY6zEww47ILCWnKX6osumfM5eSBj11ykuxEyOJBakXw

⁴⁶⁰ Освітняни ОТГ Львівщини працювали над стратегією розвитку освіти. URL: <http://lgdc.org.ua/branch/12/osvityany-otg-lvivshchyny-pracyvaly-nad-strategiyeyu-rozvytku-osvity>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

2) енергозбереження та тепло модернізація – Жовтанецька ОТГ (проведення енергозберігаючих заходів в школах с. Жовтанці та с. Велике Колодно, заміна вікон та ремонт фасаду, реконструкція системи опалення);

3) закупівля обладнання для харчоблоків (Жовтанецька ОТГ);

4) комп'ютеризація шкіл – комп'ютеризація сільських шкіл та підключення до глобальної мережі «Інтернет» (Тростянецька громада, Солонківська, Матеївецька, Великокучурівська).

III. Забезпечення транспортної доступності – забезпечення гарантованого і безпечного підвозу учнів і вчителів до шкіл та в зворотному напрямі шляхом реалізації державної програми «Шкільний автобус» (Тростянецька, Давидівська, Солонківська, Новоміська, Нижанковицька ОТГ).

IV. Залучення додаткових коштів до фінансування закладів освіти (пошук альтернативних джерел) – розробити інваріантність фінансування закладів освіти громади (Тростянецька ОТГ).

V. Розвиток інфраструктурного забезпечення (Тростянецька ОТГ).

VI. Проблеми забезпечення належної якості гарячого харчування. Наразі безкоштовне харчування у школах районів та ОТГ передбачене лише для дітей пільгових категорій. Водночас питання, як забезпечити гарячим харчуванням усіх дітей хоча б молодшої школи, залишається для багатьох ОМС невирішеним, однак у планах вирішення цієї проблеми зустрічається не часто (Давидівська ОТГ).

VII. Забезпечення умов для навчання та підготовки для педагогів – передбачено лише у Давидівській та Матеївецькій ОТГ.

Отже, до основних проблем, які усвідомлюють у громадах та які потребуватимуть вирішення для забезпечення якісної освіти, слід віднести такі:

1. Усвідомлення місця і ролі якісної освіти у ефективній самореалізації молоді на сучасному ринку праці.

2. Необхідність здійснення оптимізації мережі (мала кількість учнів, високі витрати на утримання приміщень).

3. Відсутність спортивної інфраструктури (спортивні зали розташовані в пристосованих приміщеннях).

4. Нестача кадрів – наприклад, у Заболотцівській ОТГ 25% вчителів доїжджають з м. Броди.

Важливими кроками, що забезпечать ефективний розвиток системи освіти ОТГ, є: створення органів управління освітою, створення опорних шкіл, здійснення моніторингу функціонування закладів освіти, пошук

10.1. Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах

альтернативних джерел фінансування системи освіти, розвиток широкої автономії закладів освіти; розвиток системи позашкільної освіти та освіти для дорослих.

Важливою передумовою створення ефективної освітньої системи у межах ОТГ є формування власних органів управління освітою. Таку можливість надає ОМС Закон України «Про освіту». На теперішньому етапі у вирішенні цього питання ОМС зіткнулися із певними проблемами, серед яких:

1. Відсутність розуміння функціонального наповнення новостворених органів управління освітою в ОТГ. ОМС намагаються забезпечити технічне дублювання функцій районних органів управління освітою, при цьому не використовуючи найбільш дієвий ресурс для створення ефективної системи освіти на своїй території – надання повної автономії на найнижчий рівень (навчальні заклади).

2. Зміна ролі і функцій обласних управлінь освітою та їх вплив на органи управління ОТГ теж не переформатована на безпосередньо визначені законодавством завдання (консультування, підтримка та допомога). Наразі обласне управління виконує радше контролюючу функцію. Наприклад, Департамент освіти і науки Львівської облдержадміністрації зобов'язав керівників ОТГ до 28.02.2017 р. створити на веб-сайтах ОТГ окремим пунктом меню «Освіта». Було надано певні безкоштовні варіанти⁴⁶¹ та сторінки у соціальних мережах (фейсбук, твітер на прикладі Львівської ОДА)⁴⁶² із зобов'язанням обов'язкового звітування про виконання поставленого завдання. При цьому не зрозуміло, чи проводилось навчання відповідальних виконавців та була необхідна консультативна допомога з цього питання в органах управління. Відповідно, якість виконання є низькою, а наповнення відповідних сторінок на сайтах ОТГ не є достатньо інформативним.

3. Відсутність чіткого бачення необхідності розвитку позашкільної освіти. Якщо на дошкільну та шкільну освіту акцент робиться майже у всіх ОТГ, де є функціонуючі заклади освіти, то важливість позашкільної освіти та освіти впродовж життя часто нівелюється через фінансову неспроможність, відсутність комплексного стратегічного бачення розвитку системи освіти на

⁴⁶¹ Для прикладу: URL: <http://ru.simplesite.com/default.aspx>, <http://ru.wix.com/website/templates>, <https://thehost.ua/hosting/plans>

⁴⁶² Щодо дотримання єдиних основних вимог розповсюдження освітнього інформування: лист ДОН ЛОДА від 15.12.14 р. №01-08/3392

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

своїй території тощо. Розвиток позашкільної освіти окремим завданням відзначено у планах лише кількох ОТГ.

4. Відсутність бачення необхідності розвитку освіти для дорослих (практично не зустрічається у планах розвитку ОТГ).

Отже, незважаючи на існування багатьох проблем, зміни, що пов'язані з реформування освітньої галузі, чинять здебільшого позитивний вплив на розвиток галузі, що проявляється у зростанні повноважень та відповідальності місцевих органів влади у вирішенні освітніх проблем, підвищенні ефективності функціонування освітньої мережі, збільшенні капітальних видатків освітніх закладів об'єднаних територіальних громад та розширенні джерел їх фінансування.

10.2. Ризики реформування системи охорони здоров'я

Серед заходів забезпечення соціально-економічного добробуту громад одне з 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 означених проблем. Водночас 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 «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

10.2. Ризики реформування системи охорони здоров'я

експеримент у Полтавській області, щодо третинного рівня (високоспеціалізованої) медичної допомоги триває обговорення пакета гарантованих медичних послуг та умов його надання для пацієнта. У разі зволікання з продовженням медичної реформи сегрегуються окремі ризики, нівелювання яких прямо залежить від подальших трансформацій у цій сфері.

Одним з 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, визначається 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 одного до п'яти госпітальних округів. Однак відповідно до постанови КМУ від 27.11.2019 р. № 1074 «Про деякі питання створення госпітальних округів»⁴⁶³ визначено механізм їх створення, управління та функціонування; це підтверджує, що нівелювання багатьох ризиків у сфері охорони здоров'я знаходиться у площині політичних рішень. Серед новацій вказаного порядку – створення єдиного госпітального округу. Відповідає чинному 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.

⁴⁶³ Про деякі питання створення госпітальних округів: постанова КМУ від 27.11.2019 р. № 1074. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

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 рівня⁴⁶⁴.

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 Центру 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 (не враховуючи тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей).

Порівняння областей Карпатського регіону за цим параметром вказує, що найвищий 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. 10.13).

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.

⁴⁶⁴ На Львівщині планують 9 лікарень інтенсивного лікування. URL: <https://zbruc.eu/node/92940>

10.2. Ризики реформування системи охорони здоров'я

Така ж негативна ситуація спостерігається і щодо осіб старше 65 років, у всіх областях Карпатського регіону не уклали декларації 13-15% пенсіонерів (табл. 10.6).

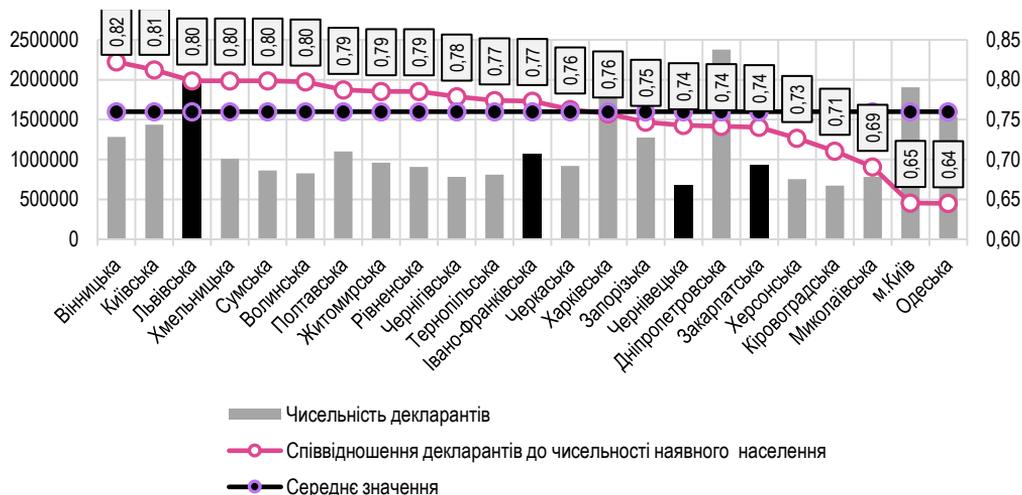


Рис. 10.13. Характеристика областей за кількістю укладених декларацій з надання медичної допомоги в розрізі регіонів на 1.11.2019 р.

Джерело: розраховано за⁴⁶⁵.

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 переважачу 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. 10.14). 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.

⁴⁶⁵ Національна служба здоров'я України: сайт. URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/elektronna-karta-misc-nadannya-pervinnoyi-mediko-sanitaranoi>; Державна служба статистики України: сайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/oper_new.html

**Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

Таблиця 10.6

Особливості декларування осіб щодо надання первинних медичних послуг у 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	126 077	168 164	320 213	110 378
Співвідношення декларантів та 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: розраховано за⁴⁶⁶.

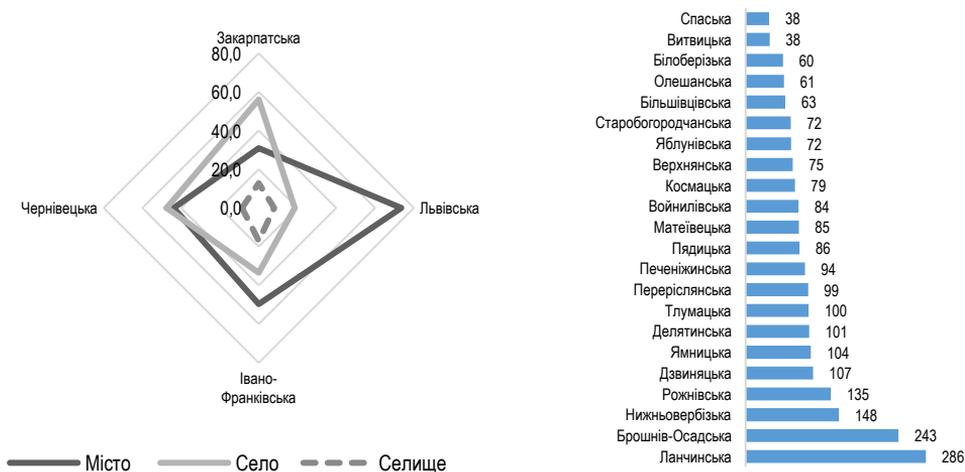


Рис. 10.14. Параметри укладених декларацій за типом населеного пункту в Карпатському регіоні та щільність населення Івано-Франківської області станом на 1.11.2019 р.

Джерело: розраховано за⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Національна служба здоров'я України: сайт. URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/elektronna-karta-misc-nadannya-pervinnoyi-mediko-sanitaranoi>; Державна служба статистики України: сайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/oper_new.html

⁴⁶⁷ Національна служба здоров'я України: сайт. URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/elektronna-karta-misc-nadannya-pervinnoyi-mediko-sanitaranoi>

10.2. Ризики реформування системи охорони здоров'я

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 професійної практики, натомість у Дзвиняцькій ОТГ усі лікарі уклали декларацій понад визначений ліміт (рис. 10.15). Станом на 1.11.2019 р. у Закарпатській області жоден ЦПМСД на рівні територіальних громад не працював у межах оптимального обсягу професійної практики.

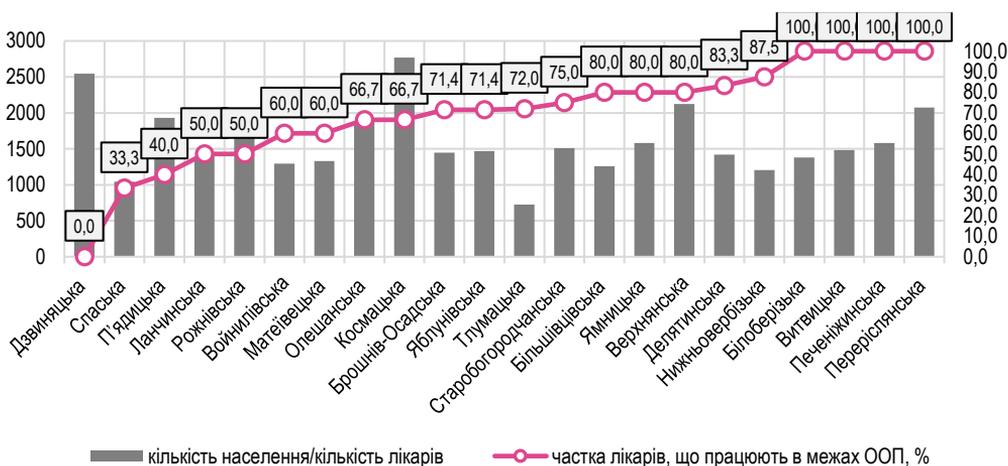


Рис. 10.15. Оптимальний обсяг практики лікарів та відношення чисельності лікарів до чисельності населення в ОТГ Івано-Франківської області станом на 1.01.2019 р.

Джерело: розраховано за⁴⁶⁸.

Функціональні ризики. Під час реформування первинної медичної допомоги з'явилися нові типи функціональних взаємовідносин між ЦНПМСД та НСЗУ, ОМС, отримувачами медичної допомоги, медичним

karta-misc-nadannya-pervinnoyi-mediko-sanitaranoi; Децентралізація в Україні: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

⁴⁶⁸ Національна служба здоров'я України: сайт. URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/elektronna-karta-misc-nadannya-pervinnoyi-mediko-sanitaranoi>

**Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

персоналом, кожному з яких притаманні функціональні (як наявні, так і потенційні) ризики (табл. 10.7).

Таблиця 10.7

Функціональні ризики в розрізі типів взаємовідносин

№ з/п	Тип взаємовідносин	Функціональні ризики
1.	ОМС – ЦПМСД	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	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 щодо зростання соціальних нормативів
3.	ЦПМСД (лікар) – декларанти	Наявність осіб, що не уклали декларацій зумовлює недоотримання фінансових ресурсів Висока навантаженість лікарів укладеними деклараціями може спричинити нерівномірний час очікування для пацієнтів Оплата виключно гарантованих послуг, відсутність додаткових ініціатив, спрямованих на запобігання захворювання та популяризацію здорового способу життя
4.	ЦПМСД (директор) – медичний персонал	Варіація оплати праці медичних працівників у розрізі різних ЦПМСД Різний рівень умов праці медичних працівників
5.	ЦПМСД – заклади вторинного та третинного рівнів надання медичної допомоги	Низький рівень оплати праці закладів вторинного рівня зумовлює «конфлікт інтересів» між медичним персоналом первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги

Джерело: авторська розробка.

У 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:

10.2. Ризики реформування системи охорони здоров'я

Конятинська й Усть-Путильська. Оскільки вони дуже віддалені від великих населених пунктів, то й вирішили створити свої медичні заклади»⁴⁶⁹.

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. грн⁴⁷⁰. 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 узаконення 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, (зокрема первинної медичної допомоги). Сьогодні ОТГ самостійно підходять до організації первинних медичних послуг; за підсумками дослідження можемо констатувати, що є три типи організації первинних медичних послуг:

- 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 (включно зі селами та селищами, 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

⁴⁶⁹ Чи підставлять громади плечі медицині? URL: <https://www.vz.kiev.ua/chy-pidstavlyat-gromady-plechi-medytsyni>

⁴⁷⁰ Коваль В.М. Про основні результати трансформації галузі та дії профспілки щодо врегулювання питань соціально-економічного захисту спілчан. URL: http://donetsk.medprof.org.ua/fileadmin/user_upload/Global/documents/2019_dop.pdf

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

5,5% субвенції на заходи з лікування онкологічних хворих, відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань та 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 у 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 на початок фінансування первинної медичної допомоги коштом НСЗУ. Слід зазначити, 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 коштом місцевого бюджету ОТГ⁴⁷¹.

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 загалом характеризувались нижчою сумою в розрахунку на чисельність мешканців. Навпаки, в Чернігівській та Кіровоградській областях 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. 10.16). 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

⁴⁷¹ Коваль В.М. Про основні результати трансформації галузі та дії профспілки щодо врегулювання питань соціально-економічного захисту спілчан. URL: http://donetsk.medprof.org.ua/fileadmin/user_upload/Global/documents/2019_dop.pdf

10.2. Ризики реформування системи охорони здоров'я

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.

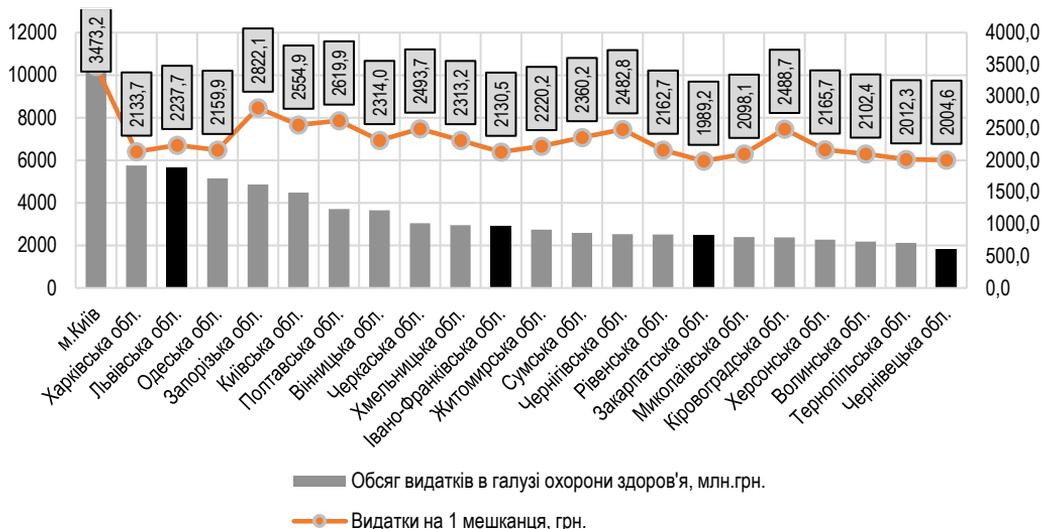


Рис. 10.16. Обсяг фінансування охорони здоров'я за рахунок медичної субвенції з Державного бюджету України в розрізі областей 2018 р.

Джерело: складено за⁴⁷².

Слід також звернути увагу на непрозорий механізм та нерівномірність розподілу обласним рівнем додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету витратів 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

⁴⁷² Відкритий бюджет: сайт. URL: <https://openbudget.gov.ua>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

«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 такому:

1) організаційно-інституційних: законодавче визначення вторинного та третинного рівня надання медичної допомоги з 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 надання первинної медичної допомоги при визначенні капітаційної ставки та скасування лімітування декларацій у сільській місцевості;

2) фінансових: налагодження ефективного механізму фінансування первинної медичної допомоги в ОТГ, в тому числі й за участю 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.

10.3. Архітектоніка децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз

Соціальний захист у найбільш широкому розумінні є тією мірою, якою суспільство бере відповідальність за підтримку та належний рівень життя уразливих груп населення. Водночас у сучасних умовах трансформаційних змін важливо визначити, у який спосіб здійснюються заходи щодо соціального захисту населення та на якому інституційному рівні влади зосереджені основні повноваження, встановити дієвість обраних інструментів та достатність обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на вирішення цих питань.

Історичний екскурс у процеси становлення та розвитку систем соціального захисту вказує на кілька важливих аспектів, що характеризують сучасний стан та різноманітність систем соціального захисту в європейських країнах. Превалювання бюджетного чи страхового забезпечення системи соціального захисту, економічна лібералізація, а згодом вплив фінансово-економічної кризи – ті важливі чинники еволюційного розвитку, що визначають загальні параметри сучасної системи соціального захисту зарубіжних країн, та, відповідно, обсяг спрямованих фінансових ресурсів у галузь.

Слід вказати, що і процеси реформ багаторівневого управління (інституційного, територіального та адміністративного) в європейських країнах відбувались з очевидною відмінністю. Як справедливо зауважують I. Koprić, H. Wollmann, G. Marcou, «незважаючи на те, що національна і галузева специфіка неминуха, міждержавні та міжгалузеві порівняння, які відповідають стандартизованим аналітичним методам, дають корисні знання про політику»⁴⁷³. З огляду на зазначене, компаративний аналіз децентралізованої системи соціального захисту структуровано так (рис. 10.17):

1) специфіка процесів децентралізації з огляду на різний інституційний дизайн та розподіл повноважень між інституційними рівнями влади; розмір, склад та структуру бюджетів локального рівня;

2) фінансові параметри компаративного аналізу децентралізованої системи соціального захисту з акцентом на фінансову архітектоніку та дієвість систем соціального захисту;

⁴⁷³ Koprić H., Wollmann H., Marcou G. Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: more evidence for better result. URL: <https://books.google.com.ua>

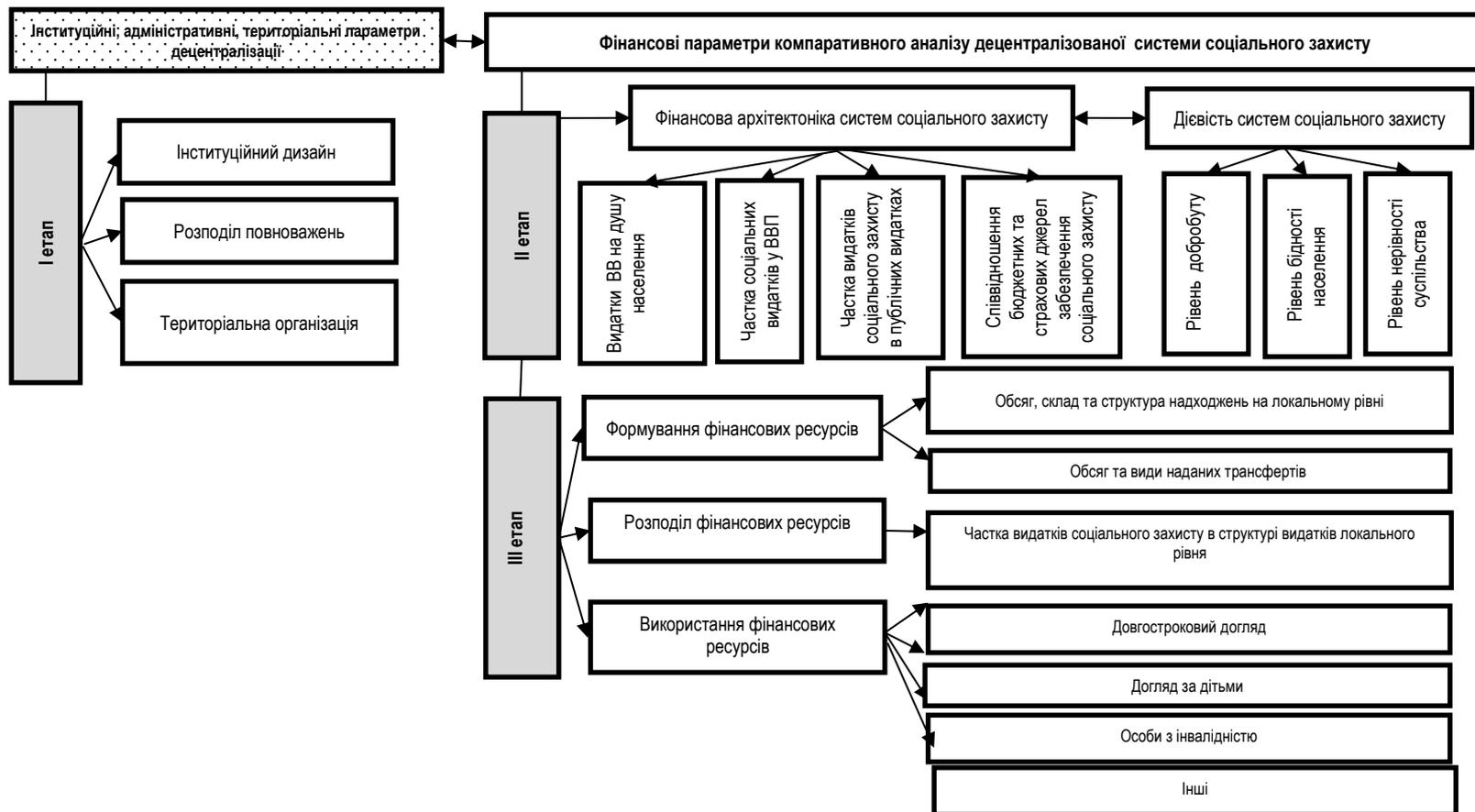


Рис. 10.17. Основні параметри компаративного аналізу децентралізованої системи соціального захисту

Джерело: авторська розробка.

10.3. Архітектура децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз

3) особливості формування, розподілу та використання фінансових ресурсів децентралізованої системи соціального захисту з фокусом на локальний рівень.

I етап: Інституційні, адміністративні, територіальні параметри децентралізації. На місцевому рівні інституційний дизайн адміністративно-територіального устрою дуже розмаїтий та складний. За останні 20 років інституційний дизайн в європейських країнах зазнав істотних змін, особливо після кризи, що мала місце після процесів децентралізації чи рецентралізації (табл. 10.8).

