

УДК 332.1:338.49

Весперіс С. З.
*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки і управління
Конотопського інституту Сумського державного університету*
Решетняк Я. В.
*магістр з фінансів і кредиту
Конотопського інституту Сумського державного університету*

Vesperis S. Z.
*Ph.D., Associate professor,
Department of Economics and Management,
Konotop Institute of Sumy State University*
Reshetnyak Ya. V.
*M.Sc. in Finance and Credit
Sumy State University*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПРОБЛЕМИ НОВОСФОРМОВАНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питання формування об'єднаних територіальних громад у децентралізаційному процесі. Вона складається з аналізу позитивних та негативних тенденцій, викликаних децентралізацією. У статті запропоновано розподіл проблем новосформованих об'єднаних громад та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: адміністративно-територіальні одиниці, об'єднанні територіальні громади, органи місцевого самоврядування, децентралізація, реформи, урбанізація, місцевий бюджет, медична реформа, кадрове забезпечення.

Постановка проблеми. Застаріла система розподілу на громади за територіальним принципом в Україні потребує значних змін в умовах сучасних урбанізаційних тенденцій. Старий розподіл на райони та територіальні

одиниці сьогодні не може гарантувати задоволення всіх соціально-культурних потреб населення.

Одним з етапів реформування адміністративно-територіального устрою є формування об'єднаних територі-

альних громад (ОТГ) у межах децентралізаційного процесу. Та, як показує досвід, органи місцевого самоврядування (ОМС) здебільшого не готові до різких змін в адміністративному поділі, що приводить до дисбалансу новосформованих ОТГ з перекосом у бік громад, розташованих винятково на сільських територіях.

Велика кількість сформованих ОТГ з населених пунктів, що знаходяться на сільських територіях, вимагає деталізації проблематики формування ОТГ у контексті урбанізаційних тенденцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впливу та наслідків комплексу заходів, спрямованих на децентралізацію, розглядалися як провідними експертами в різних галузях, так і науковцями, такими як О. Бориславська, А. Бондаренко, О. Дроздовська, В. Матвієнко та інші. Проблематику урбанізаційних процесів досліджували М. Аверкіна, І. Гукалова, Т. Заставецький, Н. Омелеченко, Д. Кузьменко, К. Сегіда, Є. Перцик та ін. Проте слід відмітити, що більшість цих досліджень були спрямовані на висвітлення позитивних наслідків децентралізації, майже не торкаючись викликів, що постають перед новоствореними ОТГ, та не зачіпають питань пов'язаних з урбанізаційними тенденціями.

Метою статті є проведення аналізу перспектив та викликів, що постають перед новоствореними ОТГ, які сформовані на сільських територіях, в контексті всього спектру децентралізаційних реформ та урбанізаційних тенденцій.

Завданням статті є проведення аналізу стану децентралізації, виявлення основних проблем новостворених ОТГ, визначення небезпек, викликаних урбанізаційними процесами, та надання пропозицій щодо усунення виявлених проблем.

Результати дослідження. Адміністративно-територіальний поділ України, рівень відносин між різними рівнями влади сьогодні є абсолютно невиправданими, оскільки вони не можуть задовольнити виконання пріоритетних завдань сталого розвитку держави. У 2014 році уряд взяв курс на комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію у всіх сферах соціально-економічного життя населення, розпочавши розроблення концепції реформи місцевого самоврядування, що стало одним із ключових завдань сьогодні.

Одним із перших законодавчих актів, спрямованих на втілення децентралізації, став Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17 червня 2014 року, який набув чинності 25 липня 2014 року [1]. Після цього було розроблено і прийнято низку інших законодавчих актів, спрямованих вже на інші сфери, серед яких одним із найбільш важливих для нашого дослідження є Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 року, що набув чинності з 01.01.2015 р.

Весь цей комплекс прийнятих законодавчих актів дав можливість для впровадження першого етапу децентралізації – формування економічно ефективних та спроможних територіальних громад у вигляді ОТГ. У результаті цього на теренах нашої держави станом на 01.01.2017 року було зареєстровано 366 об'єднаних громад [2], а вже в травні 2018 році їх налічується 731 [3] (рис. 1).

