

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 332.146

Гарбар Ж.В., д.е.н., доцент,
професор кафедри фінансів

Вінницький фінансово-економічний університет

Гарбар В.А., к.е.н., доцент,

доцент кафедри економіки та міжнародних відносин

Вінницький торговельно-економічний інститут

Київського національного торговельно-економічного університету

НЕОБХІДНІСТЬ, СУТЬ ТА МЕХАНІЗМ УПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Гарбар Ж.В., Гарбар В.А. Необхідність, суть та механізм упровадження реформи децентралізації в Україні. У статті з'ясовано теоретичні аспекти децентралізації як основи в утвердженні демократичної моделі управління. Доведено необхідність та важливість запровадження реформи децентралізації в Україні. Визначено проблеми та подальші кроки щодо проведення децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, реформа децентралізації, бюджет, місцеве самоврядування, територіальна громада, повноваження.

Гарбар Ж.В., Гарбар В.А. Необходимость, суть и механизм внедрения реформы децентрализации в Украине. В статье выяснены теоретические аспекты децентрализации как основы в утверждении демократической модели управления. Доказаны необходимость и важность внедрения реформы децентрализации в Украине. Определены проблемы и дальнейшие шаги по проведению децентрализации в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, реформа децентрализации, бюджет, местное самоуправление, территориальная община, полномочия.

Garbar Z.V., Garbar V.A. The need, nature and mechanism of the implementation of the decentralization reform in Ukraine. The article it was found theoretical aspects of decentralization as a basis in establishing democratic model of governance. The necessity and importance of implementing decentralization reforms in Ukraine. The problems and further steps towards decentralization in Ukraine.

Keywords: decentralization, decentralization reform, the budget, the local government, territorial community, authority.

Постановка проблеми. Україна взяла курс на децентралізацію, що зумовлює реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади, тобто фактично повне переформатування діючої системи управління. Європейський і світовий досвід свідчать, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Всі постсоціалістичні країни Центрально-Східної Європи пройшли шлях децентралізації та отримали в результаті її проведення величезний поштовх для свого розвитку. Децентралізація передбачає передачу повноважень щодо вирішення місцевих проблем на низовий, базовий рівень, рівень громади – у села, селища, міста – там, де громада обирає, які проблеми вирішувати в першу чергу. Проте, віддаючи повноваження, держава встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування перед громадою за якість надання послуг та перед державою – за відповідність дій Конституції

та чинному законодавству. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – основні засади, на яких базується ефективна модель місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонova, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте дане питання залишається досить актуальним та потребує досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження процесів упровадження реформи децентралізації в Україні, її ролі в посиленні демократії та забезпеченні народовладдя в державі.

Виклад основних результатів. Суть реформи децентралізації – надання прав самостійно вирішувати питання життєдіяльності громади безпосеред-

ньо громадам. Це стосується середньої, дошкільної та позашкільної освіти, охорони здоров'я первинного рівня, закладів культури та благоустрою (освітлення вулиць, стану доріг, прибирання тощо).

Необхідність децентралізації в Україні зумовлена тим, що саме децентралізація влади є основою побудови європейської системи управління. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, зміст системи управління базується на домінанті місцевого самоврядування, яке полягає в гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот (територіальних громад) та сформованих ними органів вирішувати значну частину проблем, які визначають якість життя пересічного громадянина.

Реформа децентралізації в Україні має базуватися на позитивному досвіді розвинутих країн та імплементації європейських стандартів децентралізації з урахуванням національних особливостей функціонування регіонів, що сприятиме зменшенню матеріальних витрат і часу та оптимізації власного алгоритму впровадження реформи.

Основні засади фінансового зміцнення місцевої влади закладено у статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій зазначається, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [1].

Базовими стратегічними документами, які регулюють процес здійснення децентралізації в Україні, є: Угода про асоціацію з ЄС, Стратегія сталого розвитку – 2020, Коаліційна угода, Меморандум України з МВФ, Програма діяльності Уряду. Впродовж 2014–2015 рр. Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи децентралізації було напрацьовано та прийнято цілу низку законодавчих та розпорядчих документів, а саме: закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», «Про засади державної регіональної політики», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та ін.

Важливим кроком для успіху реформи децентралізації в Україні стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого метою об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст є

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником

посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

- створення передумов для вдосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі [2].