Таблиця 10.8

Інституційний дизайн субнаціонального управління в країнах Європи

Типи країн	Країни з одним рівнем: Муніципалітети		Країни з двома рівнями: Держава/регіони Муніципалітети		Країни з трьома рівнями: Держава/регіони Середній рівень Муніципалітети
Федеративні країни			Австрія Швейцарія		Німеччина Бельгія Іспанія
Унітарні країни	Естонія Фінляндія Ірландія Ісландія	Люксембург Португалія Словенія	Данія Греція Угорщина Норвегія	Нідерланди Чехія Словаччина Швеція Туреччина	Франція Італія Польща Сполучене Королівство Україна

Джерело: складено за ⁴⁷⁴.

Інституційний дизайн субнаціонального управління та територіальної організації влади значною мірою визначає загальні параметри розподілу повноважень між інституційними рівнями влади. Особливий інтерес для можливої імплементації зарубіжного досвіду в Україні становлять унітарні країни з трирівневим адміністративним устроєм (Велика Британія, Польща, Франція та Італія). Досвід саме цих країн є визначальним для порівняння особливостей розподілу повноважень у сфері соціального захисту між інституційними рівнями та фінансових ресурсів відповідно (*вертикальна децентралізація*). Досвід іншої групи країн є важливим з огляду на *горизонтальну децентралізацію*, а також при визначенні особливостей функціонування соціального захисту на локальному рівні та міжурядового вирівнювання.

Узагальнення досвіду європейських країн за характером розподілу повноважень у сфері соціального захисту (табл. 10.9) дозволяє зробити

⁴⁷⁴ Allain-Dupré D. Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine. URL : <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-trends-in-OECD-countries.pdf>

**Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ
В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

висновок про тотожність української практики з такими таких унітарними країнами як Франція та Польща.

Таблиця 10.9

**Розподіл повноважень соціального захисту між інституційними рівнями
влади в європейських країнах та Україні**

Країни	Соціальний захист		
	Місцевий рівень	Субрегіональний рівень	Регіональний рівень
Бельгія			
Болгарія			
Чехія			
Данія			
Німеччина			
Естонія			
Греція			
Іспанія			
Франція			
Хорватія			
Італія			
Латвія			
Литва			
Люксембург			
Угорщина			
Мальта			
Нідерланди			
Австрія			
Польща			
Португалія			
Румунія			
Словенія			
Словаччина			
Фінляндія			
Швеція			
Велика Британія			
Україна			

Джерело: складено за ⁴⁷⁵.

Однак реформи в частині розподілу повноважень соціального захисту в країнах Європи не завжди оцінюються позитивно. Як зауважують W. Hayward, A. L. Montero, L. M. Paúles, існують прогалини, які до цього часу не вдалося вирішити. Таким прикладом є дублювання служб у

⁴⁷⁵ Halásková R., Halásková M. Local governments in EU countries: competences and financing of public services. Scientific papers of the University of Pardubice. 2017. P. 53.

10.3. Архітектоніка децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз

Франції; труднощі координації надання соціальних послуг у Бельгії тощо⁴⁷⁶.

Розгляд територіальної організації має важливе значення з огляду на розміри, склад та структуру муніципалітетів. Адміністративно-територіальна реформа в Україні відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁴⁷⁷, Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴⁷⁸ відбувається на принципах добровільності та відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад⁴⁷⁹ з урахуванням таких ключових параметрів, як прибуття для надання швидкої медичної допомоги та пожежної допомоги у межах 30 хвилин та доступність адміністративних послуг на відстані не більш як 20 кілометрів. Слід вказати, що при цьому параметри майбутнього соціального складу об'єднаної територіальної громади (муніципалітету) до уваги не брались. Як наслідок, в Україні утворились територіальні громади невеликі за чисельністю та територією, що характеризуються різним соціальним складом населення. Однак потрібно зауважити, що процес реформування територіальної організації влади в Україні ще триває.

Європейський досвід територіальної реформи свідчить про відсутність єдиних підходів до функціонування муніципалітетів. Як наслідок, можна виокремити три групи країн (рис. 10.18):

1. Великі за площею та чисельністю населення муніципалітети (Ірландія). Велика Британія дещо відрізняється від інших країн з огляду на найбільшу чисельність населення та середні розміри площі муніципалітетів.

2. Середні за площею та чисельністю населення муніципалітети (Швеція, Нідерланди, Данія, Туреччина, Латвія, Португалія та Греція).

3. Малі за площею та чисельністю населення муніципалітети (Чехія, Польща, Люксембург, Словаччина, Словенія, Угорщина, Італія та інші).

Таким чином, українські реалії вказують на потенційну необхідність укрупнення територіальних громад, що сприятиме кращій організації влади,

⁴⁷⁶ Hayward W., Lara Montero A., Merchán Paúles L. Bringing together Europe with local communities: social services priorities for the European Semester 2018. Brighton, 2017. 80 p.

⁴⁷⁷ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

⁴⁷⁸ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁴⁷⁹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

можливості оптимізації видатків на управління. Однак при цьому слід врахувати, що Україна є великою як за площею, так і чисельністю населення, розрізнена за етнічним складом, релігійними уподобаннями, природно-кліматичними умовами проживання мешканців тощо.

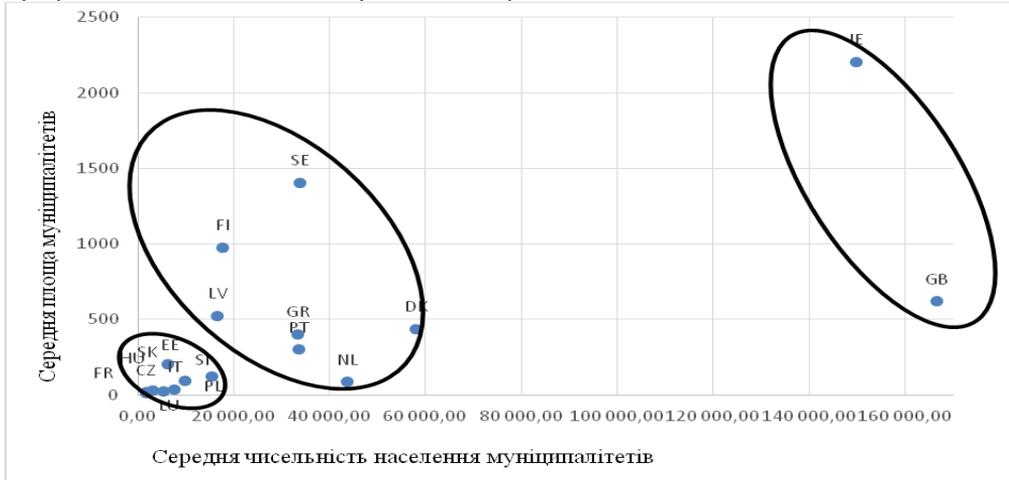


Рис. 10.18. Порівняння середньої чисельності та площі муніципалітетів в європейських країнах у 2016 р.

Джерело: розраховано та складено за ⁴⁸⁰.

Етап II. Фінансова архітектоніка систем соціального захисту та дієвість соціального захисту. Для обґрунтування другого етапу аналізу важливо виокремити базові засади системи соціального захисту, що є історичними, впливають з інституціональних підстав та лежать в основі її функціонування. Здебільшого фінансова архітектоніка систем соціального захисту європейських країн визначається такими основними відмінностями (табл. 10.10):

- переважанням державного фінансування (система «Беверіджа») чи концепції соціального страхування (система «Бісмарка»);
- різним обсягом перерозподіленого ВВП (GDP) на користь соціального захисту населення;
- диференційованими підходами у визначенні пріоритету соціального захисту серед інших публічних видатків.

Ключові параметри для обґрунтування фінансової архітектоніки європейських країн дозволяють зробити такі висновки. Країни Європи дуже диференційовані за розміром витрат на соціальний захист, що

⁴⁸⁰ Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure). Paris, 2017. URL: www.oecd.org/regional/regional-policy

10.3. Архітектура децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз

підтверджує зважений розподіл вказаних витрат на одного мешканця. У 2015 р. найбільшими видатки соціального захисту в розрахунку на одну особу були в Люксембурзі, а найменшими – у Болгарії та Румунії.

Таблиця 10.10

Деякі фінансові параметри компаративного аналізу систем соціального захисту в європейських країнах

Країна	Фінансова архітектура системи соціального захисту				Дієвість системи соціального захисту		
	Видатки соціального захисту душу населення, євро (2015 р.)	Частка соціальних видатків у ВВП, % (2016 р.)	Частка видатків соціального захисту в публічних видатках, % (2016 р.)	Частка бюджетних джерел забезпечення соціального захисту, % (2014 р.)	Рівень добробуту (Life satisfaction) (2016 р.)	Рівень бідності населення (2016 р.)	Рівень нерівності в суспільстві (2016 р.)
Бельгія	11 046,77	20,0	37,6	38,6	6,9	15,5	3,8
Болгарія	1126,29	12,7	36,4	48,8	4,7	22,9	7,9
Чехія	3028,35	12,3	31,2	28,5	6,6	9,7	3,5
Данія	15 438,01	23,4	43,6	79,8	7,5	11,9	4,1
Німеччина	10 839,44	19,3	43,6	33,3	7,0	16,5	4,6
Естонія	2530,47	13,5	33,3	18,1	5,6	21,7	5,6
Ірландія	9192,93	9,9	36,4	60,5	7,0	16,6	4,4
Греція	4301,10	20,7	41,5	39,8	5,2	21,2	6,6
Іспанія	5730,88	16,8	39,9	44,0	6,4	22,3	6,6
Франція	11 180,40	24,4	43,3	35,1	6,4	13,6	4,3
Хорватія	2227,40	14,7	31,2	36,6	5,3	19,5	5,0
Італія	8128,19	21,1	42,7	48,8	5,9	20,6	6,3
Кіпр	4569,90	13,8	35,7	52,0	5,6	16,1	4,9
Латвія	1830,57	12,0	32,2	40,0	5,9	21,8	6,2
Литва	1999,60	11,2	32,8	28,3	5,9	21,9	7,1
Люксембург	20 196,02	18,2	43,1	41,9	6,9	16,5	5,0
Угорщина	2248,74	14,3	30,7	36,1	5,3	14,5	4,3
Мальта	3753,94	12,0	31,6	56,1	6,5	16,5	4,2
Нідерланди	12 171,07	16,2	37,6	19,9	7,4	12,7	3,9
Австрія	11 898,89	21,6	42,6	36,3	7,0	14,1	4,1
Польща	:	16,9	41,2	21,7	6,0	17,3	4,8
Португалія	4460,24	18,0	40,0	46,1	5,2	19,0	5,9
Румунія	1179,36	11,6	34,2	49,7	5,8	25,3	7,2
Словенія	4472,39	16,7	37,0	33,8	5,8	13,9	3,6
Словаччина	2649,43	15,1	36,4	37,1	6,1	12,7	3,6
Фінляндія	12 100,12	25,6	45,8	47,2	7,5	11,6	3,6
Швеція	13 370,12	20,6	41,7	52,2	7,3	16,2	4,3
Великобританія	11 428,20	15,8	38,1	48,6	6,7	15,9	5,1
Ісландія	10 539,11	13,4	29,8	49,3	7,5	8,8	:
Норвегія	18 713,87	20,3	40,0	50,5	7,5	12,2	3,7
Швейцарія	20 169,00	13,6	39,6	24,1	7,5	14,7	4,4

Джерело: складено за⁴⁸¹.

⁴⁸¹ Eurostat: Website: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance

URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Європейські країни перерозподіляють через ВВП різні частки соціального захисту, при цьому у 2016 р. найбільшу частку спостерігаємо у Данії, Франції, Фінляндії, а найменшу – у Ірландії та Литві. Пріоритетність соціального захисту в публічних видатках характеризує частка видатків на соціальний захист у публічних видатках; найбільшу частку у публічних видатках традиційно спостерігаємо у скандинавських країнах, а найменшу – в Угорщині.

Фінансування надходжень до системи соціального захисту в європейських країнах відбувається по-різному, одні країни основним джерелом надходжень обрали соціальні внески, інші – податки. Із загальної сукупності країн вирізняється Естонія та Литва, в яких у 2014 р. понад 70% всіх надходжень було забезпечено завдяки соціальним внескам. З іншого боку, Данія та Ірландія фінансують свої системи соціального захисту значною мірою з податків, які становили понад 60% загальних надходжень. Відзначимо також загальну тенденцію до зростання частки державного фінансування, що супроводжується зменшенням соціальних внесків.

Соціальний захист охоплює широке коло питань – від захисту уразливих членів населення від бідності до зменшення нерівності в суспільстві, у найширшому розумінні – забезпечення добробуту усього населення. Тому для характеристики дієвості системи соціального захисту нами обрано три ключові параметри: рівень бідності після надання соціальних трансфертів, рівень нерівності в суспільстві та рівень задоволення життям, що є складовою індексу кращого життя (Better Life Index).

Поділяємо думку, що дієвість реформ у сфері соціального захисту значною мірою пояснюється взаємозалежністю витрат на соціальний захист та зниженням рівня бідності в країні. Європейські країни витрачають різні частки ВВП на соціальний захист, а також використовують різні інструменти задля скорочення масштабів бідності. Вартим уваги є приклад країн, які використовують відносно невелику частку видатків у ВВП та мають низький рівень бідності після здійснення соціальних трансфертів (Чехія, Ірландія), і натомість є країни, в яких прослідковуємо високі видатки і водночас високий рівень бідності (Італія та Греція).

Іншим важливим завданням соціального захисту є зменшення нерівності в суспільстві. Найбільшим рівнем нерівності в суспільстві у 2016 р. характеризувались такі країни, як Болгарія, Румунія та Литва. Найбільш позитивним суб'єктивним сприйняття власного добробуту

10.3. Архітектоніка децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз

(індекс задоволення) характеризуються мешканці скандинавських країн. Серед аналізованих європейських країн відзначимо Болгарію, Грецію та Португалію, мешканці яких є найменш задоволеними власним життям.

Етап 3. Децентралізована система соціального захисту: муніципальний рівень у фокусі. Окреслення інституційних, адміністративних, територіальних засад децентралізації та характеристика загальних параметрів фінансування соціального захисту в зарубіжних країнах є підґрунтям для визначення особливостей реалізації соціального захисту в умовах децентралізації з фокусом на муніципальний рівень. За результатами компаративного аналізу з'ясуємо кілька ключових питань, які, на нашу думку, є важливими:

- по-перше, наскільки європейські країни децентралізували видатки, в тому числі і видатки соціального захисту;
- по-друге, як відбувається розподіл видатків на місцевому рівні та пріоритетність видатків соціального захисту;
- по-третє, чиїм коштом на муніципальному рівні фінансувались питання соціального захисту.

Підсумки 2016 р. вказують, що серед європейських країн найбільшу частку видатків місцевих бюджетів у структурі видатків загального управління мали скандинавські країни, а також Польща (30,9%) та Ісландія (27,1%), найбільшу частку доходів у структурі загального управління спостерігаємо у Швеції, Фінляндії, Данії, Ісландії, Швейцарії, Чехії та Латвії.

Наявність доволі сильного субнаціонального рівня дозволяє зробити припущення про потенційну можливість адекватного фінансування соціального захисту на цьому інституційному рівні. Більш детальний аналіз розподілу видатків на муніципальному рівні (рис. 10.19) вказує на пріоритетність видатків соціального захисту в таких країнах, як Данія, Німеччина, Ірландія, Норвегія, Швеція, Нідерланди.

Слід зауважити, що аналіз загальних доходів муніципального рівня вказує на важливість трансфертів, які проводяться для збалансування, а також належного забезпечення місцевих видатків на соціальний захист. Вдалим прикладом такої політики, на нашу думку, є досвід Норвегії, де гранти надаються для догляду за людьми похилого віку. Два типи грантів (цільовий та інвестиційний гранти)⁴⁸² дозволяють Норвегії повною мірою

⁴⁸² Bergvall D., Charbit C., Kraan D.-J., Merk O. Intergovernmental transfers and decentralised public spending, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. 2006. URL: <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf>

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

фінансувати видатки довгострокового догляду за людьми похилого віку на муніципальному рівні.

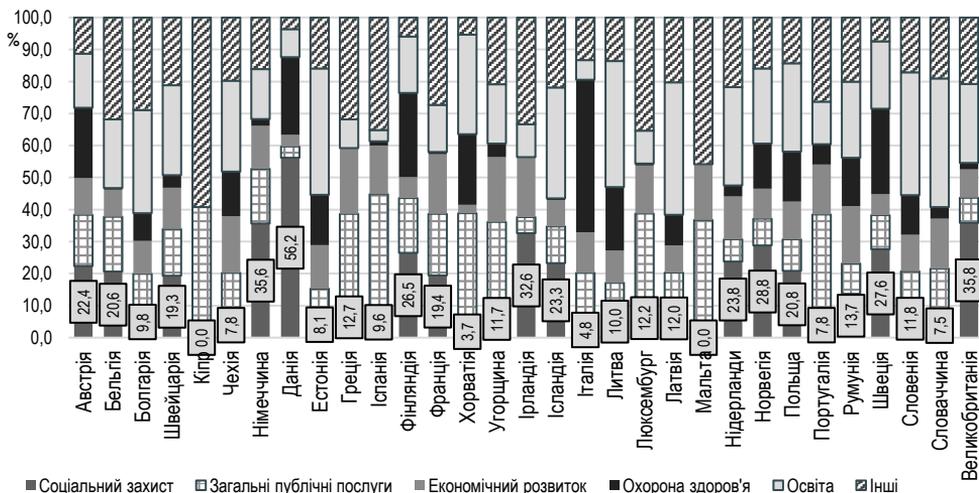


Рис 10.19. Розподіл видатків муніципального рівня за напрямками в європейських країнах у 2016 р.

Джерело: розраховано за⁴⁸³.

Видаткова частина дозволяє детально аналізувати переваги, надані системою соціального захисту. Загальні параметри децентралізованої системи соціального захисту в європейських країнах, як і в Україні, супроводжуються секторальними реформами, зокрема й соціального захисту. При цьому найбільш вдалимими, на нашу думку, є реформи деінституалізації, довгострокового догляду за людьми похилого віку та впровадження інтегративних медико-соціальних послуг на базовому рівні адміністративно-територіального устрою.

Отже, погоджуємось з думкою J. E. Stiglitz, який стверджує, що «будь-яка програма соціального забезпечення має бути адаптована до країни, її історії, інститутів та проблем»⁴⁸⁴. Проведений компаративний аналіз функціонування децентралізованої системи соціального захисту в

⁴⁸³ Government expenditure by function – COFOG. Eurostat: Website. 2018. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG

⁴⁸⁴ Stiglitz J. The welfare state in the twenty-first century. Columbia University, 2017. URL: <http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2017/06/Welfare-Chapter-JS.pdf>

10.3. Архітектоніка децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз

європейських країнах дозволяє визначити позитиви та прогалини, на які слід звернути увагу, реформуючи систему соціального захисту в Україні. Серед них:

1. Децентралізація спричинила різний рівень розподілу повноважень та фінансових ресурсів, причому інституційний дизайн у частині виокремлення одно-, дво- чи трирівневих систем управління в європейських країнах не вирішив проблем ефективного розподілу повноважень та фінансових ресурсів. Навіть у високорозвинених європейських країнах процеси децентралізації супроводжувались неефективною комунікацією між службами, дублюванням та відсутністю послуг. Схожість українських проблем вказують на потребу удосконалення державної політики соціального захисту в напрямі додаткової аргументації розподілу повноважень соціального захисту між інституційними рівнями, а також оптимізації значної кількості служб та структур у системі соціального захисту.

2. Архітектоніка систем соціального захисту в частині превалювання страхових чи бюджетних форм захисту є вихідною основою для проведення компаративного аналізу децентралізованої системи соціального захисту в зарубіжних країнах. При цьому свідченням вдалої побудови системи соціального захисту із широким застосуванням принципів соціального страхування за певними напрямками вказують на наявність меншого сектору соціального захисту на місцевому рівні. У цьому контексті Україні важливо визначитись яким засадам при побудові системи соціального захисту ми надаємо перевагу. Змішана система має місце, однак якщо ще не поглиблює бідність працюючого населення, яке є платником як податків, так і соціальних внесків.

3. Для України вкрай важливим є усвідомлення того факту, що реформування системи соціального захисту в умовах децентралізації влади, що передбачає розподіл владних повноважень, додатково потребує відповідальності, а найголовніше – відповідного фінансового забезпечення на кожному інституційному рівні. Однією з таких можливостей є фінансове вирівнювання не за доходами, а за видатками на основі стандартизованого набору соціальних послуг, іншим можливим варіантом є урахування соціального складу територіальної громади.

Розділ 11. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

Забезпечення соціально-економічного розвитку країни та її регіонів неможливе без належного функціонування системи міжбюджетних відносин, яка покликана мінімізувати диспропорції в розвитку регіонів, здійснити перерозподіл бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи, зумовлених територіальними асиметріями дохідної бази, фінансувати інвестиційні видатки органів місцевого самоврядування тощо.

Нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів України обумовлює асиметрії формування бюджетного потенціалу, що, своєю чергою, продукує різні можливості фінансування видатків місцевих бюджетів. Такі процеси здатні викликати вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси^{**}. У цьому сенсі реалізація реформи фінансової децентралізації в Україні, спрямованої на розширення повноважень органів місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні завдань місцевого масштабу, нарощення можливостей реалізації регіонами власного потенціалу розвитку, зумовлює необхідність вирішення важливої сучасної проблеми державних фінансів – удосконалення існуючих механізмів перерозподілу доходів бюджетів (різних рівнів).

Головним чинником для розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів у країні є адміністративно-територіальний устрій, який є найважливішою складовою організації держави та визначає моделі організації місцевих фінансів: федеративні, унітарні та місцеві фінанси країн з регіональною автономією. Відповідно до такого поділу, у федеративних країнах бюджетний устрій визначається законодавством кожного суб'єкта федерації, а функціонування бюджетної системи унітарних країн знаходиться в єдиному загальнодержавному правовому

^{**} Вертикальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів і обсягами завдань та обов'язків того чи іншого рівня влади, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між рівнями влади. Горизонтальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів та завдань однієї чи кількох територіальних одиниць одного рівня.

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

полі. З огляду на зазначене, в більшості країнах поняття «єдина бюджетна система» та «єдина бюджетна класифікація» – відсутні, як і «зведені бюджети», натомість поширеним є поняття «система бюджетів». Це логічно, оскільки кожен рівень влади самостійно формує і виконує власний бюджет у законодавчо визначеному правовому полі.

Згідно з класифікацією Міжнародного валютного фонду, залежно від форми політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності ланок бюджетної системи розрізняють такі типи міжбюджетних відносин: класичний федералізм, кооперативний федералізм, режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування (рис. 11.1).



Рис. 11.1. Типи організації міжбюджетних відносин

Джерело: складено за ⁴⁸⁵.

Залежно від обсягів делегованих повноважень та ступеня взаємодії з державною владою виокремлюють два підходи до організації місцевого самоврядування: автономії та децентралізації. У федеративних країнах в основу реалізації фінансової децентралізації закладено два визначальні принципи – автономії та участі. Принцип автономії чітко фіксує компетенцію федерального центру і уточнює, що все, що поза межами його компетенції, належить до компетенції субфедеральних органів влади.

⁴⁸⁵ Труфен А.О. Місцеві фінанси в сучасних умовах проведення децентралізації в Україні: монографія. Запоріжжя : КПУ, 2016. 328 с.

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Зазвичай до компетенції федеральних органів влади відносять: міжнародне співробітництво, оборону, митні розрахунки тощо. Принцип участі передбачає залучення представників субфедеральних органів влади до формування федеральної політики шляхом представництва в законодавчій та виконавчій гілці влади. Питання узгодження бюджетної політики територій і федерації лежить у площині субсидіарного підходу (діяльність влади вищого рівня доповнює діяльність влади нижчого рівня). Інакше кажучи, для федеративних країн властивий чітко виражений розподіл функцій між ланками бюджетної системи, а організація міжбюджетних відносин відповідає моделі бюджетного федералізму, котра може бути представлена двома типами – децентралізованим (дозволяє забезпечити максимальну фіскальну автономію місцевих бюджетів через надання органам місцевого самоврядування широких прав у сфері оподаткування та здійснення запозичень; властивий США) та кооперативним (спрямований на забезпечення територіальної справедливості).

Натомість для унітарних країн характерна модель бюджетного унітаризму, за якого суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні та органи місцевого самоврядування, при цьому центральні органи влади сповідують політику вирівнювання фінансового потенціалу територій та встановлення єдиних стандартів якості суспільних послуг. Більша частина суспільних послуг населенню фінансується з місцевих бюджетів, водночас принципи розподілу функцій між ланками бюджетної системи можуть суттєво різнитися.

Варто також зазначити, що моделі бюджетного вирівнювання різняться між собою. Вважається, що у федеративних країнах застосовують вирівнювання за доходами, тоді як в унітарних прийнятним є застосування і за доходами, і за видатками⁴⁸⁶, хоча дуже рідко зустрічаються країни, які в «абсолютно чистому» вигляді застосовують лише одну модель (зазвичай це поєднання).