Ці дані свідчать про високий рівень зацікавленості органів місцевого самоврядування та населення процесом децентралізації. Проте постає питання, чому, попри

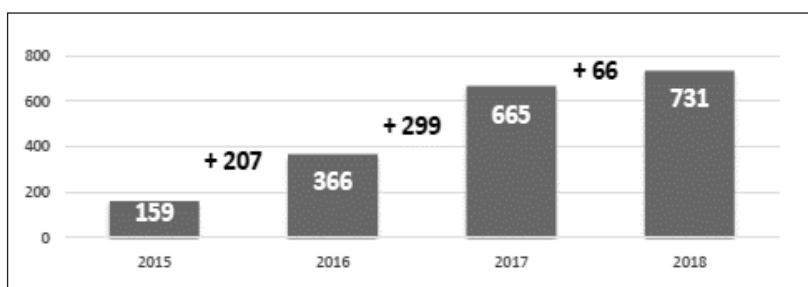


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад [3]

зростаючу кількість зареєстрованих ОТГ, їх чисельність порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями досі є незначною (табл. 1).

Таблиця 1

Територіальні громади України
(без урахування тимчасово окупованої території)

Територіальні громади	Рік			
	2015	2016	2017	2018
що утворили об'єднані територіальні громади	805	1579	3137	3399
що не утворили об'єднані територіальні громади	10134	9180	7802	7540

Джерело: розроблено на основі [3]

Відповіддю на це питання може слугувати те, що практично всі об'єднані громади формуються за принципом «рівний з рівним». Це підтверджує проведений експрес-аналіз новостворених ОТГ. У результаті було виявлено, що станом на 2017 рік лише чотири ОТГ були сформовані навколо міст обласного значення, тоді як решта включали лише сільські території [4]. Це спонукало до проведення комплексного дослідження перспектив та викликів, що постають перед новоствореними ОТГ, особливо перед тими, що формуються з населених пунктів у сільських територіях.

Для початку розглянемо переваги, які отримають об'єднані громади, виходячи з аналізу низки законодавчих актів, котрі спрямовані на втілення в життя цього комплексу заходів [5]. Відповідно до них було виокремлено такі позитивні тенденції:

1. Розширення владних повноважень ОМС у новостворених ОТГ за рахунок передачі частини повноважень на локальний рівень.

2. Отримання об'єднаними громадами права на ведення прямих міжбюджетних відносин, що дає можливість скоротити бюрократичні обмеження, які були до цього [6].

3. Було проведено розмежування податків та зборів між різними рівнями бюджетів, що знайшло своє законодавче відображення у змінах до Податкового кодексу України [6]. Це значно розширило дохідну частину місцевих бюджетів саме в розділі податкових надходжень. Серед таких змін можна виділити передачу частини доходів на місцевий рівень, запровадження оновленого акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів), розширення бази оподаткування [7; 8; 9].

4. Зростання частки офіційних трансфертів у місцевих бюджетах завдяки запровадженню інфраструктурної субвенції, безпосередньо спрямованої на розвиток ОТГ, а також за рахунок фінансування з Державного фонду регіонального розвитку [4].

5. Процес децентралізації викликав значне зростання зацікавленості міжнародних донорів щодо фінансування новостворених громад через надання їм грантової підтримки на реалізацію проектів, спрямованих на підвищення соціально-економічного рівня життя населення.

6. Запровадження медичної та освітньої реформи, спрямованих на підвищення ефективності прийняття управлінських рішень на місцях з метою скорочення видаткової частини локальних бюджетів та підвищення якості отриманих населенням соціальних послуг.

Тож, розглянувши основні переваги від утворення ОТГ, перейдемо до більш нагального та менш дослідженого питання, а саме викликів, перед якими постають об'єднані громади на шляху до формування спроможних територіальних одиниць.

Провівши аналіз всього комплексу проблем, з якими безпосередньо можуть зіштовхнутися населені пункти, що знаходяться на сільських територіях, можна виділити дві великі групи – проблеми спроможності та проблеми, викликані урбанізаційним процесом (рис. 2).