У жовтні 2015 р. 22 області (крім Закарпатської та Тернопільської) прийняли перспективні плани формування спроможних громад, а близько 1 000 рад висловили готовність до об'єднання та провели перші вибори об'єднаних громадах. До речі, перспективні плани не зобов'язують громади до об'єднання, вони визначають лише його можливі рамки. Принципово важливо, щоб у процесі об'єднання не виникли «мертві зони», коли слабкі громади залишаться нікому не потрібними. Саме тому в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено наявність такого плану на обласному рівні як необхідна умова. А далі йти шляхом об'єднання чи вичікувати – справа самих громад.

Закон про співробітництво територіальних громад, з якого розпочата реформа, передбачає і те, що громади можуть розпочати зі спільних проектів, а далі вже приймати рішення. А для тих громад, які готові уже сьогодні до перетворень, закладені стимули. Це доступ до тих повноважень і ресурсів, які вже сьогодні мають міста обласного значення, в яких повноцінна система місцевого самоврядування була сформована ще раніше.

Відповідно до статті 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України та Законом про Державний бюджет України [3].

Із 01 січня 2015 р. набрали чинності зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які вже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дадуть змогу зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади. Вони отримають весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що нині вже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, зарахування до місцевих бюджетів 10% податку на прибуток підприємств, акцизного податку, 80% замість 35% екологічного податку, прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прями відно-

сини мають лише області, райони, міста обласного значення), державні субвенції. Законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття Закону про Державний бюджет.

Логіка цих змін полягає в тому, що податки, які передаються на місця, дають змогу збільшити місцеві бюджети, а громади вже матимуть право питати у свого керівництва, як ті розпоряджаються додатковими ресурсами. Завдяки цьому вдалося покращити фінансовий стан бюджетів місцевих громад. Так, у 2013 р. План Міністерства фінансів України по доходам не виконали 60% місцевих бюджетів, а показники кредиторської заборгованості в органах місцевого самоврядування досягли 20 млрд. грн., які покривала Державна казначейська служба України за рахунок інших видатків. Завдяки фінансовій децентралізації в 2015 р. місцеві бюджети отримали додатково 34,1 млрд. грн. У відсотковому відношенні це становило 14,7%. До того ж зменшилась кількість дотаційних бюджетів із 96,3% у 2014 р. до 72,3% у 2015 р. Позитивною тенденцією є зростання кількості місцевих бюджетів донорів із 3,7% у 2014 р. до 15,2% у 2015 р. Уперше в 2015 р. 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими.

Впродовж 2015 р. всі обласні центри та міста обласного значення змогли збільшити свої бюджети майже на 40%. Хмельницький – на 170 млн. грн., Вінниця – на 300 млн. грн., Львів – майже на 800 млн. грн. [4]. Позитивна динаміка виконання місцевих бюджетів на практиці підтвердила ефективність розпочатих реформ децентралізації фінансових ресурсів держави.

Об'єднані територіальні громади зможуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Проте ефект від фінансової, фіскальної та бюджетної децентралізації мінімізується у зв'язку з проблемами, які виникли під час проведення адміністративно-територіальної реформи. На жаль, пробуксує процес укрупнення місцевих громад, що уповільнює зменшення адміністративних витрат, витрат на охорону здоров'я, шкільну та дошкільну освіту, на благоустрій території у розрахунку на одного громадянина. Основною причиною цього є суперечність між інтересами органів місцевої влади та місцевих громад.

Виникає питання: чи не випереджає в Україні фінансова децентралізація адміністративно-територіальну реформу? Адже логічно, здавалося б, спочатку об'єднати населені пункти у громади з більш-менш прогнозованим економічним потенціалом, а потім уже наділяти їх фінансовими повноваженнями. Показовим є досвід проведення реформи децентралізації у Словаччині. У 2005 р. там розпочалася бюджетна децентралізація, за якої було здійснено

перехід від дотаційного фінансування органів місцевого самоврядування до формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, які фінансують свої функції за рахунок власних доходів. Цей крок дав змогу не просто підняти економіку Словаччини, а й вивести цю країну на лідерські позиції в ЄС за темпами економічного розвитку. Це й не дивно, адже фінансова децентралізація означає не тільки наповнення бюджету. Вона робить прозорими фінансові потоки (отже, завдається нищівний удар по корупції) та збільшує зацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу своєї адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, децентралізація значно розширює можливості місцевої влади у здійсненні зовнішніх запозичень – своєрідних «підйомних» коштів. Якщо раніше позичальниками, наприклад, Європейського банку реконструкції та розвитку могли виступати тільки міста-мільйонники, то тепер на пряму брати кредити в них можуть усі обласні центри, а також міста з населенням у 300 тис. А це вже шлях до залучення креативного людського капіталу і рішучий удар по стереотипних уявленнях про «провінцію», де покращити інфраструктуру, отримати якісні соціальні послуги, знайти роботу, реалізувати себе неможливо в принципі.