Механізм вирівнювання за *доходами* передбачає визначення рівня податкоспроможності певної адміністративно-територіальної одиниці (сума податкових надходжень, яку може акумулювати АТО при встановленні ставок податків). Визначення податкоспроможності в різних країнах відбувається по-різному: одні формують репрезентативну

⁴⁸⁶ Blochliker H. Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation. URL: <http://www.oecd.org/tax/federalism/43072896.pdf>

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

податкову систему, до якої включають декілька найбільш значимих місцевих чи загальнодержавних податків, надходження від яких за певним розподілом буде передаватися на нижчі рівні, натомість інші – здатність території формувати власні надходження здійснюють на основі аналізу ВРП чи доходу домогосподарств (такий підхід поширений в певних штатах США). Вирівнювання за *видатками* базується на розрахунку репрезентативної системи витрат, яку визначають виходячи із вартості стандартного набору суспільних послуг, гарантованих державою кожному громадянину. Цікаво, що для багатьох економічно розвинених країн поширеною є практика встановлення вартості суспільних послуг не сумарно, а в розрахунку на стандартну одиницю певного виду послуг (вартість навчання одного учня, лікування пацієнта, ремонт кілометра дороги і т.д). Світова практика переконує, що можливий і інший варіант – визначення рівня витрат на фінансування суспільних послуг на основі минулих періодів.

Одним з інструментів бюджетного вирівнювання є трансферти. Зарубіжний досвід переконує, що трансфертний метод бюджетного вирівнювання (фінансового), який включає в себе такі інструменти, як прямі гранти, непрямі (податкові розщеплення) трансферти, цільові та загальні трансферти, можуть бути одноразовими та строковими, можуть вимагати зустрічного фінансування або не передбачати жодних вимог⁴⁸⁷. Найменше цей інструмент вирівнювання застосовується в країнах із високим рівнем децентралізації та широкою податковою автономією органів місцевого самоврядування (табл. II.1).

Таблиця II.1

Моделі фінансового вирівнювання в країнах світу

Країна	Тип трансфертів	Залежність від трансфертів	Форма вирівнювання	За доходами/ видатками	База вирівнювання
<i>Унітарні країни</i>					
Польща	Цільові/ нецільові	Висока	Вертикальна	За доходами	
Норвегія	Цільові	Середня	Горизонтальна	За доходами	Фактичний обсяг податкових надходжень
Португалія	Нецільові	Низька	Вертикальна	За доходами	Фактичний обсяг податкових надходжень

⁴⁸⁷ Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / пер. з англ. К.: Основи, 1998. С. 500-501.

**Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

Країна	Тип трансфертів	Залежність від трансфертів	Форма вирівнювання	За доходами/ видатками	База вирівнювання
Велика Британія	Цільові	Висока	Вертикальна	За доходами	
Швеція	Цільові	Низька	Горизонтальна	За доходами /витратами	Фактичний обсяг податкових надходжень
Данія	Цільові	Висока	Вертикальна	За доходами	Фактичний обсяг податкових надходжень
Фінляндія	Цільові	Низька	Вертикальна	За видатками	ПДФО, ППП, податок на власність
Італія	Цільові	Середня	Вертикальна	За доходами	
Іспанія	Цільові	Висока	Вертикальна	За видатками	
Франція	Цільові/ нецільові	Середня	Горизонтальна	За доходами	
Федеративні країни					
Німеччина	Цільові/ нецільові	Середня	Вертикальна	За видатками	Фактичний обсяг податкових надходжень
Австрія	Цільові	Висока	Вертикальна	За видатками	Фактичний обсяг податкових надходжень
Швейцарія	Цільові	Низька	Вертикальна	За видатками	ПДФО, податок на майно, податок на транспорт
Канада	Цільові	Висока	Вертикальна	За доходами	Репрезентативна податкова система із 5 податків

Джерело: складено за⁴⁸⁸.

Враховуючи, що Україна – це унітарна держава, надалі проведемо порівняльний аналіз моделей міжбюджетних відносин в унітарних країнах, які вирізняються високим рівнем фіскальної автономії, а їхні економіки можна вважати орієнтиром сталого розвитку. Насамперед потрібно зацентувати на тому, що більшість унітарних країн Європейського Союзу вирізняється

⁴⁸⁸ Inter-governmental transfer revenue (internally consolidated between the Central and Social Security sectors only) as percentage of GDP. Organisation for Economic Co-operation and Development: Website. URL: <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>; Inter-governmental transfer revenue as percentage of total revenue for each level of government (internally consolidated for the Central and Social Security sectors only). Organisation for Economic Co-operation and Development: Website. URL: <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>; Intergovernmental Grants by Type. Organisation for Economic Co-operation and Development: Website. URL: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI_CLI#; Blöchliger H., Charbit C. Fiscal Equalisation. OECD Journal: Economic Studies. 2008. No. 44. 22 p. URL: <http://www.oecd.org/eco/42506135.pdf>

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

домінуванням податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів, але жодна з них не забезпечує себе доходами на 100%, а це означає, що значимість трансфертів у формуванні фінансової бази місцевої влади не варто недооцінювати (рис. 11.2).

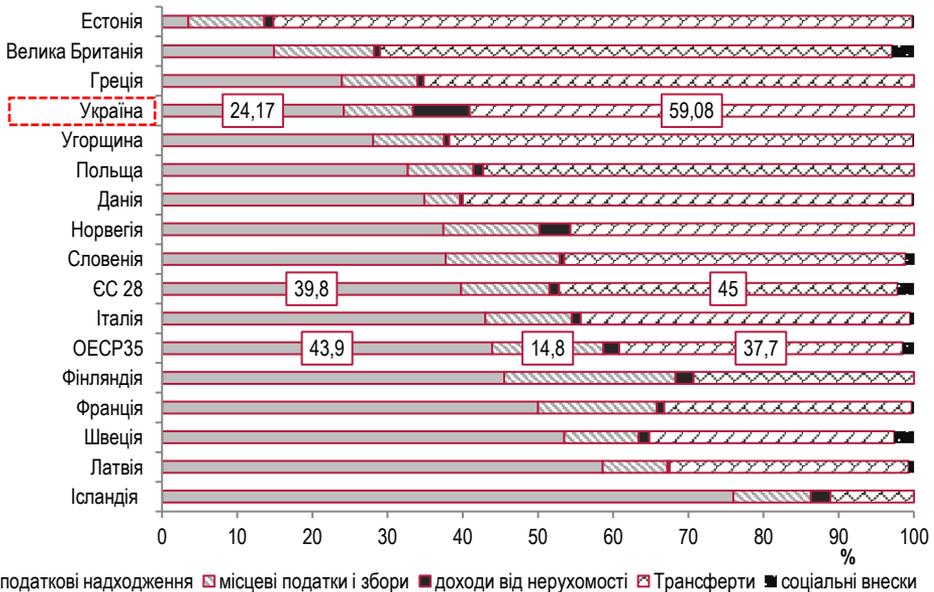


Рис. 11.2. Структура доходів місцевих бюджетів унітарних країн Європи та країн ОЕСР у 2015 р., %

Джерело: складено за⁴⁸⁹.

До слова, для таких країн, як Ісландія, Латвія, Швеція, Фінляндія, де в результаті проведення реформ вдалося досягнути високого ступеня децентралізації, а отже, і фінансової автономії місцевої влади, частка трансфертів, яка виділяється центральним урядом, складає менше 40% в структурі доходів бюджетів субрегіонального рівня, натомість у Великій Британії, Угорщині, Греції, де самоврядування ще не набуло значного розвитку, понад 60% доходів формується завдяки трансфертам центрального уряду. Зазначене свідчить про надмірну централізацію та фінансову залежність місцевого самоврядування від грантів центрального уряду.

⁴⁸⁹ Комітет статистики Європейського Союзу: сайт. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Надалі проаналізуємо зарубіжний досвід організації системи міжбюджетних відносин з позиції фінансової децентралізації та зміцнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування.

Франція

Прикладом могутньої унітарної держави, яка пішла шляхом децентралізації влади в організації місцевого самоврядування, досвід якої може становити практичний інтерес для України, є *Франція*. Відомо, що ще в 90-х роках минулого століття ця країна була централізованою державою, яка завдяки низці проведених реформ (починаючи з 1982 р. і дотепер), спрямованих на підтримку розвитку місцевого самоврядування, зуміла провести децентралізацію влади, що послужило потужним імпульсом економічним ініціативам. Зміни в країні призвели до розподілу повноважень і функцій між різними адміністративними рівнями, як наслідок, нарощення фінансової автономності та можливість надання якісних публічних послуг. Сьогодні адміністративно-територіальний устрій Франції визначають п'ять ланок територіальних одиниць: комуна (базова одиниця), кантон, округ, департамент та регіон, при цьому кантон і округ не мають органів управління, натомість комуни, департаменти і регіони мають органи місцевого самоврядування та є територіальною основою діяльності самоврядних територіальних колективів. Регіони вважаються територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування на чолі з перфектами, які є гарантами реалізації національних інтересів та забезпечують адміністративне управління державними інститутами в регіоні.

Жвавий практичний інтерес викликає система організації міжбюджетних відносин у Франції, а саме ключова її складова – визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Так, згідно з бюджетним устроєм цієї країни, розподіл дотацій з державного бюджету визначається законом щороку. Розрізняють такі види трансфертів: загальна дотація на поточні видатки, загальна інвестиційна субсидія та загальна субсидія на підтримку децентралізації. Розмір загальної дотації щороку на основі пропозицій затверджується парламентом для кожного адміністративно-територіального рівня. При цьому формульний розрахунок дотації вирівнювання спирається на такі показники: щорічна класифікація населення комуни, синтетичний індекс ресурсів та фінансових платежів, фіскальний потенціал на душу населення тощо. Вважається, що загальна дотація на поточні видатки є інструментом горизонтального вирівнювання і слугує грошовою допомогою на вирівнювання різниці у податкових

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

надходженнях, натомість на підтримку децентралізації – є інструментом вертикального вирівнювання.

Проведені реформи децентралізації влади та фінансів дозволили підвищити самостійність влади на місцях та зміцнити автономію усіх ланок бюджетної системи. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни зростає до 60%; органи місцевого самоврядування отримали право самостійно визначати ставки податків у межах своєї компетенції, але в межах, визначених парламентом Франції.

Польща

Країною з потужним місцевим самоврядуванням, яке має третину державних видатків та відіграє ключову роль у наданні суспільних послуг для мешканців, є *Польща*. Спираючись на дані Євростату⁴⁹⁰, можемо стверджувати, що половина доходів місцевого самоврядування – це власні доходи, 29% – дотації та цільові субвенції (в т.ч. за рахунок структурних фондів ЄС) – 22%.

Цікавою для запозичення досвіду є філософія міжбюджетних трансфертів у Польщі. Для органів місцевого самоврядування передбачено загальну субвенцію. Вирівнювальну та освітню – для всіх територіальних одиниць, еквівалентну – для гмін і повітів; регіональну – для воєводств. Вирівнювальна частина субвенції покликана охороняти економічно найслабші одиниці місцевого самоврядування. До її складу входять: основна сума і додаткова сума. Загальну суму цієї частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначають у законі про державний бюджет, тоді як її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування залежить від податкових доходів і кількості мешканців. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення, тим вища вирівнювальна частина загальної субвенції. Еквівалентна частина субвенцій для гмін і повітів, а також регіональна для воєводств має на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування через зміни в системі фінансування завдань (повноважень). Загальний розмір цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету⁴⁹¹.

Результатом проведення реформ стало розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при

⁴⁹⁰ Комітет статистики Європейського Союзу: сайт. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁴⁹¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. К., 2012. 212 с.

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню.

Велика Британія

Велика Британія, як і Угорщина та Греція, не вирізняється високим рівнем організації місцевого самоврядування, а це означає, що понад 60% доходів бюджетів субрегіонального рівня формується завдяки трансфертам центрального уряду.

Практичний інтерес викликає механізм фінансового вирівнювання у Великій Британії. Британська система розподілу міжбюджетних трансфертів, здебільшого, орієнтується на надання загальних дотацій з бюджету центрального рівня. Формульний розрахунок трансфертів характеризується високим рівнем вимог до даних, які при цьому використовуються. Британська система вирівнювання (відома як «дотація стимулювання надходжень») – це механізм визначення та вирівнювання потреб місцевої влади. Особливість його в тому, що уряд країни спеціально розраховує для кожного регіону так звану оцінку стандартних витрат (вартість суспільних послуг, за які несуть відповідальність органи місцевого самоврядування). Формула такої оцінки ґрунтується на статистичному аналізі видатків попередніх періодів та враховує цілу низку демографічних та соціально-економічних характеристик (густоту населення, його вік, кількість, індикатори праці, коливання вартості праці, довжину доріг, кількість учнів і ін.). В її основі лежить розрахункова нормативна вартість надання місцевою владою суспільних послуг мешканцям, яка враховує особливості тих сфер відповідальності місцевої влади, які впливають на відмінності у вартості надання послуг. Грант (дотація) центральної влади для окремого регіону складається із цієї розрахованої вартості за мінусом частки цього регіону у податку на комерційну власність та обсягу місцевого податку, якщо він відрізняється від стандартного загальнодержавного рівня. Дотація, визначена на основі формули, не піддається коригуванню органами місцевого самоврядування. Існує практика запровадження мораторію на певний період часу щодо внесення змін до методики визначення видатків. Це дає змогу робити бюджетну політику прогнозованою та передбачуваною.

Зазначимо, що до місцевих податку Великої Британії належить тільки один податок – податок на майно, який формує третю частину доходів місцевих бюджетів. Цей податок стягується з власників та орендарів всіх видів майна виробничого та невиробничого призначення, а ставка

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

визначається залежно від потреб міста у фінансових ресурсах та може диференціюватися залежно від міста⁴⁹².

Скандинавські країни

Якщо вести мову про унітарні країни з дуже високим ступенем фіскальної децентралізації та соціально орієнтованими економіками, то не можливо оминати увагою досвід північних країн Європи (*Швеція, Данія, Фінляндія*). Жвавий інтерес ця група скандинавських країн викликає в першу чергу тому, що вдало побудовані їхні фінансові системи (з високим рівнем оподаткування!), які максимально враховують інтереси громадян, громади і держави, дозволили стати лідерами із забезпечення сталого розвитку. Водночас фіскальна автономія підкріплена домінуванням місцевих податків у доходах місцевих бюджетів⁴⁹³: у Швеції – 61%; Данії – 51%; Норвегії – 43%. Основною особливістю бюджетної децентралізації цих країн є чітка відповідність відповідальності органів місцевого самоврядування рівню повноважень та обсягам бюджетного забезпечення.

Кожен рівень самоврядування (у Швеції, наприклад, муніципалітет на місцевому і ландстинг – на регіональному) має право встановлювати свої ставки податків. Якщо оцінювати рівень бюджетної децентралізації за критерієм «частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни», то скандинавські країни мають найвищий в Європі показник – більше 15%. За показником «частка власних доходів у доходах місцевих бюджетів» ці країни теж займають лідируючі позиції – понад 50%⁴⁹⁴. Система фінансового вирівнювання Швеції («система Робін Гуда») характеризується високим рівнем децентралізації та фіскальної незалежності місцевих бюджетів і побудована на принципах самофінансування, працює як за доходами, так і за витратами. При цьому, наприклад, вирівнювання за витратами базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Якщо фактичні витрати менші від норми, то комуни сплачують збір

⁴⁹² Мурзаков А. П. Формирование и расходование средств бюджетов городов регионального значения: автореф. дис. ...канд. экон. наук: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Саратов, 2002. URL: <http://www.dslib.net>

⁴⁹³ Кульчицький М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. Фінанси України. 2007. № 9. С. 102-105.

⁴⁹⁴ Ruśkowski E., Salachna J. Finanse lokalne po akcesji. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. 272 s.; Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook. 10.2007. URL: www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

вирівнювання, який надалі перерозподіляється між органами місцевого самоврядування, в яких витрати перевищують нормативний показник. Така процедура вирівнювання може демотивувати територіальний розвиток, проте в результаті – залучення депресивних регіонів до територіального поділу праці та підвищення соціальних стандартів. Загалом таке вирівнювання себе виправдовує, адже органи місцевого самоврядування отримують достатні фінансові ресурси для надання необхідних благ та послуг⁴⁹⁵.

Наступною країною, яка має високий ступінь незалежності місцевого самоврядування, є *Данія*. Муніципалітети і регіони цієї країни мають високий ступінь незалежності від уряду, виконуючи свої повноваження, хоча автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці дещо звузилася останніми роками. Більшу частину доходів муніципалітетів складають місцеві податки, ставки яких можуть встановлювати самі ОМС, і тільки близько 20% – це субвенції. Потрібно зазначити, що Данія має складну систему грантів, яка включає нецільову субвенцію, часткове відшкодування виконання певних повноважень (як-от на соціальну допомогу) та вирівнюючу складову. Механізм вирівнювання базується на структурному дефіциті (надлишку), який розраховується як різниця між потребами фінансування витрат і податковими надходженнями за середньої ставки податку. Вирівнювання місцевих бюджетів за доходами здійснюється в розрахунку на одного жителя, тоді як за видатками базується на використанні спеціального індексу, який враховує демографічні та соціальні показники. Вважається, що органи місцевої влади отримують дотацію або сплачують кошти в межах схеми вирівнювання, залежно від потреб на одного мешканця, які можуть бути вищими чи нижчими від середнього загальнонаціонального показника. Така система фінансового вирівнювання гарантує муніципалітетам тільки 45% відхилень від середньої бази оподаткування і від загальних потреб. У столичних районах Копенгагена ступінь вирівнювання місцевих бюджетів може бути збільшено ще на 40%. Муніципалітети, що мають низьку фінансову спроможність (податкові надходження на одного жителя менші 10% середнього по країні), отримують неповне фінансове вирівнювання у

⁴⁹⁵ Письменний В. В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій: досвід України і скандинавських країн. Вісник Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки». 2014. № 3. С. 112-122.

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

межах 40% різниці до досягнення середніх доходів муніципалітетів, решта доходів – це самостійний пошук необхідних фінансових ресурсів⁴⁹⁶.

Іншою унітарною скандинавською країною з високим ступенем місцевої автономії як у фінансовому, так і в законодавчому аспекті є *Фінляндія*. Муніципалітети цієї країни є головними надавачами послуг соціального забезпечення, включно з первинною, вторинною медичною допомогою та стоматологією. Державні гранти в структурі доходів муніципалітетів становлять трохи більше 20%, решта – це муніципальні надходження, з яких левову частку формують надходження з податку на доходи фізичних осіб. Зазначимо, що Фінляндія, як і Швеція, одні з небагатьох країн, в яких ОМС можуть встановлювати базову ставку податку на доходи фізичних осіб для своїх мешканців.

Система фінансового вирівнювання Фінляндії за доходами спрямована на мінімізацію регіональних відмінностей та створення умов для забезпечення муніципалітетами однакових стандартів суспільних послуг. Доходи муніципалітетів оцінюються на основі показника потенційних податкових надходжень на душу населення, а саме: якщо такі надходження менші за 90% середніх по країні, система вирівнювання компенсує різницю (до 90%); якщо рівень доходів вище 90% середніх по країні, то такі муніципалітети перераховують до державної скарбниці 40% надходжень, що перевищує поріг у 90%⁴⁹⁷.

Досвід організації системи міжбюджетних відносин унітарної країни з конституційною монархією та парламентською демократією, якою є *Норвегія*, дає можливості для порівняльного аналізу. Ця країна, як і Україна, попри реформу децентралізації влади, є надто централізованою, держава і надалі зберігає прерогативу з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Не вдало проведені адміністративна реформа та реформа місцевих фінансів відобразилися на функціонуванні системи міжбюджетних відносин. Суттєві відмінності в розмірах адміністративно-територіальних одиниць (найбільше графство Норвегії – Фіннмарк (49 тис. км², 74 тис. жителів, 1,5 на 1 км², 19 муніципалітетів), найменше графство – Вестфолд (2,2 тис. км², 210 тис. жителів, 88,8 на 1 км², 14 муніципалітетів), найбільший муніципалітет країни – Осло (512 тис.

⁴⁹⁶ Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: монографія / І.О. Луїна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка та ін. К.: НАН України, Інститут економіки та прогнозування, 2010. С. 124-127; Письменний В.В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій: досвід України і скандинавських країн. Вісник Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки». 2014. № 3. С. 112-122.

⁴⁹⁷ Там само.

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

жителів), найменший – Утсіра (233 мешканці) позначилися на обсягах видатків різних органів місцевої влади. Саме тому уряд у 2014 р. започаткував нову реформу, яка повинна призвести до подальшого об'єднання муніципалітетів та округів. Майже половина надходжень муніципалітетів та районів – це дотації із державного бюджету (загальні та блокові), які слугують інструментом вирівнювання податкових надходжень та потреб у видатках. Ті муніципалітети, які мають податкові надходження на одного мешканця менші за певний поріг, отримують дотації для їх компенсації на рівні 90% різниці між власними доходами та пороговим значенням. Досвід фінансового вирівнювання Норвегії не можна вважати достатньо ефективним для наслідування.

Італія, Іспанія

Ці країни доречно виокремити в окрему групу, бо їхній унітарний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих владних органів. Місцевим бюджетам властива висока податкова спроможність, а отже, низька залежність від трансфертів. Так, в Італії розподіл функцій між ланками бюджетної системи практично відсутній, а численні соціально-економічні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи⁴⁹⁸.

Розмежування компетенції між державною владою та автономними територіями Іспанії проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави та автономних територій. Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування⁴⁹⁹. Експерти досі вважають, що практика Іспанії – це взірць вирішення проблеми бюджетного федералізму в межах податкової системи країни. Основними бюджетоформуючими податками автономних одиниць Іспанії є податок на нерухомість, автотранспорт та на економічну діяльність⁵⁰⁰. Цікавою особливістю формування спроможних громад у цій країні є критерій чисельності населення. Наприклад, якщо

⁴⁹⁸ Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. Вип. 2(167). 2015. С. 93.

⁴⁹⁹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. К., 2012. 212 с.

⁵⁰⁰ Дмитровська В. С. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування. URL: www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581_.pdf

11.1. Світовий досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

чисельність населення менше 5 тис. осіб, то органи місцевого самоврядування мають менше функціональних обов'язків, ніж громади з населенням 20 тис. осіб⁵⁰¹. Інакше кажучи, більша громада – більші повноваження.

Підсумовуючи, слід зазначити, що не існує єдиної універсальної моделі організації системи міжбюджетних відносин. Практика проведення реформ фінансових відносин – неоднозначна, диференційована, залежить від багатьох чинників: державного устрою країни, особливостей розвитку національної економіки, структури бюджетної системи тощо. Проведений аналіз світової практики продемонстрував існування різних підходів організації міжбюджетних відносин. Існує чимало позитивних схожих рис, які можуть слугувати прикладом для наслідування та врахування в процесі удосконалення існуючої системи міжбюджетних відносин в Україні. Однак потрібно чітко розуміти, що «буквальне» перенесення досвіду на терени України є некоректним та потребує поглибленого аналізу особливостей її прояву, позаяк система міжбюджетних відносин повинна чітко відповідати соціально-економічним умовам конкретної країни.

Викладене вище дає підстави стверджувати про таке:

– досвід організації міжбюджетних відносин в унітарних країнах засвідчив існування їх різних форм, проте найпоширенішими є розподіл доходів (розподіл податкової бази або централізація податкових доходів з наступним розподілом відповідно до обраних критеріїв) та система грантів (цільових і нецільових), причому вибір їх залежить від завдань економічної та фінансової політики на певний момент часу; рівня фіскальної децентралізації; можливостей органів місцевого самоврядування до нарощення власного фінансового потенціалу; глибини асиметрій територіального розвитку тощо;

– ефективно діюча система міжбюджетних відносин повинна адекватно відображати процеси формування достатніх обсягів фінансових ресурсів, в тому числі з урахуванням міжбюджетних трансфертів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень; формульні розрахунки обсягів міжбюджетних трансфертів не повинні спричиняти бюджетні дисбаланси; трансфертна підтримка повинна узгоджуватись із фіскальними потребами адміністративно-територіальних одиниць, бути стабільною та прозорою;

⁵⁰¹ Jourmard I., Giomo C. Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. OECD Economics Department Working Papers. 2005. No. 436. P. 9.

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

– основою управління міжбюджетними відносинами має бути чітке розмежування видаткових та дохідних повноважень, водночас кожен рівень влади повинен мати достатній обсяг доходів для реалізації покладених на нього функцій. Збалансованість бюджетів кожного рівня (спираючись на податковий потенціал певної території) є запорукою забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для громадян;

– хоча система міжбюджетних відносин, а відтак і механізми фінансового вирівнювання є унікальними для кожної країни, на наше переконання, окремі практики, які добре зарекомендували себе на батьківщині, є сенс вивчати та запроваджувати в Україні. Зокрема, корисним може бути досвід скандинавських країн у частині формування чіткої відповідності «повноваження-обсяги бюджетного забезпечення» з правом для кожного рівня самоврядування встановлювати свої ставки податків та зборів. Доречним є запозичення окремих елементів моделей фінансового вирівнювання Швеції, яке відбувається як за доходами, так і за витратами і базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Моделі вирівнювання скандинавських країн цікаві насамперед тим, що базуються на реальних видаткових потребах органів місцевого самоврядування та реальних програмах соціально-економічного розвитку регіонів, але головною детермінантою є зростання рівня фінансової автономності місцевих бюджетів.

Поділяючи думку експертів, варто погодитись з тим, що доцільно виважено підходити до системи реформування міжбюджетних відносин в Україні, позаяк перехід до горизонтального фінансового вирівнювання за доходами з одночасною відмовою від формульних розрахунків є дещо завчасним та може в недалекому майбутньому спровокувати негативні наслідки, адже перелік закріплених доходів за місцевими бюджетами звужився, а обсяг суспільних послуг, які повинні забезпечити ОМС у частині делегованих повноважень, зростає.

11.2. Ризики бюджетного вирівнювання

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 у проведенні 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. Для 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 тощо. Нівелювання вищезгаданих ризиків вимагає вдосконалення механізмів бюджетного регулювання та інструментів фінансового вирівнювання.

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 з Конституцією 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. З огляду на різні можливості фінансування видатків місцевими органами влади та здатність 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, то можна спостерігати досить значні міжрегіональні відмінності у видатках у сфері соціального захисту

**Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

(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 раза)).