Рис. 2. Проблеми новосформованих ОТГ

Проблеми спроможності

Проблеми спроможності включають в себе низку викликів, спричинених безпосередньо внутрішніми можливостями новосформованих ОТГ.

Першочерговою проблемою, що постає перед ОТГ, є недостатній рівень кваліфікації кадрів [4]. Це пов'язано з тим, що абсолютна більшість об'єднаних громад розташована та утворена винятково з населених пунктів, що знаходяться на сільських територіях, тоді як молоді та висококваліфіковані спеціалісти під час працевлаштування надають перевагу містам. Іншою проблемою, що спричиняє таку ситуацію, була жорстка централізація прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагала від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня.

Виходячи з відсутності достатньої кількості кваліфікованих управлінців та спеціалістів, постає інша, не менш глобальна проблема – неефективне використання фінансових ресурсів [4]. Це досить наочно демонструють результати реалізації проектів, фінансування яких здійснювалося за рахунок Державної інфраструктурної субвенції об'єднаним громадам, оскільки більша половина з них спрямована на отримання миттєвої вигоди, не враховуючи інвестування на перспективу [11] (рис. 3).

Ще одна досить серйозна та складна у вирішенні проблема, пов'язана з фінансовими ресурсами ОТГ, – це відсутність механізму розмежування бюджетів у зв'язку з формуванням ОТГ. Відповідно до чинного законодавства сьогодні відсутній механізм врегулювання питань перерозподілу районного бюджету у зв'язку з формуванням на його території ОТГ. Це приводить до того, що створені всередині поточного року об'єднані



Рис. 3. Державна інфраструктурна субвенція об'єднаним громадам 2016 [10]

громади до кінця бюджетного року мають працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою [4].

Крім того, може виникати проблема перерозподілу офіційних трансфертів у частині медичної субвенції у зв'язку з паралельним проходженням реформи медичної сфери, запропонованої Міністерством охорони здоров'я, відповідно до якої кожна територіальна громада може самостійно обирати, з якою лікарнею вона хоче укласти договір на медичне обслуговування наявного населення. При цьому слід відмітити, що і сама медична реформа викликає досить багато запитань, оскільки вона спрямована насамперед на зменшення фінансового тягаря з держави та перекладання відповідальності на місцеву владу.

Зростання владних повноважень, покладених на ОМС, неодмінно веде до збільшення відповідальності за прийняття управлінських рішень, що стає досить проблематичним. Це пов'язано із розглянутою вище проблемою – відсутністю достатньої кількості кваліфікованих кадрів.

Проблеми, викликані урбанізаційним процесом

Проблеми, спричинені процесом урбанізації, формують виклики як для сіл та селищ, так і безпосередньо для міст. Пропонуємо розділити їх на дві підкатегорії – стереотипи та проблеми внаслідок децентралізації.

Стереотипи

Однією з найбільших небезпек, яку вбачають сільські жителі, є відчуття загрози перед процесом урбанізації, оскільки, на їхню думку, це може привести до перелому їх буденного життєстрою та закриття таких важливих, але водночас неефективних сільських клубів, медичних та освітніх закладів, що неодмінно, на їхню думку, приведе до вимирання села/селища. Ще однією з перепон, які вони вбачають на шляху до об'єднання з великими містами, є небажання перетворитися в аграрно-сміттєвий придаток для урбанізованих міських центрів [4].

Для міст, точніше для міських ОМС, питання об'єднання з сільськими територіями знаходиться в зовсім іншій площині, а саме: чи готові вони до значних інвестиційних вливань у розбудову соціально-економічної інфраструктури сільських населених пунктів заради отримання контролю над приміськими зонами, що надасть їм можливості у майбутньому більш ефективно розбудовувати власну інфраструктуру.