Досвід Словаччини говорить про те, що фінансова (чи, напевно, точніше – фіскальна) децентралізація дала громадам той необхідний стимул, який дав їм змогу набратися сил і визначитися, як формувати самодостатні об'єднані територіальні громади.

Ефективність реформи децентралізації залежить від співвідношення можливостей зростання фінансових ресурсів у результаті фінансової та фіскальної децентралізації, що зумовлює зростання доходів місцевих бюджетів, та оптимізації витрат на адміністративні послуги, охорону здоров'я первинного рівня та середню, дошкільну та позашкільну освіту за рахунок адміністративно-територіального укрупнення місцевих громад. Загалом це можна представити в так:

$$\Delta E = (\Delta D_1 + \Delta D_2) / (B_1 + B_2 + B_3),$$

де ΔE – приріст ефективності реформи децентралізації;

ΔD_1 – приріст доходів від фінансової та фіскальної децентралізації;

ΔD_2 – приріст доходів від бюджетної децентралізації;

B_1 – витрати на адміністративні послуги територіальних громад на одного громадянина;

B_2 – витрати на охорону здоров'я первинного рівня територіальних громад на одного громадянина;

B_3 – витрати на середню, дошкільну та позашкільну освіту територіальних громад на одного громадянина.

Як видно з формули, ефект від реформи децентралізації залежить від збільшення доходів місцевих

громад, які отримуються в результаті проведення фінансової, фіскальної та бюджетної децентралізації та зменшення витрат від надання адміністративних послуг та послуг охорони здоров'я та освіти.

Механізм упровадження децентралізації передбачає чіткий алгоритм дії, що полягає у здійсненні комплексу заходів у певній послідовності.

Крок 1. Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади передбачає створення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою в Україні: перший рівень – 27 регіонів; другий рівень – 120–150 районів; третій рівень – 1 500–1 800 громад. За Концепцією реформи формується проста і логічна система місцевого самоврядування, яка має забезпечити нормальне і комфортне життя в українських містах та селах.

Крок 2. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів передбачає передачу найбільш важливих для людей повноважень на найближчий до людей рівень влади. Повноваження в громаді: дошкільна та шкільна освіта; первинна медицина та швидка допомога; комунальне господарство; охорона правопорядку; пожежна охорона; соціальний захист. Повноваження в районі: спеціалізована шкільна освіта; спортивні школи, школи-інтернати тощо; вторинна медицина, стаціонари загального профілю. Повноваження в регіоні: професійно-технічна освіта; спеціалізована медична допомога, онкологічні центри, кардіологічні центри тощо; планування регіонального розвитку; збереження природних ресурсів; дороги та інша регіональна інфраструктура.

Крок 3. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади передбачає передачу основних повноважень місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишається тільки право контролю. В останні роки влада лише централізувалася, все більше повноважень переходило в руки виконавчої влади. Навіть дозволи на будівництво чи реєстрація шлюбу – все переходило у виконавчу, державну владу. Так витрати державного бюджету зростали.

Крок 4. Визначення необхідної кількості ресурсів на кожному рівні передбачає повне оновлення бюджетної системи. Збільшення розміру громади чи району призведе до появи додаткових ресурсів на місцях, які можна буде раціонально використовувати, адже саме на цьому рівні потрібні фінансові ресурси, наприклад на благоустрій: ремонт доріг, охорону правопорядку, роботу початкової школи, пожежних тощо. Таким чином, усі місцеві бюджети отримають прямі стосунки з державним. Отже, кошти до місцевої громади надходитимуть стабільно, і витрати можна прогнозувати. Місцеві податки є основою місцевого бюджету. Це мотивує владу громади до збору податків, а мешканців – до

їх сплати. У місцевих бюджетів посиляться можливості. Це умова розвитку місцевої економіки: зникають адміністративні бар'єри, аби малий та середній бізнес міг розвиватись на значно більших територіях громади; з'являються нові робочі місця; збільшуються надходження до місцевого бюджету.