Таблиця ІІ.2

**Видатки місцевих бюджетів України в розрахунку на одну особу
у 2018 р., грн**

Область	ВСЬОГО	У 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 (не враховуючи Донецьку та Луганську області)	1,32	1,78	1,45	1,74	1,84	1,76	5,14

Джерело: розраховано за⁵⁰².

⁵⁰² Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

11.2. Ризики бюджетного вирівнювання

Однією з причин такої диференціації є 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. Упродовж 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.

Хоча 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. Так, 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. 11.3). При цьому джерелом зростання доходів місцевих бюджетів є *не економічне зростання, а перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами та інфляційні процеси.*

Задля об'єктивності додамо, що питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів деяких країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) є дуже диференційована (від 10,8% у Ісландії, 25,7% у Франції до 81,5% у Естонії та 71,4% у

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Нідерландах)⁵⁰³. Значний вплив на цей показник чинить вибрана державою модель фінансового вирівнювання. Вагома частка міжбюджетних трансфертів свідчить про прагнення держави фінансувати у належному обсязі та якості заходи соціально-економічного характеру, але ставить місцеву владу у пряму залежність від центральної.

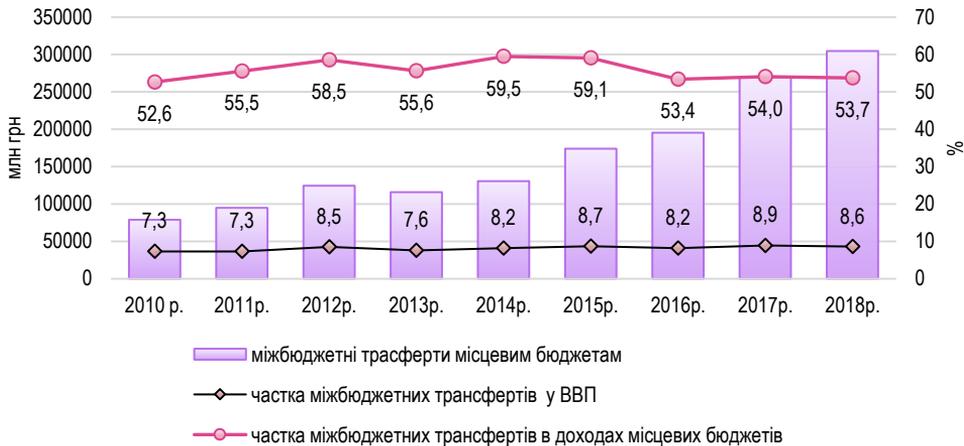


Рис. 11.3. Трансфертне фінансування доходів місцевих бюджетів України у 2010-2018 рр.

Джерело: складено за⁵⁰⁴.

3. Під час проведення реформи децентралізації виник **ризик зниження рівня самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо напрямів використання отриманих з державного бюджету трансфертів**. Хоча 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 трансфертах 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 них – це субвенції соціального захисту, у їх розподілі місцеві органи влади виконують агентські функції) (рис. 11.4).

⁵⁰³ Письменний В.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. Економіка та держава. 2017. № 6. С. 24-30.

⁵⁰⁴ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

11.2. Ризики бюджетного вирівнювання

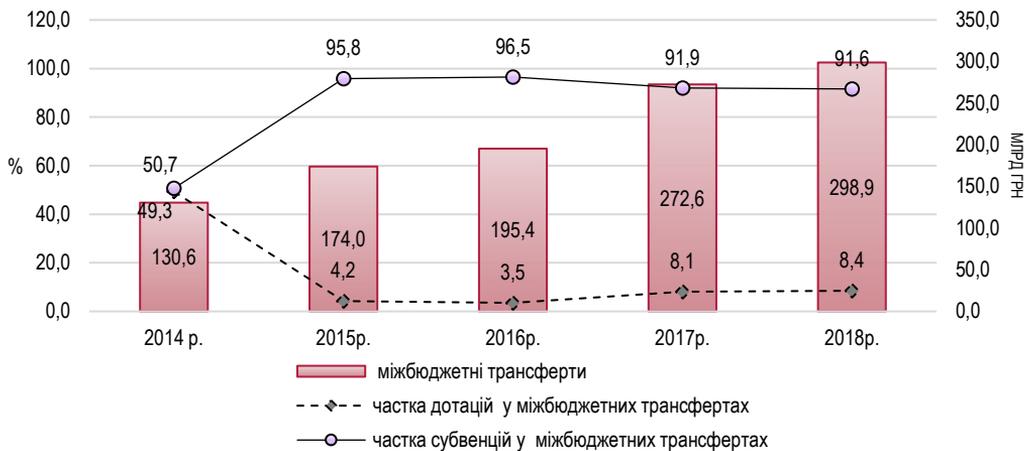


Рис. 11.4. Часка субвенцій та дотацій у трансфертах місцевих бюджетів у 2014-2018 рр.

Джерело: складено за⁵⁰⁵.

З одного боку, через невміле планування та управління фінансовими ресурсами, політичний лобізм, корупцію у органах влади дотації вичерпали себе як важливий інструмент фінансового вирівнювання, а з іншого – цільові субвенції обмежують самостійність місцевих органів влади у розпорядженні фінансовими ресурсами⁵⁰⁶.

4. Існує ризик посилення диференціації розвитку між столицею і регіонами та порушення соціальної справедливості через використання чинної методики розрахунку індексу податкоспроможності. Для різних країн межа вирівнювання є різною: у Норвегії це уся сума перевищення 134% середніх по країні податкових можливостей та 90% для муніципалітетів нижче 110% середніх податкових можливостей; у Швеції 85% для муніципалітетів вище 115% середніх податкових можливостей та 95% для муніципалітетів нижче середніх податкових можливостей⁵⁰⁷.

В Україні механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень (індекс податкоспроможності) нижче 0,9 від середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх

⁵⁰⁵ Державна казначейська служба України URL: <http://www.treasury.gov.ua>

⁵⁰⁶ Беновська Л.Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. Світ фінансів. 2019. № 2. С. 87-100.

⁵⁰⁷ Пйонтко Н.Б. Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх упровадження в Україні. Бізнес Інформ. 2015. № 9. С. 43-54.

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

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.

Щодо розрахунку індексу податкоспроможності, то неодноразово піднімалися такі питання: а) складу податків, що враховуються у 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, відповідно до Закону про держбюджет на 2014 р. з бюджету м. Києва було передбачено вилучення до державного бюджету коштів у сумі 1,1 млрд грн⁵⁰⁸. З 2015 р. бюджет м. Києва (відповідно до норм статей 98 і 99 Бюджетного кодексу) не бере участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. Аргументами підтримки чинної 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 «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. № 401-XIV;

– 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 дотацій; 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

⁵⁰⁸ Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016-2017 роках. Київ: Рахункова палата, 2018.

11.2. Ризики бюджетного вирівнювання

показників доходів бюджету м. Києва на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці.

У разі 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, а бюджети Карпатського регіону могли б отримати 1148 млн грн базової дотації та на 1363 млн грн зменшити обсяг реверсної дотації (рис. 11.5)⁵⁰⁹.

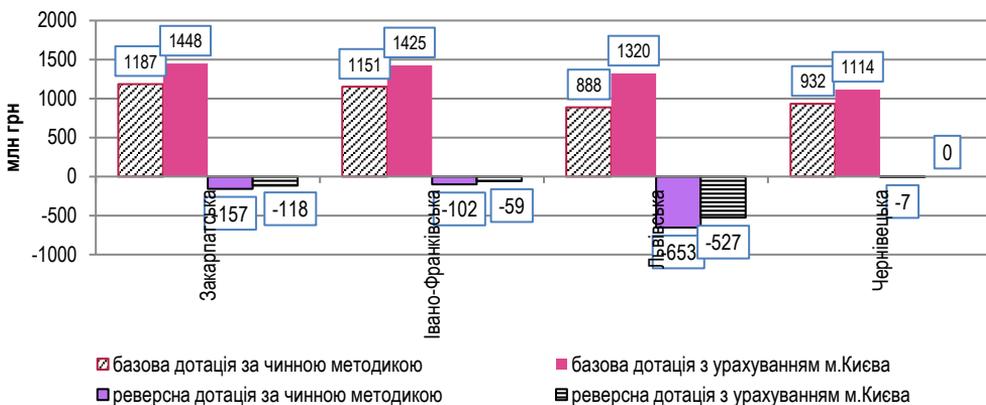


Рис. 11.5. Обсяги базової та реверсної дотації областей Карпатського регіону на 2020 р. відповідно до чинної методики та з урахуванням м. Києва

Джерело: складено за⁵¹⁰.

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 зі ст. 64 Бюджетного Кодексу України середній показник податкоспроможності

⁵⁰⁹ Правила одні для всіх або розподіліть міжбюджетні трансферти справедливо. URL: https://ukr.lb.ua/blog/oleksandr_ganushchyn/438666_pravila_odni_vsih_abo_rozpodilit.html?fbclid=IwAR1RQsRlyBXcNf9junFtczWV-Nz64a7gUk0XpFyzB_7RkSSH-WNAOG6tFGw

⁵¹⁰ Департамент фінансів Львівської обласної державної адміністрації: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/departament-finansiv>

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

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.

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 слабкого 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. 11.6).

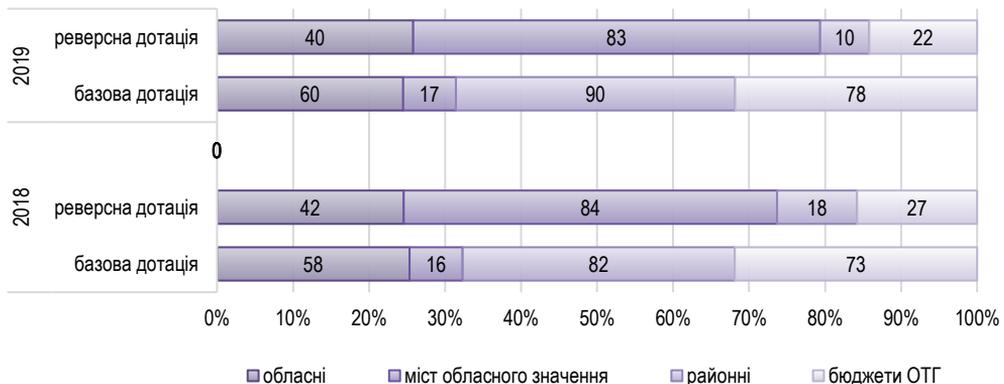


Рис. 11.6. Структура дотацій (базова, реверсна) бюджетів територіальних громад у 2018-2019 рр.

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

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

11.2. Ризики бюджетного вирівнювання

– стабілізаційна дотація, яка мала би йти на покриття диспропорцій у місцевих бюджетах зчерез впровадження 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;

– політизація процесу відбору проектів розвитку ДФРР посилилась у 2017 р. з постановою Кабміну про введення до складу Міжвідомчої комісії представників профільних комітетів ВР кількістю 50% складу. А це відкрило можливості для лобювання 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 з розпорядженням 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 лобюють екологічні проекти, освітяни – освітні і т. д.)⁵¹¹. 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 розроблення державного бюджету з року в рік супроводжується внесенням змін до нормативних актів, що регулюють умови розподілу бюджетного ресурсу між рівнями влади. Часті зміни 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

⁵¹¹ Ковшенін К. Відбір проектів на ДФРР – доступ закритий. URL: <http://prorozvytok.com/2016/04/01/regional-development-fund-corruption>

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

доходів суспільства має бути, з одного боку, спрямований на забезпечення мінімальних потреб усіх членів 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.

– Механізм 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 з офіційними даними Державної служби статистики України щодо наявного населення. На жаль, ці дані часто є застарілими, адже останній перепис населення проводився ще у 2001 р., а значні зміни чисельності часто викликані процесами міграції, урбанізації, неврахуванням внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій, динамічним розвитком приміських територій, «вимиранням» сіл тощо. Тому для об'єктивного оцінювання 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.

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

В умовах поглиблення реформи адміністративно-фінансової децентралізації особливої актуальності набувають питання контролю за формуванням, раціональним та ефективним використанням коштів місцевих бюджетів і, що не менш важливо, виявлення додаткових резервів наповнення місцевих бюджетів для подальшого скерування їх на задоволення потреб населення. Бюджетний контроль на рівні органів місцевого самоврядування (ОМС) – це не лише комплексна оцінка бюджетного процесу, а й головний елемент управління місцевими фінансами, на основі якого можна судити про роботу органів місцевого самоврядування та їх спроможність забезпечити громаду фінансовими ресурсами, а відтак і гарантувати якісні суспільні послуги в повному обсязі.

У цьому сенсі потрібно наголосити, що передаючи фінансові ресурси і повноваження «на місця», держава не сформувала належної системи контролю за надходженнями коштів до місцевих бюджетів та їх ефективним управлінням, рішеннями ОМС та їх відповідності чинним законам України в нових умовах. У вітчизняній фінансовій системі склалася парадоксальна ситуація, за якої на рівні місцевого самоврядування контрольними повноваженнями наділена значна кількість державних та громадських інститутів, на відміну від загальнодержавного рівня, де контрольні повноваження чітко розмежовані між органами влади. До слова, право моніторити всі етапи бюджетного процесу (і дохідну, і видаткову частину) на державному рівні, а також утворення, обслуговування та погашення державного боргу надано (відповідно до ст. 110 Бюджетного кодексу України та ст. 98 Конституції України) Рахунковій палаті, тоді як місцеві бюджети перевіряються контролюючими інституціями різних рівнів (рис. 11.7). Окрім того, в Україні не існує уніфікованої законодавчої бази функціонування органів бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування (понад 100 нормативно-правових актів регламентують контрольну діяльність ОМС). До слова, останніми змінами до Бюджетного кодексу України надано повноваження Рахунковій палаті здійснювати заходи фінансового контролю щодо: законності, повноти нарахування, своєчасності сплати і зарахування до місцевих бюджетів закріплених за ними загальнодержавних податків і зборів або їх частки; правильності визначення та розподілу, своєчасності і

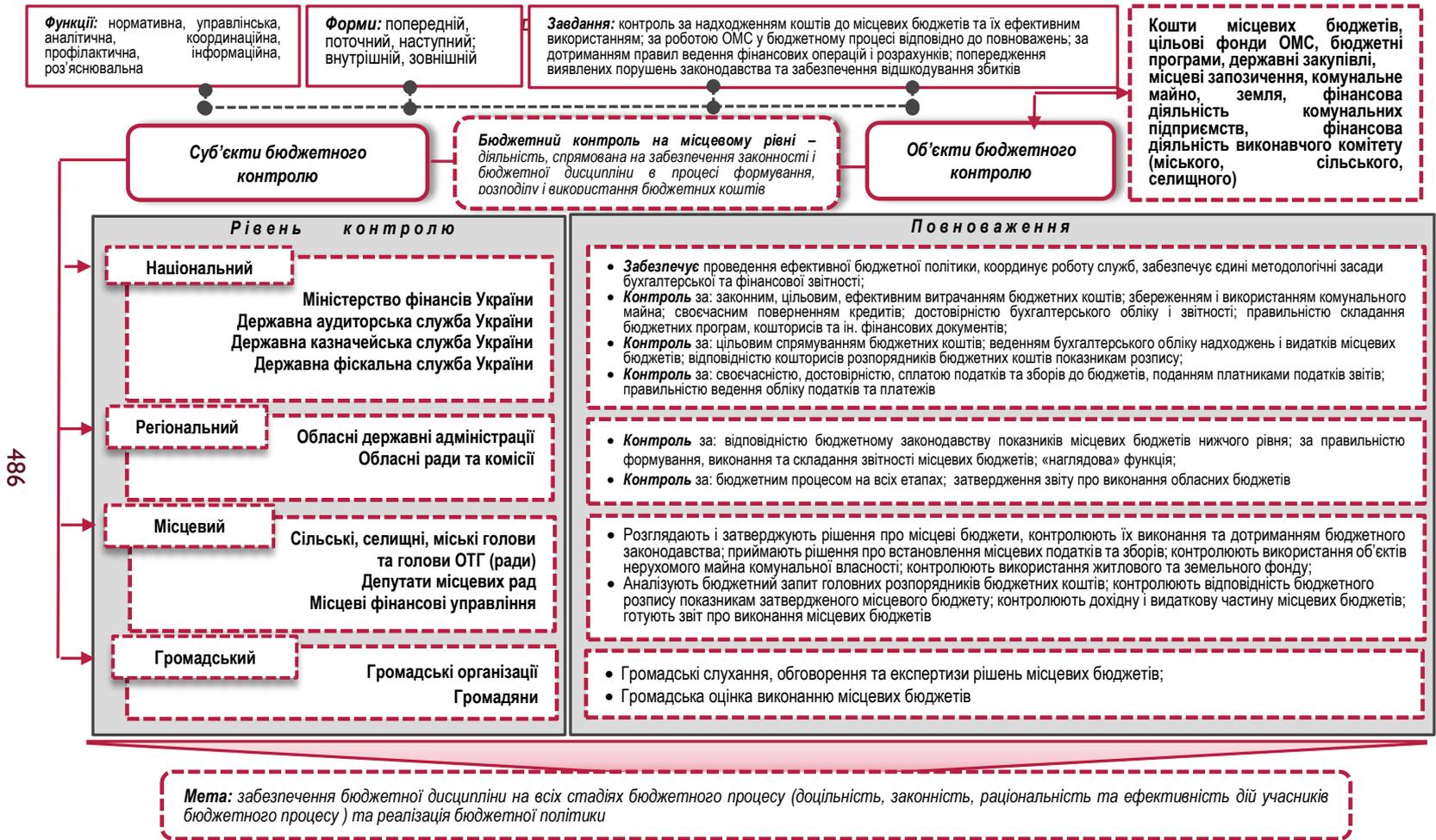


Рис. 11.7. Система бюджетного контролю на місцевому рівні

Джерело: авторська розробка.

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

повноти перерахування трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами, законності та ефективності використання таких трансфертів розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів за видатками місцевих бюджетів; законності та ефективності використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Окрім того, Рахункова палата має право запитувати та одержувати у державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування наявну в них інформацію і документацію про: надходження закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки; визначення, розподіл, перерахування та використання трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами; використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Потрібно визнати, що ці зміни черговий раз підтверджують існування правової колізії: з одного боку, Конституція України чітко визначає, що контроль за надходженням та використанням коштів лише Державного бюджету України є повноваженнями Рахункової палати, з іншого – Бюджетний кодекс України дає можливість цьому органу контролювати кошти місцевих бюджетів. Безумовно, що така ситуація, з одного боку, породжує труднощі в роботі контролюючих органів та об'єктів контролю, з іншого – створює можливості для виникнення нових бюджетних правопорушень. Це по-перше.

По-друге, якщо на національному рівні об'єктом бюджетного контролю здебільшого є діяльність виконавчої гілки влади, то на місцевому рівні під контроль підпадають як дії виконавчої, так і представницької гілок влади. Зрозуміло, що така ситуація вимагає впорядкування прав і відповідальності органів, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на рівні місцевого самоврядування.

По-третє, реформа адміністративно-фінансової децентралізації дала змогу суттєво збільшити надходження до місцевих бюджетів, однак, як свідчить практика, не всі громади спроможні належним чином розпорядитися фінансовим ресурсом (нераціональні рішення, не проведені тендери, не правильно сформована документація по програмах

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

і т. д). Інакше кажучи, проблема кадрового потенціалу громад – це важливий бар'єр для їх подальшого розвитку.

Спираючись на дані контролюючих органів (ДАСУ, ДКСУ, ДФСУ), а також власні спостереження, систематизовано порушення та проблеми, які супроводжують ОМС на всіх стадіях бюджетного процесу (табл. 11.3).

Так, на першій стадії (складання (планування) проєктів місцевих бюджетів) ключова роль бюджетного контролю зводиться до об'єктивного оцінювання виконання місцевих бюджетів за попередній період з метою створення основи для планування проєкту місцевих бюджетів. Тісна взаємодія фінансових органів місцевого самоврядування і Міністерства фінансів щодо питань визначення граничних обсягів бюджетних асигнувань для місцевих рад, розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів та інших бюджетних показників, а також прогнозні розрахунки соціально-економічного розвитку громад, аналіз динаміки надходжень податків та зборів дають змогу розрахувати прогнозні показники доходів/видатків місцевих бюджетів.

Як свідчить практика, за останні три роки спостерігається суттєве перевиконання планових показників (за доходами), хоча все ще є чимало й таких місцевих бюджетів, в яких фіксуються розбіжності між плановими та фактичними показниками (особливо це стосується видатків). Наприклад, виконання видаткової частини місцевих бюджетів усіх без винятку областей Карпатського регіону за період впровадження реформи адміністративно-фінансової децентралізації жодного разу не перетнуло позначки 100% до планових показників, затверджених річним розписом на відповідний рік (табл. 11.4).

На жаль, така ситуація є типовою для багатьох місцевих бюджетів і свідчить про низький рівень бюджетного контролю на етапі планування видатків. Серед чинників, що обумовлюють хибне планування видатків, можна виокремити: відсутність єдиної бази по збору інформації щодо надходжень до місцевих бюджетів; внесення учасниками бюджетного процесу не підтверджених даних, що стосуються видатків місцевих бюджетів; низький рівень прозорості та відкритості при складанні проєктів місцевих бюджетів; відсутність єдиного механізму розрахунку планових та прогнозних показників місцевих бюджетів.

Важлива роль бюджетного контролю на другій стадії (розгляд проєктів та ухвалення рішень про місцеві бюджети) зводиться до перевірки за дотриманням чинного законодавства та бюджетної

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

Таблиця ІІ.3

Систематизація фінансових порушень за стадіями бюджетного процесу на місцевому рівні

Стадії бюджетного процесу	Порушення	Рівень АТУ			
		область	місто	район	ОТГ (село, селище)
Складання проєктів місцевих бюджетів	внесення учасниками бюджетного процесу непідтверджених даних				
	низький рівень прозорості та відкритості при складанні проєктів місцевих бюджетів				
	затвердження цільових програм, не підкріплених фінансовими ресурсами в повному обсязі				
	низький рівень планування місцевих зборів та платежів				
Розгляд та ухвалення рішень про місцеві бюджети	відсутність плану заходів з підготовки проєкту бюджету				
	низький рівень аналізу бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів				
	порушення термінів оприлюднення рішень про місцеві бюджети				
Виконання місцевих бюджетів	порушення термінів затвердження паспортів бюджетних програм				
	нецільове використання бюджетних коштів				
	неефективне використання бюджетних коштів (у т.ч. субвенцій із державного бюджету)				
	нераціональне використання коштів, отриманих із державного бюджету				
	розпорощення бюджетних коштів через надмірну кількість місцевих програм				
	невиконання плану реалізації стратегії розвитку області (формальний підхід до планування програм та проєктів розвитку)				
	відволікання бюджетних коштів у довготривалу дебіторську заборгованість				
	надмірне витрачання бюджетних коштів через оплату завищених обсягів та вартості робіт і послуг				
	незаконна передача комунального майна суб'єктам недержавної форми власності (безоплатне використання)				
	неефективні управлінські рішення через застарілі договори оренди землі				
	порушення правил тендерної закупівлі				
	порушення законодавства при розміщенні коштів в установах банків				
	порушення вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності				
	незаконні виплати фізичним особам (субсидії, пільги, допомоги)				
понаднормове списання матеріальних цінностей, що відсутні в наявності					
незаконні виплати заробітної плати					
Підготовка та розгляд звіту про виконання місцевих бюджетів, прийняття рішень	низький рівень моніторингу виконання бюджетних програм (відсутні чіткі показники результативності та ефективності)				

Джерело: авторська розробка.

**Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

дисципліни. Відповідно до БКУ (ч. 2 ст. 77) місцеві бюджети повинні бути затверджені рішенням відповідної місцевої ради до 25 грудня поточного року за умови, що закон «Про Державний бюджет України» прийнятий до 1 грудня. Важливим аспектом на цьому етапі є приведення обсягів міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом «Про Державний бюджет України» у двотижневий термін. На цьому етапі місцеві ради зобов'язані здійснювати бюджетний контроль за правильністю обчислення міжбюджетних трансфертів.

Таблиця ІІ.4

**Динаміка доходів/видатків місцевих бюджетів Карпатського регіону у
2015-2017 рр., млн грн**

Регіон	Складова бюджету	2015 рік			2016 рік			2017 рік		
		затверджено розписом на рік	виконано з початку року	% виконання	затверджено розписом на рік	виконано з початку року	% виконання	затверджено розписом на рік	виконано з початку року	% виконання
Львівська обл.	Доходи	17684,7	18454	104,4	22815	23347,6	102,3	31822,9	32088,4	100,6
	Видатки	18508,4	18049,8	97,5	23906,7	22821,5	95,5	32966,6	31212,6	94,7
Івано-Франківська обл.	Доходи	9515,3	9785,3	102,8	11931,5	12314,6	103,2	16795,9	16992,7	101,2
	Видатки	9888,8	9721,6	98,3	12395,4	12161,9	98,1	16977,32	16620,8	97,9
Чернівецька обл.	Доходи	5757,8	6098,9	105,9	7238,1	7625,6	105,4	10047,9	10228,3	101,8
	Видатки	6123,5	5883,9	96,1	7821,2	7355,6	94,0	10816,5	10208,2	94,4
Закарпатська обл.	Доходи	8154,4	12702,6	155,8	9779,8	10122,1	103,5	13737,5	14011,4	102,0
	Видатки	8820,4	8487,7	96,2	10385,2	10044,5	96,7	13963,46	13530,6	96,9
Україна	Доходи	275124	294441,6	107,0	342603,9	366143,1	106,9	486883,1	502093,9	103,1
	Видатки	287671,2	280069,2	97,4	367309,4	350515,2	95,4	498836,6	496086,8	99,4

Джерело: складено на основі звітів про виконання місцевих бюджетів за вказаний рік.

За даними ДАСУ, яка уповноважена здійснювати контроль за достовірністю та правильністю визначення потреб у бюджетних коштах, встановлено непоодинокі факти завищення ОМС потреб у бюджетних ресурсах. Так, тільки за 2017 р. під час проведення контрольних заходів було встановлено факти порушень, третина з яких пов'язана з недотриманням вимог законодавства при виділенні бюджетних коштів: завищені потреби у бюджетних асигнуваннях або взагалі їх відсутність. Наприклад, Львівська область за результатами перевірки в 2017 р. серед областей Карпатського регіону виявилась «рекордсменом» за цим видом

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

порушення, причому як з коштами державного, так і місцевих бюджетів (рис. 11.8).

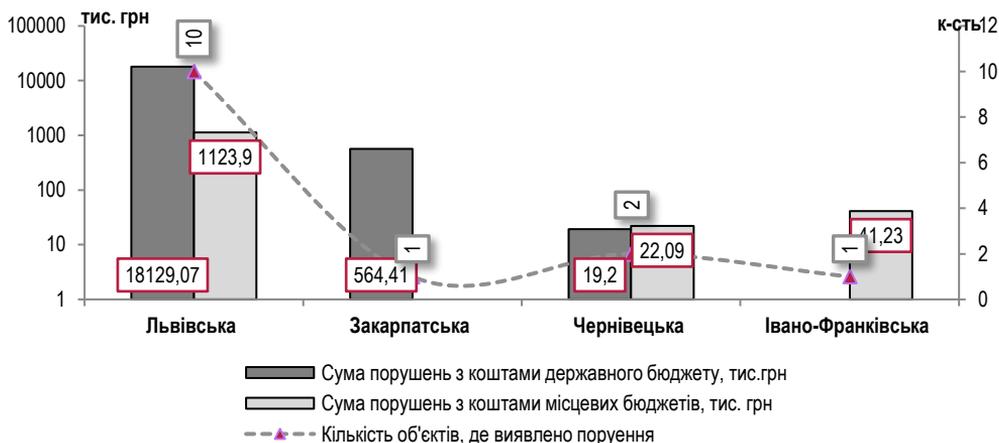


Рис. 11.8. Обсяги та кількість порушень у частині виділення бюджетних коштів у розрізі областей Карпатського регіону в 2017 р.

Джерело: складено за⁵¹².

Суть проблеми зводилась до неправильного планування потреби у бюджетних коштах, наприклад, для сплати єдиного соціального внеску на фонд оплати праці працюючих інвалідів за завищеною ставкою (Львівсько-Волинський воєнізований гірничорятувальний загін) чи неправильно здійснений розподіл адміністративних витрат між видами діяльності, що призвів до зайвого отримання коштів субвенції з державного бюджету на покриття заборгованості з різниці в тарифах (КП «Червоноградтеплокомуненерго»). Найменші обсяги порушень у цій частині були зафіксовані в Чернівецькій області (19,2 тис. грн з коштами державного та 22,09 тис. грн – з коштами місцевих бюджетів), причому до кінця року вся сума була в повному обсязі відшкодована. Загалом через завищені розрахунки з державного бюджету в 2017 р. було зайво виділено 43,1 млн грн місцевим бюджетам, у тому числі порушення з коштами державного бюджету склали 29,8 млн грн і з коштами місцевих бюджетів – 13,2 млн грн.

Потрібно зауважити, що окрім зазначених проблем, які мають місце на другому етапі бюджетного процесу, характерними є і порушення термінів оприлюднення рішень про місцеві бюджети, що, зрозуміло, слугує

⁵¹² Звіти ДАСУ. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

дестимулюючим чинником розпочатого процесу реформування бюджетної сфери на місцевому рівні.

Один з найважливіших етапів бюджетного процесу – це виконання місцевих бюджетів, оскільки передбачає загальну організацію та управління коштами місцевих бюджетів, починаючи із затвердження розпису місцевого бюджету, його виконання, здійснення видатків, а також внесення змін до рішень про місцеві бюджети. Особливістю бюджетного контролю на місцевому рівні в цій частині бюджетного процесу є присутність значної кількості суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями: ДАСУ,ДФСУ, ДКСУ, ОМС, місцеві фінансові управління, а віднедавна ще і Рахункова палата.

Спираючись на дані згаданих служб слід, зазначити, що найбільш масштабними та такими, що мають місце практично на всіх рівнях бюджетної системи, є фінансові порушення, які призводять до втрат ресурсів, а саме: незаконні витрати, витрати, проведені не за цільовим призначенням, недоотримані вигоди та недостачі коштів і матеріальних цінностей. У цьому сенсі слід зазначити, що загальноукраїнські тенденції добре узгоджуються із характерними порушеннями бюджетного процесу областей Карпатського регіону (рис. 11.9).

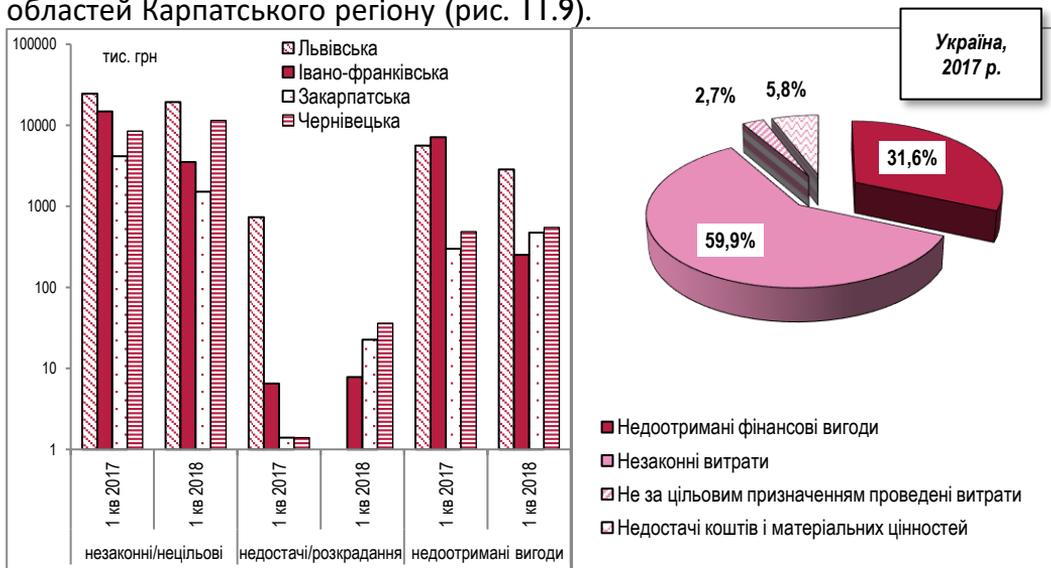


Рис. 11.9. Обсяги порушень, що призвели до втрат ресурсів у 2017-2018 рр.

Джерело: складено за⁵¹³.

⁵¹³ Звіти ДАСУ. URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

Проведені впродовж 2014-2016 рр. заходи бюджетного контролю в частині використання коштів місцевих бюджетів України свідчать про те, що приблизно 60% загальної суми виявлених порушень – це незаконне і нецільове витрачання коштів (табл. 11.5).

Таблиця 11.5

Динаміка порушень використання коштів місцевих бюджетів України за 2014-2016 рр., млн грн

Вид порушення	2014 р.		2015 р.		2016 р.	
	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %	Сума, млн грн	Частка, %
Незаконні витрати	315,17	55,5	277,02	37,9	274,46	53,5
Нецільові витрати	62,11	10,9	47,66	6,5	46,42	9,1
Недоотримані фінансові ресурси	190,16	33,5	404,8	55,4	190,50	37,2
Недостачі та розкрадання	0,037	0,1	1,32	0,2	1,28	0,2
Всього	567,47	100	730,8	100	512,66	100

Джерело: складено за⁵¹⁴.

Серед найбільш вагомих чинників, що обумовлюють виникнення порушень цього типу, слід виокремити такі: низький внутрішній контроль розпорядників та одержувачів коштів місцевого бюджету; надмірне витрачання бюджетних коштів через оплату завищених обсягів та вартості робіт і послуг; низький рівень бюджетної дисципліни розпорядників та одержувачів бюджетних коштів; незаконна передача комунального майна суб'єктам недержавної форми власності; проведення процедур закупівель з порушенням чинного законодавства, низька кваліфікація головних бухгалтерів бюджетних установ, що реєструють фінансові зобов'язання та ін.

Поширеними порушеннями, що мають характер незаконних чи нецільових та мали місце при виконанні місцевих бюджетів усіх без винятку рівнів, є недотримання законодавства з оплати праці. Сюди слід віднести і безпідставне проведення індексації зарплати працівників, що призвело до зайвого витрачання бюджетних коштів (Львівський протитуберкульозний диспансер, 2017 р., сума – 329,7 тис. грн); зайві сплати ЄСВ через різні обставини, надбавки у завищених розмірах («Ворохтянський обласний кістково-туберкульозний санаторій «Смерічка», 2014-2017 рр., сума – 848,1 тис. грн); безпідставно завищені посадові оклади (відділ освіти Городенківської райдержадміністрації, 2017 р., сума – 737,2 тис. грн).

⁵¹⁴ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Характерні порушення, що мають місце на районному рівні, пов'язані з безпідставними виплатами різного роду компенсацій та допомог для населення, особливо поширеними є безпідставне призначення житлових субсидій. Наприклад: Чернівецька область – Заставнівська райдержадміністрація, 2016-2017 рр., сума – 353,5 тис. грн; Сокирянська райдержадміністрація, 2016-2017 рр., сума – 2224,4 тис. грн; Львівська область – Миклоївська райдержадміністрація, 2017 р. сума – 1,2 млн грн; Жовківська – 477,8 тис. грн; Яворівська – 350,6 тис. грн.

Інші порушення цієї групи, що свідчать про нецільове та неефективне витрачання коштів місцевих бюджетів (особливо міст та ОТГ) – це завищені обсяги чи вартість виконаних робіт, які мають місце в процесі поточного та капітального ремонту. Наприклад, Тростянецькою сільською радою в 2017 р. витрачено 708,9 тис. грн на вуличне освітлення, яке не обліковується на балансі сільської ради. Відомі також випадки, коли коштом інфраструктурної субвенції ОМС зуміли придбати будівлю для будинку сімейного типу, який так і не відкрили, чи службовий автомобіль класу «люкс». Також типовим для ОТГ порушенням є виконання функцій, які не належать до повноважень органу місцевого самоврядування. Мова іде про створення різного роду підрозділів та відділів (наприклад, «Благоустрій міст, сіл, селищ») і відповідне збільшення чисельності працівників у них. Такі дії призводять до незаконних виплат зарплати, а відтак і неефективного використання бюджетних коштів.

Про нецільовий характер порушень можуть свідчити випадки фінансування (наприклад, у навчально-виховних комплексах) коштом освітньої субвенції, передбачених на оплату поточних видатків, комунальних послуг та енергоносіїв дошкільних груп. Ліквідація майна, що належить громадам, всупереч законодавству – це ще один вид порушення, що призводить до незаконної втрати фінансових ресурсів.

Ще одним каменем спотикання на шляху раціонального використання коштів громад є порушення ОМС процедури тендерних закупівель, коли перевага надається сумнівним фірмам або фірмам із вищою ціною пропозицією.

Розпорошення бюджетних коштів через надмірну кількість місцевих програм, передбачених стратегіями соціально-економічного розвитку (характерно для обласних бюджетів), а також їх часткове фінансування – черговий приклад неефективного використання фінансових ресурсів. Цьому сприяють формальний підхід до їх розроблення та відсутність

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

конкретних результативних показників, фінансування заходів, що не відповідають меті програми.

Друге місце в структурі порушень під час виконання місцевих бюджетів посідають недоотримані вигоди місцевих бюджетів. Ця складова типових порушень асоціюється з відсутністю необхідних та вичерпних заходів щодо управління ресурсами громад (земельними, нерухомим майном, природними та ін.), що призводить до втрати можливостей отримувати додаткові доходи до місцевих бюджетів, а відтак і покращувати якість суспільних послуг.

Так, вагомим джерелом (після ПДФО та акцизного податку) наповнення місцевих бюджетів (сільських, селищних, ОТГ) є земельний податок з фізичних та юридичних осіб, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також надходження коштів від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту. Тому одним із механізмів нарощення обсягів доходів місцевих бюджетів, а відтак і покращення розвитку територіальних громад є ефективне управління ресурсами, що знаходяться в комунальній власності. Належні координація ОМС та виконавчої влади, які адмініструють платежі до бюджетів (сільських, селищних, ОТГ) за користування земельними ділянками, та контроль за виконанням власних рішень можуть слугувати вагомим імпульсом для нарощення обсягів місцевих бюджетів. У цьому сенсі потрібно зазначити, що згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад належить справляння плати за землю, тоді як до делегованих – здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства. Інакше кажучи, ОМС мають право здійснювати контроль не лише за своєчасністю надходження плати за землю, а й за виконанням господарських договорів у частині правильності визначення розміру орендної плати. Однак практика засвідчила існування непоодиноких випадків порушень як при нарахуванні, так і при сплаті землекористувачами орендної плати, що призвело до недоотримання фінансових вигод. Наприклад, невчасний перегляд нормативно-грошової оцінки вартості землі, відсутність договорів її оренди або додаткових договорів у разі збільшення розміру орендної плати тощо. І тут контролюючі органи ДАСУ у своїх звітах фіксують чималі суми порушень: 136,9 тис. грн (селище Східниця Львівської області, 2017 р. – I кв. 2018 р.); 4417,4 тис. грн (м. Стрий, 2015-2018 рр.). Здебільшого з цими зауваженнями можна погодитися, але справедливості ради потрібно

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

зазначити і те, що саме в цьому аспекті існує так звана правова колізія, особливо в частині землекористування ОТГ. З 2014 р. і дотепер жодної територіальної громади не внесено до Державного земельного кадастру, а отже, не визначено межі новоутворень. Це означає, що та проектна документація, з якою раніше працювали сільські та селищні ради, не може використовуватися в роботі ОТГ (хоча б тому, що до ОТГ увійшли громади з різних районів). Тобто на порядку денному питання узгодження інтересів територіальних громад, як тих, що увійшли в ОТГ, так і поза її межами, бо це – управління ресурсами, а отже, потенційна можливість збільшення/недоотримання доходів місцевих бюджетів. Недостатній контроль за використанням комунального майна також є дестимулюючим чинником для збільшення доходів місцевих бюджетів (міст, ОТГ, сіл, селищ).

Інше порушення, що є характерним для всіх рівнів місцевих бюджетів – це недоотримання коштів пайової участі замовників будівництва у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури: 6,6 млн грн (м. Івано-Франківськ, 2016-2017 рр.); 281,8 тис. грн (Коротнянська сільська рада, Ужгородський район, 2016-2017 рр.).

Слід вказати і на окремі прогалини у системі контролю за спільним адмініструванням платежів до ОТГ (сільських, селищних). Ідеться про пільги зі сплати місцевих податків і зборів, які призводять до недоотримання коштів місцевими бюджетами громад. Наприклад, через такого роду порушення бюджет Східниці недоотримав у 2017 р. – I кв. 2018 р. 147 тис. грн.

Державні підприємства «грішать» реалізацією продукції за цінами, що нижче ринкових, а це знову призводить до недоотримання доходів. Наприклад, ДП «Ясінянське лісомисливське господарство» (Закарпатська область) необроблену деревину реалізувало на торгах за цінами, нижчими від тих, що склалися на останньому аукціоні; як наслідок – недоотримання доходів на суму 97,3 тис. грн.

Викладене вище дає підстави стверджувати про те, що неефективні механізми контролю за справлянням податку на землю, податку на рухоме майно, а також нераціональні управлінські рішення в частині збільшення розміру орендної плати за землю, використання господарюючими суб'єктами безоплатно наданих земельних ділянок тощо призводять до втрати доходів ОТГ (недоотримана вигода) та послаблюють фінансові основи місцевого самоврядування. Питання спроможності громад

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

ефективно розпоряджатися коштами місцевих бюджетів є вельми актуальним й надалі залишається на порядку денному.

Найменший відсоток у структурі порушень займають недостачі та розкрадання матеріальних цінностей, які фіксують контролюючі органи під час ревізій.

Завершальною стадією бюджетного процесу на рівні місцевого самоврядування є четверта стадія (підготовка та розгляд звітів про виконання місцевих бюджетів і прийняття рішень щодо них). За результатами такого звіту робиться висновок про ефективність використання коштів місцевих бюджетів, після чого місцеві ради розглядають і ухвалюють певні рішення. Потрібно визнати, що на цьому етапі практично відсутні порушення, за винятком незначних у частині ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання місцевих бюджетів.

Інший аспект проблеми, яка особливо загострилася в умовах поглиблення процесів адміністративно-фінансової децентралізації – це низький рівень громадського контролю за рішеннями ОМС щодо використання коштів громад. Зрозуміло, що оскільки платниками податків, які є джерелом формування доходів бюджетів, є громадяни, то саме громадський бюджетний контроль повинен бути чи не найважливішим видом бюджетного контролю на усіх стадіях бюджетного процесу та об'єктах бюджетного контролю. В існуючих умовах ми є свідками дещо іншої реальності: згідно з чинним законодавством України участь громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні залежить виключно від «доброї волі» ОМС та місцевих нормативно-правових актів (у т.ч. статуту територіальної громади, наявність якого не є обов'язковою). Потрібно визнати, що з 2015 р., попри незначні зрушення (впровадження державного проекту «Є-Data», який має на меті забезпечити прозорість державних фінансів; подача місцевих електронних петицій, проведення громадських обговорень місцевих бюджетів та впровадження партсипативних бюджетів у містах), особливого прориву в цьому плані не спостерігається. Така ситуація призводить до волонтаристських рішень ОМС в частині фінансування видатків місцевих бюджетів (про що йшлося вище). На наш погляд, ця головна складова реформи децентралізації є найслабшою: реформа адміністративно-фінансової децентралізації дала змогу наростити доходи місцевих бюджетів, однак система контролю за їх ефективним використанням залишилася без змін.

Розділ 11. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Таким чином, зазначене дає підстави стверджувати про необґрунтовані управлінські рішення, а подекуди несумлінне (іноді фінансово не грамотне) виконання посадових обов'язків працівниками органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, що призводить до нераціонального використання фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів, що обумовлює посилення необхідності здійснення безперервного контролю за ефективним використанням бюджетних коштів на всіх етапах бюджетного процесу, комунального майна тощо.

З огляду на зазначене та нові умови функціонування місцевих фінансів удосконаленню організації системи бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування сприятиме реалізація низки кроків:

- враховуючи значну кількість суб'єктів, уповноважених провадити контрольні заходи на рівні органів місцевого самоврядування (часто із дублюючими повноваженнями), доречним може бути створення єдиного органу бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування із законним делегуванням йому контрольних функцій та забезпеченням незалежного статусу від державної влади та ОМС. Такий підхід спрямований на результат (забезпечення виконання планових індикаторів та одержання очікуваних ефектів), а не на процес;

- оскільки реформа адміністративно-фінансової децентралізації передбачає збільшення повноважень ОМС в частині формування і використання коштів місцевих бюджетів, то логічно було б посилити та законодавчо закріпити рівень контролю та відповідальності голів ОТГ, бо саме вони є розпорядниками бюджетних коштів. Окрім того, доцільно уповноважити голову новоствореної громади здійснювати внутрішній контроль за дотриманням бюджетної дисципліни на всіх етапах бюджетного процесу;

- запровадження наскрізного моніторингу прийнятих рішень ОТГ на предмет їх відповідності чинним законам України сприятиме мінімізації ризиків неефективного та нецільового використання коштів місцевих бюджетів;

- повна інвентаризація земель ОТГ та їх нормативна грошова оцінка незалежно від їх цільового призначення, перегляд існуючих та укладання нових договорів оренди (земельних, водних, комунальних), а також посилення контролю за використанням комунального майна дадуть змогу відшукати додаткові резерви наповнення місцевих бюджетів;

11.3. Організація бюджетного контролю в умовах децентралізації

– мінімізації можливостей неефективного використання коштів місцевих бюджетів сприятиме інвентаризація діючих програм з одночасним зменшенням їх кількості, особливо тих, які без конкретних результативних показників та не чинять домінуючого впливу на соціально-економічний розвиток територій;

– формування єдиної інформаційної бази, що фіксує виявлені правопорушення, пов'язані з управлінням коштами місцевих бюджетів, а відтак і законодавче посилення відповідальності за бюджетні правопорушення також здатні покращити бюджетну дисципліну на місцевому рівні;

– у частині посилення громадського контролю доцільно законодавчо закріпити обов'язковість проведення громадських слухань ОМС на етапі формування проєктів місцевих бюджетів. Це дозволить підвищити рівень прозорості прийняття управлінських рішень, а відтак і сприятиме виконанню основної місії бюджету – задоволення суспільних потреб територіальної громади.

ВИСНОВКИ

✓ Дослідження особливостей адміністративно-фінансової децентралізації проведено у двох напрямках: в контексті передачі (реформування) повноважень та фінансових ресурсів державного сектора з загальнодержавного на субнаціональний та місцевий рівень та з позиції визначення результатів реформ, який оцінюється обсягом повноважень та фінансових ресурсів, делегованих на нижчі адміністративні рівні відносно їх загального обсягу у державному секторі. Визначено основні цілі реформи в розрізі рівнів публічного управління та встановлено їх спрямованість на зміцнення соціально-економічної безпеки держави, забезпечення соціально-економічного зростання держави, регіонів, окремих територій, а також зростання якості життя громадян, незалежно від місця проживання. Акцентовано на дуалістичності підходу до децентралізації в Україні, який полягає не лише в забезпеченні ефективного місцевого самоврядування та спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, а й утвердженні державної регіональної політики.

✓ Проведено аналіз інституційного забезпечення та результатів першого етапу сучасних реформ в Україні. Встановлено суттєву диференціацію ОТГ за чисельністю населення, територією громади, рівнем соціально-економічного розвитку та ендогенним потенціалом, що результувалося у значних розривах між рівнями фінансової спроможності громад. Однією з основних проблем, характерних для процесу укрупнення територіальних громад в умовах першого етапу реформи, є тенденції формування ОТГ задля отримання відповідних преференцій та додаткових фінансових ресурсів на місцевий рівень при відсутності стратегічного бачення розвитку сформованих адміністративно-територіальних одиниць.

✓ Здійснено аналіз інституційної корекції процесу децентралізації в Україні в умовах завершення формування ОТГ. До основних завдань на цьому етапі реформи віднесено: завершення секторальної децентралізації, визначення засад формування адміністративно-територіального устрою та закріплення меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, реформування системи місцевих органів виконавчої влади та проведення місцевих виборів на новій територіальній основі. Невирішеною залишається проблема незавершеності процесу формування та затвердження перспективних планів, яка зумовлює сповільнення темпів реформування адміністративно-територіального устрою, виступає

ВИСНОВКИ

перешкодою досягнення кінцевих цілей реформи та є результатом значної політизованості процедури затвердження перспективних планів на рівні регіонів.

✓ Показано, що в процесі формування фінансово спроможних територіальних громад можуть виникати ризики (обумовлені бюджетною децентралізацією) різного характеру, які часто-густо 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.

✓ Ідентифіковано ризики бюджетної децентралізації для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад за такими ознаками: рівнем виникнення (державний, регіональний, локальний); сферою охоплення (політичні, економічні, фінансові, соціальні, культурні); причиною виникнення (некомпетентність, брак інформації, необізнаність персоналу); ступенем обґрунтованості (системні, несистемні); належністю до об'єкта (внутрішні, зовнішні). Це дало змогу розвинути інструментарій фінансової науки та передбачити можливі сценарії нарощення фінансової спроможності територіальних громад з урахуванням наслідків прояву бюджетної децентралізації.

✓ Доведено, що 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 ОМС 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 ОМС і громад тощо сприятиме зменшенню корупційних ризиків.

✓ Одним із основних позитивних наслідків адміністративно-фінансової децентралізації в Україні у 2016 році стало переважання темпів росту власних доходів над темпами росту трансфертів із державного

ВИСНОВКИ

бюджету в усіх областях, окрім Луганської, а також покращення структури трансфертів у напрямку суттєвого зменшення у ній частки дотацій – у середньому у понад 14 разів, порівняно з 2014-м. Однак, у 2017 році через сповільнення динаміки росту власних доходів регіонів частка дотацій у структурі трансфертів із державного бюджету зросла у 2,3 разу. Найбільш дотованими (із часткою дотацій >10%) залишаються Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Тернопільська, Херсонська і Чернівецька області. Викликом для регіонів є повільна трансформація структури доходів їх бюджетів на користь власних ресурсів. Так, у 2017 році частка власних доходів у доходах бюджетів переважала 50% лише в трьох областях – Дніпропетровській, Київській і Одеській. Водночас задіяння механізмів децентралізації прискорило динаміку росту капітальних інвестицій із місцевих бюджетів та видатків на економічну діяльність. У підсумку, частка коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій у 2017 році у середньому зросла на 6,57 в.п., порівняно з 2014-м, і перевищила 10% у 13-ти областях (проти жодної у 2014-му), а частка видатків на економічну діяльність у структурі видатків зросла на 7,04 в.п. і перевищила 10% у 6-ти областях. Підсумовуючи, можна констатувати найефективнішу дію механізмів децентралізації у Вінницькій, Київській, Сумській і Харківській областях, попри відносно невисоку інтенсивності формування ОТГ у цих регіонах. Але загалом на першому етапі реформи децентралізація не здійснила відчутного впливу на економіку регіонів, незважаючи на позитивні тенденції у динаміці та структурі доходів/видатків бюджетів областей і капітальних інвестицій.