Крок 5. Підзвітність органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою.

Висновки. 2016 р., як і минулий 2015 р., оголошений в Україні роком децентралізації. Сам процес надання регіонам більшої влади в частині змін до Конституції був заморожений, утім, багато чого протягом минулого року Україні все ж таки вдалося досягти.

Згідно з моніторингом Національної ради реформ, завдання з децентралізації, передбачені п'ятьма стратегічними документами, що були поставлені на 2015 р., виконані на 84%.

Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації» попередньо ухвалено Верховною Радою України 31 серпня 2015 р. Після схвалення змін до Конституції України потребують ухвалення три базових законопроекти: «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про префектів», «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України».

За шість місяців процесу об'єднання територіальних громад в Україні з'явилося 159 об'єднаних самоуправлень, до яких увійшли 794 сільські, селищні та міські ради. У них уже пройшли перші вибори голів рад. У понад 6 000 територіальних громад України ініційовано процес об'єднання.

Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів дали змогу передати органам місцевого самоврядування додаткові бюджетні повноваження та визначити стабільні джерела доходів для реалізації регіональних проектів. Обсяги власних ресурсів місцевих влад у 2015 р. зросли на 42,1% – до 29,6 млрд. грн. (у 2014 р. – 12,4 млрд. грн.). У 2016 р. на фінансування розвитку новостворених громад у Державному бюджеті виділено 1 млрд. грн., 3 млрд. грн. передбачено на реалізацію проектів із Державного фонду регіонального розвитку.

Розпочалася секторальна децентралізація. Ухвалено законодавчі зміни щодо передачі функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції (ДАБІ) у сфері будівництва на місця. Органи місцевого самоврядування отримують повний контроль над розвитком територій на всьому шляху реалізації містобудівних проектів – від виділення земельних ділянок до прийняття об'єктів в експлуатацію.

Стан проведення децентралізації влади наведено в табл. 1. Основною причиною повільної реалізації реформи децентралізації є відсутність єдиної методології реформи та бажання центральної влади «нав'язати» її на місцях без проведення попередніх консультацій із громадами та реального розуміння проблем місцевого самоврядування.

Стан проведення децентралізації влади (враховано лише реформи, заплановані на 2014–2015 рр.)

Ключові завдання	Термін виконання	Стан виконання, %
Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: - розподіл повноважень; - ресурсне забезпечення місцевого самоврядування; - формування самостійних громад; - територіальна організація влади на місцях	2015	25 – виконано 25 – в процесі 50 – не виконано

Подальші кроки щодо проведення децентралізації в Україні:

- проведення комплексної децентралізації влади в Україні, метою якої має бути перерозподіл повноважень, функцій та фінансів із центрального на місцевий рівень управління, від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Створення виконавчих комітетів обласних та районних рад;

- чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, передача більшості повноважень і ресурсів на рівень громад – сіл, селищ, міст;

- ліквідація місцевих державних адміністрацій, утворення на рівні областей державних представництв із винятково наглядовими функціями;

- продовження та наповнення конкретним змістом бюджетної та податкової децентралізації, що розпочата в Україні, задля зростання обсягу власних надходжень місцевих бюджетів, зменшення їх дотаційності, підвищення ефективності місцевих податків і зборів, закріплення за місцевими бюджетами не менше як 50% загальнодержавних податків;

- надання повноважень сільським, селищним радам стосовно розпорядження землями та водними ресурсами за межами населених пунктів та, відповідно, зарахування до місцевих бюджетів плати за землю і рентної плати за використання таких водних об'єктів;

- розробка та швидке впровадження під час децентралізації чітких і прозорих механізмів гарантованої державної підтримки добровільно об'єднаних територіальних громад;

- забезпечення ефективної взаємодії органів влади та громадськості в умовах децентралізації, широкого громадського обговорення реформи влади в Україні;

- залучення міжнародних експертів і фахівців до обговорення процесу децентралізації та його інформаційного супроводу не тільки на національному, а й на регіональному та місцевому рівнях;

- недопущення проведення окремих етапів децентралізації під адміністративним примусом та в жорстких часових обмеженнях без урахування думки мешканців територіальних громад.

Список літератури:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item?id=352>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
4. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://derazhnia-rda.gov.ua/news/reforma_decentralizaciji_vladi_v_ukrajini/2015-09-28-2750.