✓ Визначено основні ризики формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації на основі аналізу особливостей формування ОТГ в Карпатському регіоні, до яких віднесено: зростання впливу місцевих еліт та їх ролі у формуванні та розвитку адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні, руху фінансових потоків та розподілі бюджетних коштів; неспроможність значної частини вже створених громад до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг через відсутність критерії формування ОТГ; 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. Основним напрямом нівелювання ризиків формування спроможних ОТГ є завершення етапу добровільного об'єднання

ВИСНОВКИ

територіальних громад та перехід до їх укрупнення на засадах економічної доцільності, соціальної відповідності та фінансової спроможності згідно чітко визначених критеріїв.

✓ Результати оцінки формування міських ОТГ на базі МОЗ показали порушення територіальної цілісності формування міської агломерації під час фрагментарного приєднання до МОЗ сільських територіальних громад та існуючого сусідства з раніше створеними ОТГ, мешканці яких через близькість розташування до міста продовжують користуватися агломераційними ефектами: доступом до медичних, освітніх і культурних послуг; розвиненою транспортною та інженерною інфраструктурою тощо. Встановлено на прикладі просторової конфігурації новостворених ОТГ-МОЗ порушення принципу «нерозривності та географічної цілісності території територіальної громади», викладеного у Методичних рекомендаціях щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад (2019 р.), ускладнення впровадження єдиного інтегрованого просторового планування для реалізації позитивного агломераційного потенціалу інструментами міжмуніципального співробітництва та приватно-публічного партнерства внаслідок відсутності відповідного нормативно-правового забезпечення.

✓ Визначено переваги, які отримують МОЗ після об'єднання з сільськими та селищними громадами у ОТГ: збільшення просторового ресурсу для розвитку промисловості та рекреації, сільського господарства – від двох до шістдесяти разів (2019 р.); надходження додаткового фінансового ресурсу від надходження коштів з субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; зростання якісного кадрового потенціалу. Оцінка особливостей застосування інструментів стимулювання створення та розвитку ОТГ на базі міст обласного значення (фінансові субвенції, міжмуніципальне співробітництво між територіальними громадами та державно-приватне партнерство) показала певні їх переваги та недоліки. Тривалість процесу децентралізації та незначний термін функціонування ОТГ-МОЗ свідчать про високий рівень недовіри сільського населення й органів місцевого самоврядування до ідеї об'єднання з великим містом; несформованість переваг і ризиків для кожної сторони об'єднання; незначну частку субвенції на формування інфраструктури для ОТГ-МОЗ унаслідок непропорційного зростання кількості ОТГ та її розміру, а також недосконалості критеріїв її розрахунку для ОТГ-МОЗ; непрозорий розподіл для ОТГ-МОЗ субвенції щодо заходів на соціально-економічний розвиток і значну її диференціацію між ОТГ.

ВИСНОВКИ

✓ Встановлено, що інструмент міжмуніципального співробітництва територіальних громад поки не набув широкої популярності серед міських ОТГ на базі міст обласного значення (МОЗ). Доведено, що вагомий потенціал модернізації регіональної політики є у підвищенні ефективності системи управління регіональним і місцевим розвитком шляхом удосконалення вертикальної координації заходів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так і горизонтальної комунікації між органами місцевого самоврядування; узгодження секторальної політики на різних ієрархічних рівнях під час розроблення та реалізації стратегічних планів розвитку регіонів, які повинні кореспондувати з просторовим плануванням, бюджетним плануванням тощо. Важливим завданням є забезпечення тяглості реалізації заходів щодо розвитку міських територій, які започатковані у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, у наступній Стратегії для збереження містоцентричного підходу та досягнення поставлених довготривалих цілей.

✓ В результаті проведеного аналізу показників виконання місцевих бюджетів і окремих економічних показників міст та районів Карпатського регіону України вдалося виявити характерні особливості позиціонування міст обласного значення в економіці регіонів та районів за результатами адміністративно-фінансової децентралізації в 2015-2017 рр., а також оцінити їх загальний соціально-економічний стан та фінансову спроможність. Серед яких варто відзначити наступні: міста загалом є найбільш фінансово спроможними територіальними громадами в Карпатському регіоні; економіка міст продовжує залишатися найбільш привабливою для капітальних інвестицій; міста притягують найбільший обсяг прямих іноземних інвестицій(ПІІ) в регіоні; бюджети міст регіону є найменш залежними від трансфертів з державного бюджету; у містах найвищий рівень зайнятості; міста найбільше витрачають на підвищення якості своєї інфраструктури.

✓ Впровадження вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць зумовило зниження чисельності дотаційних бюджетів міст обласного значення Карпатського регіону майже втричі та сприяло зростанню частки капітальних інвестицій, профінансованих місцевими бюджетами. Однак, зазначені кошти традиційно спрямовувалися на заходи соціального характеру, а видатки які сприяли б підвищенню інвестиційної привабливості адміністративно-територіальної одиниці, залишилися мізерними.

ВИСНОВКИ

✓ Попри те, що зростання фінансового потенціалу міст обласного значення та районів Карпатського регіону не чинило значного стимулюючого впливу на активізацію інвестиційних процесів, найбільш ефективною є політика залучення прямих іноземних інвестицій у Львівській області, де іноземні інвестори з лагом в один рік зреагували на підвищення власного фінансового потенціалу як міст, так і регіонів, що є результатом соціально-економічного розвитку, зокрема, концентрації ділової активності. Крім того, у Львівській області, порівняно з іншими областями регіону, вищою є просторова ефективність процесів децентралізації, на що вказує позитивна динаміка капіталовкладень відносно зростання власних доходів бюджетів районів.

✓ Окреслено ключові ризики децентралізації в контексті розвитку прикордонних територій, пов'язаних з особливостями їх географічного розташування, потенціалу розвитку та активізацією євроінтеграційних процесів. Зокрема, особлива увага приділена ризикам створення неспроможних громад; посилення нерівномірності розвитку громад як всередині ОТГ, так і в межах країни; зростання частки тіньового сектору; загострення етнічних проблем у місцях компактного проживання етнічних меншин з огляду на поглиблення процесів автономного розвитку прикордонних громад.

✓ Оцінка просторової нерівномірності розподілу власних доходів та капітальних інвестицій районів областей Карпатського регіону здійснена за допомогою коефіцієнтів локалізації та концентрації засвідчила поки що незначний вплив децентралізації на перерозподіл економічної активності в межах адміністративних районів. Позитивно слід вважати тенденцію до зменшення коефіцієнта концентрації просторового розподілу капітальних інвестицій в районах, де створено ОТГ, що свідчить про зниження просторової нерівномірності їх розподілу. Спостерігаємо також нижчий ступінь концентрації власних доходів районів, аніж капітальних інвестицій. Така ситуація свідчить не стільки про ефективність розпочатих реформ, а скорше про недостатній часовий лаг для її оцінки.

✓ Податки та збори, які надходять від юридичних осіб, є головним джерелом формування доходів місцевих бюджетів. Однак під час формування доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад виникає чимало ризиків, які можуть спричинити до недоотримання місцевими бюджетами коштів. Серед них: висока частка окремих платників ПДФО у загальній сумі його надходжень до бюджету ОТГ, висока питома вага бюджетних установ та організацій в обсягах надходжень від ПДФО,

ВИСНОВКИ

недоотримання надходжень від ПДФО через неофіційну зайнятість працівників підприємств, скасування у найближчій перспективі зарахування акцизу з пального до місцевих бюджетів та інші. 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.

✓ 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. 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.

ВИСНОВКИ

✓ Одним із бюджетоутворюючих податків більшості ОТГ Карпатського регіону є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). На основі аналітичного дослідження джерел надходження податку на доходи фізичних осіб ОТГ Карпатського регіону, виокремлено три групи територіальних громад: 1 група – територіальні громади, надходження ПДФО яких формуються за рахунок приватних підприємств, 2 група – територіальні громади, надходження ПДФО більшою мірою забезпечує орган місцевого самоврядування, 3 група – надходження забезпечуються приватними підприємствами та органом місцевого самоврядування в рівній мірі. За результатами проведеного дослідження обґрунтовано перспективи соціально-економічного розвитку територіальних громад в розрізі визначених груп, зокрема, для громад з високим рівнем залежності надходження ПДФО, що забезпечується органом місцевого самоврядування – активізація підприємницької діяльності шляхом прийняття програм сприяння розвитку підприємництва, для усіх ОТГ – налагодження співпраці ОМС з бізнесовими структурами та бізнес асоціаціями.

✓ Зміна системи адміністрування податку з доходів фізичних осіб в частині його зарахування до місцевих бюджетів за місцем проживання, а не місцем працевлаштування фізичної особи сприятиме посиленню фінансової незалежності територіальних громад, збільшить можливості для впровадження соціальних та інфраструктурних проектів в наслідок зростання доходів, підвищить мотивацію органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, покращення якості та кількості соціальних послуг, які надаються жителям громади, посилять процеси об'єднання громад. Як результат, зменшаться диспропорції в економічному і соціальному розвитку між територіальними громадами. Оптимальним шляхом трансформації має стати розподіл додаткового навантаження з адміністрування ПДФО між усіма суб'єктами: фізичною особою (щодо своєчасного подання інформації роботодавцю про зміну податкової адреси; заповнення та подання щорічних податкових декларацій фіскальним органам), роботодавцем (щодо утримання та перерахування ПДФО до місцевих бюджетів, відповідно до податкової адреси працівників, а також подання звітності до фіскальних органів) та державою (проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів з підвищення податкової культури серед населення).

✓ На основі узагальнення вітчизняного досвіду та досвіду країн ЄС (аналіз проведено в контексті визначення податкової бази, проведення

ВИСНОВКИ

оцінки бази оподаткування, встановлення податкових ставок та визначення рівня і особливостей управління при оподаткуванні землі) обґрунтовано необхідність оптимізації механізму справляння плати за землю в умовах активізації економічного розвитку громад. Шляхами вирішення проблем адміністрування плати за землю в Україні визначено: удосконалення підходів до визначення нормативної грошової оцінки землі у зв'язку з невідповідністю нормативно встановлених значень ринкової вартості землі та використанням при оцінці землі великої кількості показників та коефіцієнтів на основі застарілих даних; доцільність використання оцінки землі на основі визначення її ринкової вартості, що проте вимагає високого рівня розвитку ринку землі в державі, чого в Україні наразі немає; потреба перегляду законодавчо встановленої мінімальної податкової ставки для збільшення надходжень до місцевих бюджетів та уникнення спотворення податкової конкуренції та можливої корупції.

✓ Значення надходжень від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельних ділянок, в податкових надходженнях місцевих бюджетів в Україні значно нижче, ніж у країнах світу. Головними причинами незначної ролі податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, в наповненні місцевих бюджетів України є неповнота державного реєстру речових прав на нерухоме майно, відсутність адекватної (основаної на ринковій чи оціненій вартості нерухомості) бази оподаткування, а також відсутність політичної волі органів місцевого самоврядування щодо посилення заходів із збільшення податкових надходжень з нерухомого майна. Підвищити значення податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, у формуванні доходів місцевих бюджетів можливо шляхом переобліку усієї нерухомості, а також внесенні змін в механізм адміністрування податку, зокрема, в частині бази оподаткування (встановлення ринкової або оціненої вартості нерухомості) та ставок (єдиної невисокої ставки із скасуванням усіх пільг).

✓ Повноцінний економічний розвиток як великих, так і малих територіальних громад неможливий без зовнішньої фінансової підтримки. Найвагомим джерелом зовнішнього фінансування новостворених територіальних громад є кошти, передані з державного бюджету. Проте в силу різних обставин (відсутності в органів місцевого самоврядування чіткого бачення розвитку ОТГ в середньостроковій перспективі, вирішення локальних нагальних проблем) ці кошти спрямовувались в основному на соціальну сферу, залишаючи питання економічного розвитку на другому

ВИСНОВКИ

плані. Тому в перспективі, для підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за економічний розвиток громад, доцільно змінити акценти державної фінансової підтримки в напрямі підвищення саме економічного розвитку ОТГ через збільшення частки проектів економічного спрямування, які фінансуються за рахунок коштів ДФРР, підвищити вимоги до співфінансування проектів, які фінансуються з коштів державного бюджету, включивши обов'язковим елементом залучення коштів приватного інвестора, проводити інформаційну та освітню роботу та передбачити фінансування заходів з підвищення інвестиційної привабливості ОТГ.

✓ Враховуючи інституційні зміни в Україні виокремлено такі інституційні ризики управління комунальною власністю територіальними громадами в умовах децентралізації: ризик нівелювання місцевої демократії; ризики посилення «ресурсного прокляття»; ризик виникнення/посилення рентоорієнтованої поведінки; ризик: виникнення/поглиблення конфлікту інтересів; ризик «добровільного» правонаступництва майна, прав та обов'язків територіальних громад; ризики виникнення дилем «трагедії спільного», «проблеми колективної дії», «дилеми в'язня»; ризик неефективності управління майном в умовах невизначеності (ймовірність помилкового рішення). Рівень інституційних ризиків залежить від таких чинників: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади; 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. Це вимагає впровадження формалізованої система власності, що дозволить територіальним громадам мінімізувати інституційні ризики управління об'єктами комунальної власності та підвищити ефективність розпорядження майном.

✓ На основі сучасних наукових підходів та застосування в практичній діяльності уточнено зміст поняття «просторове планування», яке потребує законодавчого закріплення у вітчизняному правовому полі, ширшого застосування в практичній планувальній діяльності на локальному рівні. Оцінка рівня забезпеченості містобудівними документами місцевого рівня ОТГ, оновлених ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» а також аналіз перспективних документів просторового планування, що

ВИСНОВКИ

містяться у законопроектах №6403 та №2280 показали неузгодженість їх положень між собою та необхідність перегляду. Обґрунтовано тісний взаємозв'язок містобудівної документації та стратегічного планування на місцевому рівні, що відображено у нормативно-правових документах, виявлено слабкість інституційного забезпечення механізму їх реалізації та обмеженість функцій містобудівного моніторингу та доцільність введення містобудівного кадастру. Доведено необхідність синхронізації законодавчих змін на різних рівнях впровадження містобудівної діяльності, оскільки взаємне узгодження та прийняття ефективних управлінських рішень може призвести до стимулювання раціонального просторового розвитку, до посилення ефективності реформи місцевого самоврядування тощо. Запропоновано покращити інституційне забезпечення просторового планування місцевого рівня шляхом залучення до практики розробки документів громадських експертних рад та створення у складі виконавчого комітету ради ОТГ органу з питань містобудування та архітектури. Для забезпечення інтегрованого просторового розвитку територій ОТГ необхідно прийняти законодавство з удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного забезпечення програм розвитку ОТГ, розробки механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу.

✓ Реформа децентралізації має знімати бар'єри використання потенціалу інклюзивного розвитку, забезпечувати включення усіх ресурсних можливостей задля досягнення цілей соціально-економічного розвитку й екологічної безпеки країни та її регіонів, включаючи використання природно-ресурсного потенціалу та реалізацію завдань з охорони навколишнього природного середовища на рівні територіальних громад. Оцінка результатів децентралізації у сфері використання природно-ресурсного потенціалу територіальних громад та екологічної безпеки, здійснена на основі пропонувананих авторами методичних підходів, засвідчує недостатність інституційних змін для оптимізації повноважень органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування в управлінні використанням природних ресурсів, вдосконалення міжбюджетного розподілу рентних платежів за спеціальне використання природних ресурсів й надходжень екологічного податку. Пропонується:

- надалі підвищувати зацікавленість територіальних громад у ефективному використанні їх природно-ресурсного потенціалу,

ВИСНОВКИ

зокрема, через вдосконалення розподілу надходжень рентних платежів між бюджетами, надання органам місцевого самоврядування права на встановлення вищих ставок рентних платежів за використання природних ресурсів місцевого значення;

- разом з тим, беручи до уваги дискретність родовищ корисних копалин та інших видів природних ресурсів, надходження відповідних рентних платежів слід враховувати при розрахунках індексів (коефіцієнтів) податкової спроможності громад для уникнення суспільно не виправданих надмірних привілеїв громад, що фактично отримують ренту природного характеру;
- запровадити сплату рентних платежів за спеціальне використання усіх видів природних ресурсів у бюджети за місцем користування ними, а не місцем реєстрації суб'єктів господарювання – користувачів ресурсами;
- вдосконалювати розподіл коштів екологічного податку між місцевими бюджетами в частині: спрямування надходжень від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях переважно до спеціального цільового фонду обласного бюджету задля уникнення розпорошення коштів та забезпечення їх акумуляції для вирішення питань поводження з відходами на міжмуніципальному (регіональному) рівні.

✓ З'ясовано, що плановане в Україні проведення природно-сільськогосподарського районування впродовж 2005-2010 років було зведено до окремої наукової проектної розробки на загальнодержавному рівні та деяких внутрішньообласних напрацювань, які не отримали офіційного затвердження.

Натомість в Україні до офіційного проведення природно-сільськогосподарського районування, підзаконними актами для здійснення нормативної грошової оцінки земель сумнівно зафіксовано окремі класифікації територіальних таксономічних одиниць, зокрема:

- перелік природних зон з приналежними до них адміністративними районами за регіонами України;
- перелік і шифри природно-сільськогосподарських районів в межах регіонів України;
- перелік природно-сільськогосподарських зон і гірських природно-сільськогосподарських областей в межах України.

Методично-правові засади чинного урядового механізму природно-сільськогосподарського районування, як складової

ВИСНОВКИ

загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, протирічать законам України "Про оцінку земель", "Про охорону земель" та є загрозою легітимності результатів цієї оцінки.

✓ Формування ефективної локальної освітньої політики на рівні ОТГ Карпатського регіону супроводжується проблемами, що мають свої особливості та найбільше впливають на функціонування дошкільної та загальної середньої освіти, це зокрема: відсутність навичок формування стратегічних пріоритетів розвитку системи освіти в ОТГ; необхідність здійснення оптимізації мережі; необхідність усвідомлення місця і ролі якісної освіти у ефективній самореалізації молоді на сучасному ринку праці тощо. У підсистемі дошкільної освіти важливими факторами, що визначали функціонування закладів дошкільної освіти, поряд із недостатньою кількістю фінансового ресурсу, залишалися пріоритетні напрями освітньої політики, історичні та культурні особливості розвитку територій (зокрема розуміння місця освіти у стратегічному розвитку громади) та чіткі територіальні диспропорції між сільськими, міськими, та територіями, що залишаються у складі районів. Для покращення умов функціонування закладів дошкільної освіти ОМС потребуватимуть підтримки у двох площинах, зокрема фінансовій (для неспроможних ОТГ) формування додаткової фінансової підтримки від держави для створення належних умов розвитку системи дошкільної освіти на власній території; освітній (для спроможних ОТГ) навчання з метою формування ефективної системи освіти та розвиток специфічних управлінських навичок.

Відтак, основними кроками, що забезпечать ефективний розвиток системи освіти ОТГ є: створення власних органів управління освітою, оптимізація мережі та створення опорних шкіл, здійснення моніторингу функціонування закладів освіти, пошук альтернативних джерел фінансування системи освіти, розвиток широкої автономії закладів освіти; розвиток партнерських відносин у системі освіти; розвиток системи позашкільної освіти та освіти для дорослих.

✓ Проведений компаративний аналіз функціонування децентралізованої системи соціального захисту в європейських країнах дозволив визначити позитиви та прогалини, на які слід звернути увагу при реформуванні системи соціального захисту в Україні. Серед них:

- децентралізація спричинила різний рівень розподілу повноважень та фінансових ресурсів, при чому інституційний дизайн в частині виокремлення одно-, дво- чи трирівневих систем управління в

ВИСНОВКИ

європейських країнах не вирішили проблем ефективного розподілу повноважень та фінансових ресурсів. Навіть у високорозвинених європейських країнах процеси децентралізації супроводжувались неефективною комунікацією між службами, дублюванням та відсутністю послуг. Схожість українських проблем вказують на потребу удосконалення державної політики соціального захисту в напрямку додаткової аргументації розподілу повноважень соціального захисту між інституційними рівнями, а також оптимізації значної кількості служб та структур в системі соціального захисту;

- архітектоніка систем соціального захисту в частині превалювання страхових чи бюджетних форм захисту є вихідною основою для проведення компаративного аналізу децентралізованої системи соціального захисту в зарубіжних країнах. При цьому свідченням вдалої побудови системи соціального захисту із широким застосуванням принципів соціального страхування за певними напрямами вказують на наявність меншого сектору соціального захисту на місцевому рівні. В цьому контексті Україні важливо визначитись яким засадам при побудові системи соціального захисту ми надаємо перевагу. Змішана система має місце, однак якщо ще не поглиблює бідність працюючого населення, які є платниками як податків, так і соціальних внесків.
- ✓ 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. Систематизовано функціональні, фінансові, організаційно-інституційні ризики в сфері охорони здоров'я територіальних громад Карпатського регіону. Напрями мінімізації зазначених ризиків полягають у наступному:
 - 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 надання первинної медичної допомоги при визначенні капітаційної ставки та скасування лімітування

ВИСНОВКИ

- декларацій у сільській місцевості;
- 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;
- 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.

✓ Досвід організації міжбюджетних відносин в унітарних країнах засвідчив існування їх різних форм, проте найпоширенішими є розподіл доходів (розподіл податкової бази або централізація податкових доходів з наступним розподілом відповідно до обраних критеріїв) та система грантів (цільових і нецільових), причому вибір їх залежить від завдань економічної та фінансової політики на даний момент часу; рівня фіскальної децентралізації; можливостей органів місцевого самоврядування до нарощення власного фінансового потенціалу; глибини асиметрій територіального розвитку тощо.

✓ Ефективно діюча система міжбюджетних відносин повинна адекватно відображати процеси формування достатніх обсягів фінансових ресурсів, в тому числі з урахуванням міжбюджетних трансфертів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень; формульні розрахунки обсягів міжбюджетних трансфертів не повинні спричиняти бюджетні дисбаланси; трансфертна підтримка повинна узгоджуватись із фіскальними потребами адміністративно-територіальних одиниць, бути стабільною та прозорою.

Основою управління міжбюджетними відносинами повинно бути чітке розмежування видаткових та дохідних повноважень і при цьому кожен рівень влади повинен мати достатній обсяг доходів для реалізації покладених на нього функцій. Збалансованість бюджетів кожного рівня (спираючись на податковий потенціал даної території) є запорукою забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для громадян.

ВИСНОВКИ

✓ Попри те, що система міжбюджетних відносин, а відтак і механізми фінансового вирівнювання є унікальними для кожної країни, окремі практики, які добре зарекомендували себе на батьківщині є сенс вивчати та запроваджувати в Україні. Зокрема, корисним може бути досвід скандинавських країн в частині формування чіткої відповідності «повноваження-обсяги бюджетного забезпечення» з правом для кожного рівня самоврядування встановлювати свої ставки податків та зборів. Доречним є запозичення окремих елементів моделей фінансового вирівнювання Швеції, яке відбувається як за доходами, так і за витратами і базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Моделі вирівнювання скандинавських країн цікаві, насамперед, тим, що базуються на реальних видаткових потребах органів місцевого самоврядування та реальних програмах соціально-економічного розвитку регіонів, але ключовою детермінантою є зростання рівня фінансової автономності місцевих бюджетів.

✓ Показано, що органи місцевого самоврядування, отримуючи нові повноваження та додаткові ресурси, не завжди вміють раціонально розпорядитися ними, що обумовлює нецільове або навіть незаконне їх використання, а також не займаються пошуком резервів збільшення обсягів місцевих бюджетів. З'ясовано інституційні (організаційні та правові) проблеми функціонування системи бюджетного контролю за коштами місцевих бюджетів. Серед основних визначено: надмірну кількість інститутів, наділених контрольними повноваженнями; відсутність уніфікованої законодавчої бази функціонування органів бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування; невпорядкованість прав і відповідальності органів, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на рівні місцевого самоврядування; низький рівень громадського контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування щодо використання коштів громад.

✓ Систематизовано порушення, що мають місце в органах місцевого самоврядування на всіх стадіях бюджетного процесу та проаналізовано їх кількісні параметри. Виявлено об'єктивні та суб'єктивні фактори, що породжують такі проблеми. Доведено, що з огляду на нові умови функціонування місцевих фінансів, вдосконаленню організації системи бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування сприятиме реалізація низки таких кроків:

- враховуючи значну кількість суб'єктів, уповноважених провадити контрольні заходи на рівні органів місцевого самоврядування (часто із дублюючими повноваженнями), доречним може бути створення

ВИСНОВКИ

єдиного органу бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування із законним делегуванням йому контрольних функцій та забезпеченням незалежного статусу від державної влади та ОМС. Такий підхід спрямований на результат (забезпечення виконання планових індикаторів та одержання очікуваних ефектів), а не на процес;

- оскільки реформа адміністративно-фінансової децентралізації передбачає збільшення повноважень ОМС в частині формування і використання коштів місцевих бюджетів, то логічно було б посилити та законодавчо закріпити рівень контролю та відповідальності голів ОТГ, бо саме вони є розпорядниками бюджетних коштів, окрім того доцільно уповноважити голову новоствореної громади здійснювати внутрішній контроль за дотриманням бюджетної дисципліни на всіх етапах бюджетного процесу;
- запровадження наскрізного моніторингу прийнятих рішень ОТГ на предмет їх відповідності чинним законам України сприятиме мінімізації ризиків неефективного та нецільового використання коштів місцевих бюджетів;
- повна інвентаризація земель ОТГ та їх нормативна грошова оцінка, незалежно від їх цільового призначення, перегляд існуючих та укладання нових договорів оренди (земельних, водних, комунальних), а також посилення контролю за використанням комунального майна дадуть змогу відшукати додаткові резерви наповнення місцевих бюджетів;
- мінімізації можливостей неефективного використання коштів місцевих бюджетів сприятиме інвентаризація діючих програм з одночасним зменшенням їх кількості, особливо тих, які без конкретних результативних показників та не мають домінуючого впливу на соціально-економічний розвиток територій;
- належне планування потреби в бюджетних коштах, в .ч на реалізацію заходів, передбачених місцевими програмами, сприятиме виконанню основної місії бюджету – задоволенню суспільних потреб територіальної громади;
- формування єдиної інформаційної бази, що фіксує виявлені правопорушення, пов'язані із управлінням коштами місцевих бюджетів, а відтак і законодавче посилення відповідальності за бюджетні правопорушення також здатні покращити бюджетну дисципліну на місцевому рівні.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Показники економічного розвитку регіонів України

Таблиця А.1

Індекси росту власних доходів і трансфертів із державного бюджету, %

Регіон	Індекс росту власних доходів				Індекс росту трансфертів			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	96,13	119,17	141,72	134,41	112,73	133,22	112,31	139,51
Вінницька обл.	110,13	121,83	149,09	145,54	112,10	137,45	115,71	143,19
Волинська обл.	109,51	138,90	139,99	152,83	114,35	122,06	112,11	138,42
Дніпропетровська обл.	108,81	119,70	135,91	129,66	117,14	192,36	110,30	138,73
Донецька обл.	77,49	73,49	123,56	136,29	104,75	112,52	97,15	150,43
Житомирська обл.	108,61	117,24	145,44	141,63	108,91	129,37	116,78	138,08
Закарпатська обл.	108,15	131,07	150,01	148,34	106,20	125,02	110,27	134,03
Запорізька обл.	104,50	120,42	154,90	125,36	109,91	161,49	113,20	141,74
Івано-Франківська обл.	105,15	126,74	142,45	138,46	111,94	130,46	119,93	137,79
Київська обл.	102,49	127,07	150,18	149,20	118,31	153,37	110,12	149,76
Кіровоградська обл.	108,28	118,45	147,34	137,56	109,04	137,90	113,54	137,67
Луганська обл.	74,18	65,44	114,58	127,60	93,65	75,32	118,71	125,69
Львівська обл.	108,64	132,55	155,19	133,68	113,32	144,86	111,24	140,23
Миколаївська обл.	105,52	121,84	147,43	133,95	110,68	138,72	108,83	134,73
Одеська обл.	107,64	123,77	155,08	148,64	118,25	139,78	104,70	131,95
Полтавська обл.	101,12	123,30	143,72	135,04	116,20	165,73	124,20	139,74
Рівненська обл.	104,87	117,69	141,39	147,99	111,76	127,36	114,88	140,05
Сумська обл.	103,00	118,71	147,10	141,64	111,99	146,57	123,87	130,11
Тернопільська обл.	103,15	132,60	138,19	140,90	110,97	129,04	126,26	132,96
Харківська обл.	102,00	119,86	143,61	133,30	134,08	140,02	109,72	138,63
Херсонська обл.	107,46	124,39	145,17	136,44	111,03	125,70	110,93	136,20
Хмельницька обл.	104,61	125,65	142,13	139,63	110,51	131,88	116,53	140,61
Черкаська обл.	103,37	123,67	145,63	136,10	116,97	136,49	120,01	141,88
Чернівецька обл.	96,88	133,03	152,77	123,19	107,92	126,13	114,69	139,56
Чернігівська обл.	109,23	122,17	150,04	137,39	116,01	130,60	115,17	147,43

*Тут і далі у додатку А авторські розрахунки за даними: Бюджет України 2015: стат. зб. К.: Мінфін України, 2016. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf); Бюджет України 2017: стат. зб. К.: Мінфін України, 2018. 307 с. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf)

Таблиця А.2

Індекси росту капітальних інвестицій, %

Регіон	Індекс росту капітальних інвестицій				Індекс росту суми капітальних інвестицій, профінансованих за кошти державного бюджету і місцевих бюджетів			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	87,81	124,47	131,52	124,84	66,74	244,66	170,36	157,59
Вінницька обл.	92,88	129,93	112,60	141,46	94,68	215,54	140,12	186,51
Волинська обл.	101,88	181,93	103,53	110,30	61,11	200,99	140,21	123,82
Дніпропетровська обл.	95,61	127,33	127,97	129,36	43,21	389,18	168,88	163,81
Донецька обл.	47,13	63,13	143,33	145,09	28,95	111,34	221,78	181,37
Житомирська обл.	96,66	139,23	137,81	138,55	96,52	188,99	163,57	120,56
Закарпатська обл.	99,73	143,19	123,41	120,60	95,91	290,69	128,60	120,79
Запорізька обл.	102,86	110,80	141,64	143,84	29,13	383,31	184,43	118,46
Івано-Франківська обл.	142,53	140,54	82,71	122,15	122,85	241,75	158,10	142,08

ДОДАТКИ

Регион	Індекс росту капітальних інвестицій				Індекс росту суми капітальних інвестицій, профінансованих за кошти державного бюджету і місцевих бюджетів			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Київська обл.	94,96	123,94	137,16	103,24	60,95	148,76	251,85	139,35
Кіровоградська обл.	96,85	129,94	156,65	115,19	92,75	410,58	100,40	163,85
Луганська обл.	45,94	39,45	200,10	80,78	11,63	342,69	270,47	130,81
Львівська обл.	97,33	140,10	138,98	129,57	64,47	344,46	163,13	167,93
Миколаївська обл.	75,30	158,82	162,44	114,88	68,55	309,86	230,97	115,18
Одеська обл.	78,85	106,65	167,56	133,30	112,95	223,75	206,70	179,20
Полтавська обл.	92,57	94,45	183,08	103,87	79,74	315,99	194,88	169,52
Рівненська обл.	98,85	154,54	99,77	141,69	80,27	207,13	147,92	128,32
Сумська обл.	102,82	130,91	157,32	120,55	105,72	240,07	182,59	129,82
Тернопільська обл.	87,02	147,78	127,71	146,28	97,24	246,16	173,75	108,62
Харківська обл.	86,44	140,02	147,12	117,02	88,71	251,02	161,55	139,19
Херсонська обл.	103,92	140,73	147,75	160,35	99,11	249,58	162,50	108,68
Хмельницька обл.	112,12	166,96	133,98	115,09	101,27	279,14	156,53	131,26
Черкаська обл.	95,57	137,51	144,87	125,32	68,87	200,75	203,49	130,95
Чернівецька обл.	74,73	165,34	95,68	112,11	96,59	239,76	167,87	120,47
Чернігівська обл.	92,23	135,44	149,81	138,22	96,22	230,52	194,52	173,46

Таблиця А.3

Індекси росту капітальних інвестицій, профінансованих за кошти державного і місцевих бюджетів, %

Регион	Індекс росту капітальних інвестицій, профінансованих за кошти державного бюджету				Індекс росту капітальних інвестицій, профінансованих за кошти місцевих бюджетів			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	42,15	252,66	133,88	165,10	81,98	240,95	188,06	155,00
Вінницька обл.	28,69	611,09	157,85	132,66	118,63	180,82	134,86	205,21
Волинська обл.	14,40	610,19	84,38	154,48	87,99	162,47	159,95	118,09
Дніпропетровська обл.	11,29	399,45	140,33	104,45	78,04	387,56	173,52	171,63
Донецька обл.	14,12	92,63	142,34	147,09	53,91	119,58	248,89	188,06
Житомирська обл.	18,86	1250,96	146,25	176,48	112,27	152,81	168,40	107,02
Закарпатська обл.	37,11	626,42	96,35	144,22	117,54	251,71	137,92	116,06
Запорізька обл.	1,98	538,28	265,63	232,46	76,40	376,31	179,18	107,55
Івано-Франківська обл.	70,94	232,11	155,98	167,89	148,06	244,00	158,57	136,45
Київська обл.	46,84	48,39	263,33	179,64	98,14	274,98	249,31	129,93
Кіровоградська обл.	122,12	915,05	47,42	177,91	87,09	274,34	148,12	159,80
Луганська обл.	5,92	306,51	415,38	70,88	21,09	359,52	213,03	177,13
Львівська обл.	51,95	351,08	142,82	223,61	74,76	340,68	175,09	141,20
Миколаївська обл.	55,51	376,26	174,96	83,05	72,56	294,23	247,83	122,00
Одеська обл.	100,88	207,79	139,54	271,84	117,22	228,60	225,26	163,33
Полтавська обл.	114,63	368,01	166,40	185,40	74,30	303,46	203,20	165,72
Рівненська обл.	31,70	482,27	104,98	158,92	99,86	171,91	163,33	121,26
Сумська обл.	53,10	488,45	145,36	86,13	125,07	201,31	196,69	142,04
Тернопільська обл.	38,62	936,41	199,82	102,02	113,50	181,00	161,02	112,62
Харківська обл.	64,28	330,07	82,81	146,50	103,49	221,32	205,67	137,54
Херсонська обл.	26,46	862,00	166,15	90,71	122,05	207,67	161,47	113,93
Хмельницька обл.	53,56	363,53	242,77	126,86	120,78	263,84	134,98	133,23
Черкаська обл.	30,42	272,35	175,66	120,75	91,61	186,68	211,47	133,38
Чернівецька обл.	42,98	395,13	158,68	142,79	131,64	206,59	171,63	112,04
Чернігівська обл.	41,58	479,26	168,44	162,37	118,73	194,65	203,78	176,72

ДОДАТКИ

Таблиця А.4

Частка коштів державного і місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій, %

Регіон	Частка коштів державного бюджету				Частка коштів місцевих бюджетів			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	1,25	2,53	2,58	3,41	2,70	5,22	7,47	9,27
Вінницька обл.	0,49	2,32	3,26	3,06	5,63	7,84	9,39	13,62
Волинська обл.	0,61	2,04	1,66	2,33	6,47	5,77	8,92	9,55
Дніпропетровська обл.	0,27	0,84	0,93	0,75	1,70	5,19	7,03	9,33
Донецька обл.	1,17	1,72	1,71	1,73	2,66	5,03	8,74	11,33
Житомирська обл.	0,33	2,95	3,13	3,99	9,65	10,59	12,94	9,99
Закарпатська обл.	0,72	3,16	2,47	2,95	6,22	10,94	12,23	11,77
Запорізька обл.	0,12	0,58	1,10	1,77	2,66	9,05	11,45	8,56
Івано-Франківська обл.	0,81	1,33	2,51	3,45	3,46	6,01	11,53	12,88
Київська обл.	0,77	0,30	0,58	1,01	0,61	1,36	2,47	3,11
Кіровоградська обл.	1,03	7,26	2,20	3,40	3,82	8,06	7,62	10,58
Луганська обл.	0,66	5,15	10,69	9,38	1,43	12,99	13,83	30,33
Львівська обл.	1,33	3,32	3,41	5,89	2,32	5,64	7,11	7,75
Миколаївська обл.	0,64	1,51	1,62	1,17	2,70	5,01	7,65	8,12
Одеська обл.	1,42	2,76	2,30	4,69	4,67	10,00	13,44	16,47
Полтавська обл.	0,41	1,61	1,46	2,61	1,71	5,50	6,11	9,74
Рівненська обл.	0,94	2,95	3,10	3,48	7,38	8,21	13,43	11,50
Сумська обл.	0,85	3,16	2,92	2,09	5,43	8,35	10,44	12,30
Тернопільська обл.	0,57	3,63	5,67	3,96	6,06	7,42	9,36	7,21
Харківська обл.	2,66	6,28	3,53	4,42	7,09	11,20	15,66	18,41
Херсонська обл.	0,48	2,95	3,32	1,88	7,04	10,39	11,35	8,06
Хмельницька обл.	0,91	1,98	3,58	3,95	5,00	7,90	7,96	9,22
Черкаська обл.	1,19	2,35	2,85	2,75	6,05	8,22	11,99	12,76
Чернівецька обл.	1,84	4,39	7,29	9,28	8,61	10,76	19,30	19,29
Чернігівська обл.	0,67	2,35	2,65	3,11	4,61	6,63	9,02	11,53

Таблиця А.5

Індекси росту видатків (без трансфертів) і видатків на економічну діяльність, %

Регіон	Індекс росту видатків (без трансфертів)				Індекс росту видатків на економічну діяльність			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	102,42	123,91	125,06	141,51	95,80	198,56	172,96	154,72
Вінницька обл.	112,83	129,22	124,68	145,24	215,12	131,81	138,64	173,09
Волинська обл.	110,55	124,17	122,94	139,20	100,98	166,50	206,84	142,51
Дніпропетровська обл.	108,99	137,86	128,29	133,63	103,46	259,21	209,87	126,38
Донецька обл.	80,29	84,87	115,44	156,40	59,26	84,19	195,26	194,85
Житомирська обл.	110,16	123,49	126,19	137,57	127,52	155,25	150,84	145,07
Закарпатська обл.	107,84	130,52	118,11	134,69	155,14	244,63	132,80	154,40
Запорізька обл.	108,57	134,31	130,74	139,96	94,37	262,22	170,21	153,39
Івано-Франківська обл.	109,65	129,00	125,19	136,70	131,23	168,09	153,52	139,47
Київська обл.	109,24	138,85	125,79	149,50	91,99	306,25	136,96	189,13
Кіровоградська обл.	107,79	131,43	121,96	139,73	105,35	223,63	145,98	146,83
Луганська обл.	69,02	69,67	135,64	143,42	35,68	203,06	137,58	177,78
Львівська обл.	111,48	138,09	126,34	136,83	141,75	340,90	168,21	117,23
Миколаївська обл.	107,08	130,50	122,98	136,98	80,94	300,19	149,82	167,92
Одеська обл.	114,19	130,92	124,90	148,58	120,71	233,68	175,42	152,14
Полтавська обл.	108,77	137,91	134,39	143,04	89,92	365,92	164,45	150,90
Рівненська обл.	110,28	123,68	120,50	141,32	110,40	120,45	128,92	167,40
Сумська обл.	110,30	133,37	129,09	137,19	143,00	185,05	153,38	163,88
Тернопільська обл.	109,05	126,95	131,38	133,19	103,47	174,18	154,94	120,12
Харківська обл.	121,85	121,20	127,85	140,80	136,37	183,64	150,85	150,00
Херсонська обл.	111,41	122,94	121,34	136,67	184,29	142,17	134,66	116,14

ДОДАТКИ

Регіон	Індекс росту витатків (без трансфертів)				Індекс росту витатків на економічну діяльність			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Хмельницька обл.	108,26	130,02	124,08	140,75	121,83	229,31	152,64	134,69
Черкаська обл.	110,51	130,25	128,78	141,05	95,51	178,38	194,83	145,68
Чернівецька обл.	106,25	124,87	124,97	138,70	132,10	193,98	172,66	138,38
Чернігівська обл.	113,49	127,22	123,21	148,19	120,73	187,07	169,97	223,17

Таблиця А.6

Частка витатків на економічну діяльність у структурі витатків, %

Регіон	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Ранг			
					2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	4,95	7,93	10,96	11,99	x	x	x	x
Вінницька обл.	7,04	7,19	7,99	9,52	3	6	9	8
Волинська обл.	4,60	6,17	10,38	10,62	6	10	5	6
Дніпропетровська обл.	5,25	9,87	16,15	15,27	4	4	3	2
Донецька обл.	3,46	3,43	5,80	7,23	13	24	20	17
Житомирська обл.	4,35	5,46	6,53	6,89	8	16	17	18
Закарпатська обл.	3,42	6,41	7,21	8,27	16	8	12	12
Запорізька обл.	2,91	5,67	7,39	8,09	20	14	10	13
Івано-Франківська обл.	4,56	5,94	7,28	7,43	7	12	11	15
Київська обл.	4,29	9,45	10,29	13,02	10	5	6	5
Кіровоградська обл.	2,92	4,97	5,95	6,25	19	17	19	21
Луганська обл.	2,19	6,38	6,47	8,02	24	9	18	14
Львівська обл.	5,05	12,48	16,61	14,23	5	2	2	3
Миколаївська обл.	2,42	5,56	6,78	8,31	23	15	15	11
Одеська обл.	8,00	14,28	20,06	20,54	1	1	1	1
Полтавська обл.	2,55	6,78	8,30	8,75	22	7	8	9
Рівненська обл.	4,31	4,20	4,49	5,32	9	22	23	22
Сумська обл.	3,44	4,77	5,67	6,77	14	19	21	20
Тернопільська обл.	2,70	3,71	4,37	3,94	21	23	24	24
Харківська обл.	7,37	11,16	13,17	14,03	2	3	4	4
Херсонська обл.	3,80	4,40	4,88	4,15	12	21	22	23
Хмельницька обл.	3,31	5,84	7,18	6,87	17	13	13	19
Черкаська обл.	3,44	4,71	7,13	7,36	15	20	14	16
Чернівецька обл.	3,94	6,12	8,46	8,44	11	11	7	10
Чернігівська обл.	3,26	4,79	6,61	9,96	18	18	16	7

Таблиця А.7

Індекси росту обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг) суб'єктів господарювання і витатків на економічну діяльність, %

Регіон	Індекс росту обсягу реалізованої продукції суб'єктів господарювання				Індекс росту витатків на економічну діяльність			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Україна	102,89	128,18	120,30	123,12	95,80	198,56	172,96	154,72
Вінницька обл.	139,99	147,32	119,36	121,39	215,12	131,81	138,64	173,09
Волинська обл.	109,63	136,24	124,81	142,38	100,98	166,50	206,84	142,51
Дніпропетровська обл.	108,12	125,71	118,12	127,62	103,46	259,21	209,87	126,38
Донецька обл.	64,79	87,18	105,56	116,45	59,26	84,19	195,26	194,85
Житомирська обл.	122,24	125,93	149,78	120,75	127,52	155,25	150,84	145,07
Закарпатська обл.	118,85	118,94	105,68	122,04	155,14	244,63	132,80	154,40
Запорізька обл.	120,84	133,47	118,02	128,25	94,37	262,22	170,21	153,39
Івано-Франківська обл.	94,06	128,05	124,51	118,70	131,23	168,09	153,52	139,47
Київська обл.	111,13	128,32	118,34	107,47	91,99	306,25	136,96	189,13
Кіровоградська обл.	121,38	118,44	112,24	114,31	105,35	223,63	145,98	146,83
Луганська обл.	42,83	78,25	138,00	84,18	35,68	203,06	137,58	177,78

ДОДАТКИ

Регион	Індекс росту обсягу реалізованої продукції суб'єктів господарювання				Індекс росту витраток на економічну діяльність			
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Львівська обл.	115,42	125,87	113,49	128,22	141,75	340,90	168,21	117,23
Миколаївська обл.	117,17	149,79	123,76	111,76	80,94	300,19	149,82	167,92
Одеська обл.	114,49	136,39	130,54	118,20	120,71	233,68	175,42	152,14
Полтавська обл.	118,56	137,98	115,75	123,21	89,92	365,92	164,45	150,90
Рівненська обл.	130,55	115,84	116,65	122,51	110,40	120,45	128,92	167,40
Сумська обл.	120,73	146,89	116,89	123,15	143,00	185,05	153,38	163,88
Тернопільська обл.	121,75	124,23	67,31	128,25	103,47	174,18	154,94	120,12
Харківська обл.	109,63	137,37	115,01	121,07	136,37	183,64	150,85	150,00
Херсонська обл.	118,17	139,73	121,38	118,09	184,29	142,17	134,66	116,14
Хмельницька обл.	123,69	134,04	116,78	132,21	121,83	229,31	152,64	134,69
Черкаська обл.	121,78	141,84	113,50	121,12	95,51	178,38	194,83	145,68
Чернівецька обл.	115,03	123,12	116,50	127,65	132,10	193,98	172,66	138,38
Чернігівська обл.	120,40	145,88	126,21	125,22	120,73	187,07	169,97	223,17

Таблиця А.8

Рейтинг щодо формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у 2015-2017 рр.

Область	Параметр 1		Параметр 2		Параметр 3		Параметр 4		Загальне місце
	Кількість ОТГ	Місце	Частка ОТГ у площі області, %	Місце	Частка територіальних громад, що об'єдналися, %	Місце	Частка ОТГ із чисельністю менше 5 тис. осіб, %	Місце	
Вінницька обл.	34	8	14,7	20	14,3	20	50,0	21	19
Волинська обл.	40	5	45,2	6	41,0	6	35,0	12	5
Дніпропетровська обл.	57	1	49,1	5	48,3	5	43,9	17	4
Донецька обл.	14	16	20,0	15	21,8	15	21,4	6	14
Житомирська обл.	46	2	56,4	1	55,2	1	34,8	11	1
Закарпатська обл.	6	19	4,8	24	5,6	24	0,0	1	18
Запорізька обл.	42	6	54,9	2	49,8	4	50,0	21	6
Івано-Франківська обл.	24	14	16,8	18	20,9	16	12,5	2	13
Київська обл.	12	17	7,9	23	10,0	23	16,7	3	17
Кіровоградська обл.	15	15	10,3	22	10,8	22	46,7	19	20
Луганська обл.	11	18	20,0	16	18,4	18	18,2	4	15
Львівська обл.	35	7	15,9	19	19,3	17	31,4	9	14
Миколаївська обл.	29	9	36,3	8	33,5	9	41,4	16	8
Одеська обл.	26	13	22,2	14	22,4	14	19,2	5	10
Полтавська обл.	43	3	27,0	11	31,2	12	48,8	20	10
Рівненська обл.	26	12	23,8	13	26,0	13	34,6	10	11
Сумська обл.	29	10	33,5	9	32,2	10	37,9	14	9
Тернопільська обл.	41	4	39,2	7	39,3	7	46,3	18	7
Харківська обл.	12	17	11,7	21	12,4	21	0,0	1	16
Херсонська обл.	27	11	25,3	12	31,9	11	40,7	15	12
Хмельницька обл.	40	5	54,0	3	53,2	2	25,0	8	2
Черкаська обл.	26	12	17,8	17	17,4	19	50,0	21	19
Чернівецька обл.	27	11	32,8	10	35,8	8	22,2	7	7
Чернігівська обл.	37	6	51,5	4	52,2	3	37,8	13	3
Україна	699	x	29,4	x	29,1	x	36,1	x	x

Джерело: побудовано за даними «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2018». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/MonitoringFinal-10.01.2018-1.pdf>

ДОДАТКИ

Додаток Б

Таблиця Б. І

Об'єднані територіальні громади, утворені на базі міста обласного значення, станом на 18.06.2019 р.

Місто обласного значення (МОЗ)	Площа міста, км ² (2018)	Населення міста, осіб, (01.01.2018)	Площа міської ОТГ (км ²)	Населення міської ОТГ, (осіб)	Темпи зростання площі міської ОТГ (2019/2018), разів	Темпи зростання населення (2019/2018), разів	Відношення темпів зростання площі ОТГ-МО /темпів зростання населення ОТГ МОЗ, разів
Вінниця	113,2	371 855	113,8	373 164	1,01	1,01	1,01/1,01
Хмільник	20,49	28 200	42,21	28 579	2,06	1,01	2,06/1,01
Марганець	37	49 438	201,32	50 051	5,44	1,01	5,44/1,01
Покрова	26	44 956	170,37	44 471	6,55	0,99	6,55/0,99
Добропілля	14	30 186	266,29	46 194	19,02	1,53	19,02/1,53
Лиман	192	21 691	1209,75	42 871	6,30	1,98	6,30/1,98
Житомир	65	266 936	93,4	268 537	1,44	1,01	1,44/1,01
Новоград-Волинський	32,7	56 288	73,1	57 490	2,24	1,02	2,24/1,02
Бердянськ	82	111 740	253,45	116 714	3,09	1,04	3,09/1,04
Долина	20,22	20 619	100,757	28 055	4,98	1,36	4,98/1,36
Коломия	41,1	60 941	136,77	70 644	3,33	1,16	3,33/1,16
Березань	33	16 452	171,51	21 142	5,20	1,29	5,20/1,29
Буча	26,57	31 959	131,72	39 428	4,96	1,23	4,96/1,23
Ржищів	35,6	7 447	187,81	10 353	5,28	1,39	5,28/1,39
Вознесенськ	22,56	35 243	89,78	36 492	3,98	1,04	3,98/1,04
Балта	22,97	18 789	904,53	32 891	39,38	1,75	39,38/1,75
Біляївка	14,55	12 047	190,17	13 961	13,07	1,16	13,07/1,16
Гадяч	17,78	23 960	72,48	24 954	4,08	1,04	4,08/1,04
Горішні Плавні	110,9	51 955	174,578	52 650	1,57	1,01	1,57/1,01
Вараш	11,31	43 180	33,45	43 548	2,96	1,01	2,96/1,01
Шостка	43,69	75 909	109,9	77 001	2,52	1,01	2,52/1,01
Суми	95,39	264 483	129,726	267 666	1,36	1,01	1,36/1,01
Конотоп	43,78	87 099	103	94 315	2,35	1,08	2,35/1,08
Тернопіль	72	218 653	151,4	221 212	2,10	1,01	2,10/1,01
Бережани	12	18 168	59,8	20 068	4,98	1,10	4,98/1,10
Лозова	18,1	56 655	1102,41	78 981	60,91	1,39	60,91/1,39
Нова Каховка	22,7	46 044	122,49	52 342	5,40	1,14	5,40/1,14
Славута	22	35 617	69,87	36 330	3,18	1,02	3,18/1,02
Нетішин	24,67	36 921	96,99	38 028	3,93	1,03	3,93/1,03
Канів	17,42	23 884	54	24 518	3,10	1,03	3,10/1,03
Новодністровськ	7,09	10 909	48,88	12 739	6,89	1,17	6,89/1,17
Новгород-Сіверський	11,81	13 513	91,81	13 747	7,77	1,02	7,77/1,02
Ніжин	50,5	71 078	105,58	70 581	2,09	0,99	2,09/0,99

Джерело: складено та розраховано за ⁵¹⁵, ⁵¹⁶.

Примітка:

приріст площі міської ОТГ порівняно з МОЗ у понад 7 разів та більше.

⁵¹⁵ Децентралізація: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>

⁵¹⁶ Портал об'єднаних громад України: сайт. URL: <https://gromada.info/gromada>

ДОДАТКИ

Таблиця Б.2

Розподіл обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад для ОТГ на базі міст обласного значення у 2019 р.

Область	Назва ОТГ	Назва місцевого бюджету ОТГ	Чисельність населення станом на 1.01.2018 р., осіб			Площа ОТГ, км ²	Обсяг субвенції, тис. грн	Обсяг субвенції на одну особу, грн	Обсяг субвенції (січень-червень 2019 р)	
			усього	У тому числі					Виконання, тис. грн	Виконання до уточненого річного розпису, %
				міського	сільського					
Вінницька	Вінницька	м. Вінниці	373164	373164	-	113,8	617,8	1,7	207,0	33,50
Вінницька	Хмільницька	м. Хмільника	28579	27941	638	42,21	387,0	13,5	129,0	33,33
Житомирська	Житомирська	м. Житомира	268537	266936	1601	93,4	903,2	3,4	300,0	33,21
Житомирська	Новоград-Волинська	м. Новоград-Волинського	57490	56288	1202	73,1	694,3	12,1	231,0	30,06
Запорізька	Бердянська	м. Бердянська	116714	111740	4974	253,45	2606,6	22,3	870,0	33,37
Рівненська	Вараська	м. Вараша	43548	42401	1147	33,45	465,4	10,7	156,0	33,51
Тернопільська	Тернопільська	м. Тернополя	221212	218653	2559	151,4	1455,1	6,6	486,0	33,39
Дніпропетровська	Покровська	м. Покрова	44471	41195	3276	170,37	1735,5	39,0	579,0	33,36
Херсонська	Новокаховська	м. Нової Каховки	52342	50236	2106	122,49	1186,1	22,7	396,0	29,95
Харківська	Лозівська	м. Лозової	78981	62999	15982	1102,41	9939,1	125,8	3312,0	33,32
Черкаська	Канівська	м. Канева	24518	24152	366	54	383,7	15,6	129,0	33,62
Чернівецька	Ніжинська	м. Ніжина	70581	70046	535	105,58	705,5	10,0	238,0	33,73
Київська	Бучанська	м. Бучі	39428	33868	5560	131,72	2090,8	53,0	696,0	33,28
Донецька	Лиманська	Лиманської міської ОТГ	42871	31882	10989	1209,75	9286,3	216,6	3096,0	33,33
Київська	Березанська	м. Березані	21142	16585	4557	171,51	2058,6	97,4	687,0	33,37
Одеська	Біляївська	Біляївської міської ОТГ	13961	12308	1653	190,17	1441,4	103,2	480,0	30,03
Миколаївська	Вознесенська	м. Вознесенська	36492	35065	1427	89,78	840,5	23,0	279,0	33,19
Сумська	Шосткинська	м. Шостки	77001	75909	1092	109,9	866,8	11,3	288,0	33,22
Івано-Франківська	Коломийська	м. Коломиї	70644	60993	9651	136,77	3130,5	44,3	1044,0	33,34
Полтавська	Гадяцька	м. Гадяча	24954	23790	1164	72,48	681,5	27,3	228,0	33,45
Дніпропетровська	Марганецька	м. Марганця	50051	47508	2543	201,32	1722,1	34,4	573,0	33,27
Київська	Ржищівська	м. Ржищева	10353	7445	2908	187,81	1739,1	168,0	579,0	33,29
Чернівецька	Ново-Дністровська	м. Новодністровська	12739	10813	1926	48,88	741,9	58,2	252,0	29,40
Хмельницька	Славутська	м. Славути	36330	35617	713	69,87	555,7	15,3	186,0	33,47
Одеська	Балтська	Балтської міської ОТГ	32891	18674	14217	904,53	8428,1	256,2	2808,0	33,31
Тернопільська	Бережанська	м. Бережан	20068	17983	2085	59,8	840,5	41,9	279,0	30,11
Чернівецька	Новгород-Сіверська	м. Новгород-Сіверського	13747	13289	458	91,81	611,7	44,5	218,0	35,63

Джерело: розраховано за даними <https://openbudget.gov.ua/local-budget/17203100000/local-incomes;>
<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpodilu-obsyagu-subvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzhetam-na-formuvannya-infrastrukturi-obyednanih-teritorialnih-gromad-u-2019-roc?fbclid=IwAR3rNEdJQNxgkLStCqCqUn5KH-aPlb4y-EQKcBE7oggcMLPF7-deEI2iLB1Y>

ДОДАТКИ

Таблиця Б.3

Міські об'єднані територіальні громади навколо міста обласного значення Центрального регіону України, станом на 18.06.2019 р.

Область	Місто обласного значення (МОЗ)	Площа міста у 2018 р., км ²	Населення міста у 2018 р., осіб	Площа міської ОТГ, км ²	Населення міської ОТГ навколо МОЗ, осіб	Збільшення площі міської ОТГ 2019/2018, рази	Збільшення чисельності населення 2019/2018, рази	Приріст площі міської ОТГ (у 2019 до 2018) / приріст населення міської ОТГ (у 2019 до 2018), рази
Вінницька	Вінниця	113,2	371 855	113,8	373 164	1,01	1,01	1,01/1,01
Вінницька	Хмільник	20,49	28 200	42,21	28 579	2,06	1,01	2,06/1,01
Кіровоградська	-	-	-	-	-	-	-	-
Полтавська	Гадяч	17,78	23 960	72,48	24 954	4,08	1,04	4,08/1,04
Полтавська	Горішні Плавні	110,9	51 955	174,578	52 650	1,57	1,01	1,57/1,01
Черкаська	Канів	17,42	23 884	54	24 518	3,10	1,03	3,10/1,03

Джерело: складено та розраховано за даними <https://decentralization.gov.ua>; <https://gromada.info/gromada>

Примітка:

Вінниця – обласний центр

1,57/1,01

приріст площі міської ОТГ у порівняно з МОЗ до 2 разів

6,30/1,98

приріст площі міської ОТГ у порівняно з МОЗ понад 2 рази

Таблиця Б.4

Перелік ОТГ-МОЗ, утворених у 2019 р.

№	Назва ОТГ	Дата створення	Кількість рад, що об'єдналися	Площа, км ²	Населення, осіб
1	Бахмутська міська ОТГ	27.06.2019	6	435,00	873 606
2	Білопільська міська ОТГ	30.06.2019	6	33067	20 023
3	Богуславська міська ОТГ	30.06.2019	5	143,31	19 384
4	Борзнянська міська ОТГ	30.06.2019	5	386,41	1422
5	Голопристанська міська ОТГ	27.06.2019	2	210,05	16754
6	Горішньоплавнівська міська ОТГ	19.04.2019	3	174,58	55161
7	Долинська міська ОТГ	30.06.2019	5	100,76	28056
8	Ізюмська міська ОТГ	14.06.2019	2	103,77	48479
9	Конотопська міська ОТГ	14.06.2019	2	102,95	90303
10	Лозівська міська ОТГ	29.03.2019	20	1143,16	79087
11	Нетішинська міська ОТГ	07.06.2019	2	96,99	38003
12	Новобузька міська ОТГ	30.06.2019	2	406,3	18341
13	Обухівська міська ОТГ	27.06.2019	2	40,79	34233
14	Острозька міська ОТГ	26.07.2019	2	29,03	16506
15	Пологівська міська ОТГ	30.06.2019	4	390,14	23271
16	Снігурівська міська ОТГ	30.06.2019	9	590,01	23697
17	Сумська міська ОТГ	24.04.2019	2	145,5	266306

Джерело: Децентралізація: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>

ДОДАТКИ

Таблиця Б.5

Структура договорів про міжмуніципальне співробітництво між містами обласного значення та територіальними громадами

№	Рік	МОЗ	Кількість договорів	Область	Сфера
1	2016	Луцьк	7	Волинська	Культура
					Медичні послуги
					Ремонт дорожнього покриття
					Адміністративні послуги
					Пасажирські перевезення
					Освітні послуги
ЖКГ					
2	2017	Миргород	1	Полтавська	Стратегія розвитку субрегіону
3	2018	Могилів-Подільський	28	Вінницька	Адміністративні послуги
4	2018	Мелітополь	1	Запорізька	Адміністративні послуги
5	2018	Добропілля	1	Донецька	Теплопостачання ЖКГ
6	2018	Золотоноша	1	Черкаська	Адміністративні послуги
7	2018	Конотоп	1	Сумська	Адміністративні послуги
8	2018	Краматорськ	1	Донецька	Охорона здоров'я
9	2019	Ковель	2	Волинська	Адміністративні послуги
10	2019	Чернівці	1	Чернівецька	Адміністративні послуги
11	2019	Борислав	1	Львівська	Охорона здоров'я
12	2019	Дрогобич	1	Львівська	Охорона здоров'я
13	2019	Ковель	1	Волинська	Адміністративні послуги
14	2019	Тернопіль	2	Тернопільська	Освіта
					Транспортне сполучення
15	2019	Ніжин	1	Чернігівська	Адміністративні послуги
16	2019	Борислав	1	Львівська	ТПВ
17	2019	Стрий	1	Львівська	Охорона здоров'я
18	2019	Первомайськ	1	Миколаївська	Комунальна інфраструктура
19	2019	Охтирка	1	Сумська	Охорона здоров'я
20	2019	Первомайськ	1	Миколаївська	ЖКГ, водопровід
21	2019	Луцьк	1	Волинська	Туризм
22	2019	Чортків	1	Тернопільська	ЖКГ, водозабезпечення
23	2019	Бердичів	1	Житомирська	Охорона здоров'я
Всього 2016-2019 рр.			57		

Джерело: складено автором за ⁵¹⁷.

Примітка:

Міста обласного значення областей Центрального регіону України.

ДОДАТКИ

Додаток В

Таблиця В.1

Порівняння інструментів державної фінансової підтримки розвитку ОТГ на I етапі децентралізації

Вид інструменту	Призначення	Заявники	Розподіл коштів	Основні умови для отримання фінансування
Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	Будівництво, реконструкція, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; газифікація, енергозбереження, ремонт доріг; закупівля комунального транспорту, зокрема спеціального призначення	Народні депутати, облдержадміністрації та КМДА	Головний розпорядник – Мінфін Здійснює комісія з членів комітету ВРУ з питань бюджету (50% складу комісії), обраних за рішенням зазначеного комітету, та представники Мінфіну	Спрямування субвенції на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності; наявність затверджених проєктів будівництва та результатів проведення їх державної експертизи; відповідність проєктів програмним і прогнозним документам економічного і соціального розвитку держави, регіону, державним цільовим програмам; забезпечення проєктів, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та субвенцією на їх виконання протягом усього строку впровадження; співфінансування (не менш як 1% від обсягу такої субвенції – для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення)
Субвенція на формування інфраструктури ОТГ	Розроблення проєктної, містобудівної та планувальної документації; підвищення якості надання адміністративних послуг (створення, модернізація ЦНАПів); створення сучасних систем організації управління громадою - комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення; реконструкція, капітальний ремонт будівель бюджетних установ з метою їх використання для потреб ОТГ; будівництво, реконструкція, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів і т.п.; закупівля транспортних	Виконавчі комітети ОТГ	Головний розпорядник – Мінрегіон Заявку подають для висновків про відповідність плану розвитку ОТГ в ОДА, а потім (разом із висновком ОДА) – на погодження комісії Мінрегіону. Після погодження комісією проєкт затверджується відповідними ОМС і оприлюднюється в місцевих ЗМІ. Кошти розподіляють на формулюю на основі площі ОТГ та чисельності сільських мешканців в ОТГ	відповідність проєкту плану соціально-економічного розвитку ОТГ; врахування потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення під час розроблення проєктної документації, закупівлі транспортних засобів загального користування, шкільних автобусів тощо; розпорядники субвенції на місцях подають щомісяця до 5 числа Мінрегіону інформацію про використання субвенції в розрізі проєктів, що фінансуються за її рахунок

ДОДАТКИ

Вид інструменту	Призначення	Заявники	Розподіл коштів	Основні умови для отримання фінансування
	засобів, у т.ч., спеціального призначення; здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності.			
Державний фонд регіонального розвитку	Реалізація проєктів у сфері освіти, охорони здоров'я, спорту, культури, дорожньої інфраструктури тощо	Місцеві ради, місцеві адміністрації, центральні органи виконавчої влади	<p>Головний розпорядник – Мінрегіон</p> <p>Проєкти подаються регіональним комісіям, які створюють ОДА та КМДА. До складу комісії входять представники ОДА, ОМС, міністерств, громадських об'єднань, всеукраїнських асоціацій ОМС, наукових установ.</p> <p>Після оцінки державні адміністрації формують перелік відібраних проєктів, які подають комісії, створеній Мінрегіоном. До складу комісії входять члени Комітету ВРУ з питань бюджету за рішенням Комітету (чисельністю не менше 50% складу такої комісії).</p> <p>Мінмолодьспорт погоджує проєкти розвитку спортивної інфраструктури.</p> <p>Сформований перелік проєктів передається Кабміну для затвердження.</p> <p>80% коштів розподіляють між областями на основі чисельності мешканців, а 20% – на основі ВРП (йдуть для областей, в яких ВРП нижчий 75% від середньоукраїнського)</p>	<p>Наявність затверженої в установленому законодавством порядку проєктної документації (для будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту); календарний план реалізації становить від одного до трьох років;</p> <p>співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10%;</p> <p>спроможність забезпечувати подальше власне фінансування або утримання об'єктів, на фінансування яких залучаються кошти ДФРР, за кошти місцевих бюджетів загальна кошторисна вартість проєктів будівництва понад 5000 тис. грн, а для інших проєктів – понад 1000 тис. грн;</p> <p>врахування потреб осіб з інвалідністю при розробці проєктів будівництва чи закупівлі транспортних засобів;</p> <p>оприлюднення звіту про виконання заходів інвестиційної програми на відповідній сторінці офіційного вебсайту Мінрегіону звіт (проєкту) щокварталу</p>

ДОДАТКИ

Додаток Г

Таблиця Г.І

Використання стратегічних та оперативних інструментів активізації зайнятості населення в ОТГ Карпатського регіону

Назва ОТГ	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення				Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
			I. Стратегічні документи (програма/ план зайнятості населення)	II. Оперативні документи (детальний опис/баланс людських ресурсів)	III. Інституційна співпраця (з центром зайнятості)	Доступ до змісту документів (в/д – відкритий, н/д – немає)	
2	3	4	3 бали	2 бали	1 бал	x	(max=6)
Закарпатська область			1 ОТГ	3 ОТГ	5 ОТГ		сер=2,80
Баранинська	2017	сільська	...	...	...	...	...
Вільховецька	2015	сільська	+	+	+	н/д	6
Іршавська	2017	міська	-	-	+	-	1
Перечинська	2017	міська	-	+	+	н/д	3
Полянська	2016	сільська	-	+	+	н/д	3
Тячівська	2015	міська	-	-	+	-	1
Ів.-Франківська область			2 ОТГ	6 ОТГ	15 ОТГ		сер=1,82
Білоберізька	2016	сільська	-	+	+	н/д	3
Більшівцівська	2016	селищна	-	-	-	-	0
Брошнів-Осадська	2017	селищна	...	...	...	...	...
Верхнянська	2015	сільська	-	-	+	-	1
Витвицька	2016	сільська	-	+	+	н/д	3
Войнилівська	2017	селищна	-	-	+	-	1
Делятинська	2017	селищна	...	...	...	...	...
Дзвиняцька	2017	сільська	...	...	...	...	...
Заболотівська	2017	селищна	-	-	+	-	1
Космацька	2016	сільська	-	-	+	-	1
Ланчинська	2017	селищна	-	+	+	н/д	1
Матівецька	2016	сільська	-	-	+	-	1
Нижньовербізька	2016	сільська	-	+	+	н/д	3
Олешанська	2017	сільська	-	+	+	н/д	3
Переріслянська	2017	сільська	-	-	+	-	1
Печеніжинська	2015	селищна	...	...	...	...	...
П'ядицька	2016	сільська	+	-	+	н/д	4
Рожнівська	2017	сільська	+	-	-	н/д	3
Спаська	2017	сільська	-	+	+	н/д	3
Старобогородчанська	2015	сільська	-	-	+	-	1
Тлумацька	2016	міська	-	-	+	-	1
Яблунівська	2017	селищна	...	...	...	...	...
Ямницька	2017	сільська	...	...	...	...	...
Львівська область			1 ОТГ	6 ОТГ	16 ОТГ		сер=1,41
Бабинська	2015	сільська	-	-	+	-	1
Бішовицька	2015	сільська	...	...	...	...	...
Великолюбінська	2017	селищна	-	+	+	н/д	3
Великомостівська	2017	міська	...	...	...	...	...
Вільшаницька	2015	сільська	...	...	...	...	...
Воле-Баранецька	2015	сільська	...	...	...	...	...
Волицька	2017	сільська	-	-	+	-	1
Воутичька	2017	сільська	...	...	...	...	...
Гніздицька	2015	селищна	-	-	+	-	1

ДОДАТКИ

Назва ОТГ	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення				Бальна оцінка рівня активізації зайнятості (max=6)
			I. Стратегічні документи (програма/ план зайнятості населення)	II. Оперативні документи (детальний опис/баланс людських ресурсів)	III. Інституційна співпраця (з центром зайнятості)	Доступ до змісту документів (в/д – відкритий, н/д – немає)	
			3 бали	2 бали	1 бал	x	
Грабовецька	2015	сільська	-	-	+	-	1
Давидівська	2016	сільська	-	-	+	-	1
Дублянська	2015	селищна	+	-	+	н/д	4
Жовтанецька	2016	сільська	...	...	...	...	...
Заболотцівська	2015	сільська	...	...	...	...	...
Кам'янка-Бузька	2017	міська	-	+	+	н/д	3
Луківська	2015	сільська	...	...	...	...	...
Магерівська	2017	селищна	-	+	+	н/д	3
Міженецька	2015	сільська	...	...	...	...	...
Мостиська	2016	міська	...	...	...	...	...
Мурованська	2017	сільська	...	...	...	...	...
Нижанковицька	2016	селищна	-	+	-	н/д	2
Новокалінівська	2015	міська	-	-	+	-	1
Новоміська	2015	сільська	-	-	+	-	1
Новострілищанська	2015	селищна	-	-	-	-	0
Підберізцівська	2017	сільська	-	-	+	-	1
Розвадівська	2017	сільська	-	-	+	-	1
Рудківська	2017	міська	-	+	+	н/д	3
Славська	2017	селищна	-	-	-	-	0
Солонківська	2017	сільська	...	...	...	...	...
Судовишлянська	2016	міська	-	-	-	-	0
Ходорівська	2016	міська	-	+	+	н/д	3
Чук'янська	2015	сільська	...	...	...	...	...
Шегинівська	2016	сільська	-	-	-	-	0
Щирецька	2017	селищна	-	-	-	-	0
Тростянецька	2015	сільська	-	-	+	-	1
Чернівецька область			4 ОТГ	7 ОТГ	11 ОТГ		сер=1,76
Вашківецька	2016	міська	...	...	...	...	...
Вашковецька	2015	сільська	-	-	+	-	1
Великокучурівська	2015	сільська	-	-	+	-	1
Вижницька	2016	міська	...	...	...	...	...
Вікнянська	2017	сільська	...	...	...	...	...
Волоківська	2015	сільська	-	-	-	-	0
Глибоцька	2015	селищна	-	-	+	-	1
Кіцманська	2017	міська	+	-	+	н/д	4
Клішківецька	2015	сільська	-	-	+	-	1
Конятинська	2017	сільська	-	+	-	н/д	2
Кострижівська	2017	селищна	-	-	+	-	1
Краснопільська	2016	селищна	...	...	...	...	...
Магальська	2017	сільська	-	+	-	н/д	2
Мамаївська	2017	сільська	+	+	-	н/д	5
Мамалигівська	2015	сільська	-	-	+	-	1
Недобоївська	2015	сільська	+	-	-	н/д	3
Новоселицька	2017	міська	-	+	+	н/д	3
Острицька	2017	сільська	...	...	...	...	...
Рукшинська	2015	сільська	-	-	-	-	0
Селятинська	2017	сільська	-	-	-	-	0
Сокирянська	2015	міська	-	-	-	-	0
Сторожинецька	2016	міська	-	-	+	-	1
Тереблеченська	2016	сільська	-	+	-	н/д	2

ДОДАТКИ

Назва ОТГ	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення				Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
			I. Стратегічні документи (програма/ план зайнятості населення)	II. Оперативні документи (детальний опис/баланс людських ресурсів)	III. Інституційна співпраця (з центром зайнятості)	Доступ до змісту документів (в/д – відкритий, н/д – немає)	
			3 бали	2 бали	1 бал	х	
Юрковецька	2017	сільська	–	+	+	н/д	3
Чудейська	2016	сільська	+	–	–	н/д	3
Усть-Путильська	2015	сільська	–	+	+	н/д	3
Разом			8 ОТГ	22 ОТГ	47 ОТГ		сер=1,76

Примітки: «н/д» – немає доступу до змісту документів (стратегічних, оперативних); «...» – немає відомостей.

Джерело: зібрано та узагальнено за даними офіційних веб-сторінок ОТГ та за результатами опитування голів ОТГ Карпатського регіону України, листопад 2018 р.

Таблиця Г.2

Незарєстрований ринок праці районів та ОТГ Львівської області

Область, район, ОТГ	Загальна чисельність населення, осіб	Населення у віці 15-70 років		Незарєстроване на ринку праці населення віком 15-70 років		Бальна оцінка активізації зайнятості	Відкриття нових СГД в ОТГ	Форми сприяння бізнесу в ОТГ
		осіб	%	осіб	%			
Львівська область	2 515 804	1 854 591	73,7	479 470	25,9			
усі райони області	1 667 575	1 012 398	60,7	381 543	37,7			
Бродівський	59 564	42 869	72,0	15 504	36,2			
Заболотцівська сільська ОТГ	2604	1874		678				
Городоцький	68 943	50 160	72,8	18 758	37,4			
Великолюбінська селищна ОТГ	9626	7003		2619		3	0	3
Жидачівський	68 627	49 187	71,7	17 859	36,3			
Гніздицька селищна ОТГ	6386	4577		1662		1	2	2
Новострілищанська селищ.ОТГ	2673	1916		696		0	0	0
Ходорівська міська ОТГ	25 465	18 252		6627		3	1	2
Жовківський	110 809	80 157	72,3	33 305	41,5			
Магерівська селищна ОТГ	7047	5098		2118		3	2	2
Кам'янка-Бузький	57 183	41 339	72,3	15 966	38,6			
Жовтанецька сільська ОТГ	8513	6154		2377				
Кам'янка-Бузька міська ОТГ	18 053	13 051		5041		3	4	4
Миколаївський	62 954	45 570	72,4	10 294	22,6			
Розвадівська сільська ОТГ	9810	7101		1604		1	1	2
Тростянецька сільська ОТГ	8087	5854		1322		...	2	0
Мостиський	57 208	41 042	71,7	17 429	42,5			
Волицька сільська ОТГ	2292	1644		698		1	1	0
Мостиська міська ОТГ	21 721	15 583		6618				
Судовишлянська міська ОТГ	10 978	7876		3345		0	2	1
Шегинівська сільська ОТГ	5449	3909		1660		0	0	1
Пустомитівський	116 762	85 518	73,2	28 015	32,8			
Давидівська сільська ОТГ	12 283	8996		2947		1	3	6
Мурованська сільська ОТГ	9332	6835		2239				
Підберізька сільська ОТГ	5559	4071		1334		1	1	2
Солонківська сільська ОТГ	10 513	7700		2522				
Щирецька селищна ОТГ	11 605	8500		2784		0	1	0
Самбірський	68 482	49 598	72,4	27 016	54,5			
Бабинська сільська ОТГ	4134	2994		1631		...	3	3
Бісковицька сільська ОТГ	5567	4032		2196				
Вільшаницька сільська ОТГ	2866	2076		1131				
Воютницька сільська ОТГ	7696	5574		3036				

ДОДАТКИ

Дублянська селищна ОТГ	2980	2156		896		4	2	3
Луківська сільська ОТГ	3637	2634		1435				
Новокалінівська міська ОТГ	7384	5348		2913		1	2	2
Рудківська міська ОТГ	13507	9782		5328		3	2	3
Чукве'янська сільська ОТГ	3260	2361		1286				
Сколівський	47 844	33 556	70,1	12 862	38,3			
Славська селищна ОТГ	8565	6007		2303		0	0	1
Сокальський	92 872	67 457	72,6	19 836	29,4			
Великомостівська міська ОТГ	13723	9968		2931				
Воле-Баранецька сільська ОТГ	5276	3832		1127				
Старосамбірський	78 004	56 522	72,5	24 775	43,8			
Міженецька сільська ОТГ	2404	1742		764				
Нижанковицька селищна ОТГ	2559	1854		813		2	2	2
Новоміська сільська ОТГ	5989	4340		1902		...	1	3
Стрийський	62 106	44 919	72,3	21 207	47,2			
Грабовецька сільська ОТГ	4104	2968		1401		1	2	1

Джерело: розраховано за даними Головного управління Державної фіскальної служби України у Львівській області станом на 01.01.2016 р.; Економічна активність населення Львівської області: формальна та неформальна зайнятість / Садова У.Я., Гринькевич О.С., Матковський С.О., Теслюк Р.Т., Левицька О.О., Махонюк О.В.; за заг. ред. д.е.н., проф. Садової У.Я. Львів: ДУ «ІРД ім. М. І. Долішнього НАНУ, 2017. 48 с. Розраховано шляхом бального оцінювання рівня активізації зайнятості за результатами опитування голів ОТГ Карпатського регіону.

Наукове видання

Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-966-02-9250-5

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

Підписано до друку 23.12.2019р.

Папір ксерокс ний. Друк на різнографі.

Гарнітура "Arial" Умов. друк. арк. 44,3.

Наклад 300 прим. Зам.№31

Друк: ПП "Арал" Свідоцтво: серія А01 №21230 від 18.06.2007 р.

Державна реєстрація 09.09.1998 р.

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