Ще одним із ключових стереотипів, що значно впливає на процес об'єднання міст із сільськими територіями, є екологічна ситуація. Здебільшого ОМС сіл та селищ вважають, що для міст приєднання сільських територій до свого складу розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі. Наприклад, побудувати нові звалища для захоронення твердих побутових відходів та інших небезпечних речовин, а також заводи з їх переробки. Але для сіл та селищ це може привести до виникнення справжньої екологічної катастрофи, що прискорить і без того швидке їх вимирання, а також може привести до знищення рекреаційних зон за межами міст.

Проблеми внаслідок децентралізації

На перший погляд децентралізація створює всі необхідні умови для формування спроможних адміністративно-територіальних одиниць. Але більш детальне дослідження дає змогу відзначити такі тенденції:

По-перше, фінансова децентралізація хоча й значно розширила повноваження органів місцевого са-

моврядування, провівши розмежування податків, але створила іншу проблему. Так, наприклад, більшість підприємців вбачають вигоду реєстрації юридичних адрес своїх підприємств у великих містах, що автоматично позбавляє маленькі населені пункти частини власних доходів, оскільки, відповідно до чинного законодавства, податки справляються за місцем їх юридичної реєстрації.

По-друге, медична реформа, що є частиною децентралізаційного комплексу, спрямована на оптимізацію медичних закладів. Хоча урядовці і стверджують, що оптимізація покращить цю галузь, та все ж слід розуміти, що критерії, створені для більшості лікарень, є складними для виконання, а отже, більшість із них ліквідують або переведуть до закладів первинної медичної допомоги.

По-третє, освітня реформа передбачає ліквідацію неспроможних шкіл та формування опорних. Якщо для міст така ситуація не є проблемною, то для сіл/селищ вона формує нові виклики. Так, наприклад, діти з віддалених сіл не зможуть добратися до опорної школи, якщо вийде з ладу шкільний автобус чи комунальні служби не сформують гідну інфраструктуру.

По-четверте, медична та освітня реформа тягнуть за собою значні зміни в трансфертній політиці держави – більш жорстке їх регулювання та контроль за ними.

Отже, як бачимо, децентралізація, хоча і спрямована на формування спроможних територіальних одиниць, все ж на сучасному етапі більше схожа на ретельно завуальовану спробу розбудови агломерацій.

Таким чином, досліджені проблеми дають змогу запропонувати такі шляхи їх вирішення:

1. Формування чіткого комплексу заходів, спрямованих на інформатизацію всіх аспектів децентралізаційного процесу.

2. Розроблення загальнодержавної стратегії формування агломерацій задля розширення спектру об'єднаних територіальних громад, що формуються з міст обласного значення та сільських населених пунктів.

3. Забезпечення та формування кадрової політики на загальнодержавному рівні, спрямованої на підготовку висококваліфікованих управлінців та їх резерву безпосередньо для роботи в об'єднаних громадах, що включають сільські території.

4. Розроблення заходів, спрямованих на вибудову нової методології прийняття управлінських рішень, на ефективне використання фінансових ресурсів, виходячи із стратегічного бачення майбутніх вигод.

5. Формування центральними органами влади, а саме Кабінетом міністрів України, чіткого та прозорого механізму розмежування бюджетів ОТГ та вже наявних бюджетів районів.

6. Внесення змін до медичної та освітньої реформ з урахуванням інтересів територіальних громад.

Висновки. Комплекс реформ, спрямованих на децентралізацію усіх сфер соціально-економічного життя, являє собою довгоочікуване реформування місцевих органів влади та самоуправління, спрямоване на підвищення ефективності їх управління та побудову спроможних територіальних громад.

Виходячи з результатів дослідження, було встановлено низку головних проблем, що виникають перед новосформованими ОТГ, і запропоновано шляхи щодо їх вирішення. Їх подальша деталізація сформує основні напрями і перспективи майбутніх досліджень.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» №1508-VII від 17 червня 2014 року, який набув чинності 25 липня 2014 року / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
2. Три роки децентралізації в Україні: найважливіші цифри. URL: <http://decentralization.gov.ua/infographics/item/id/37>.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018. URL: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.05.2018.pdf.
4. Котенко Н.В., Решетняк Я.В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. IV Міжнародна науково-практична конференція «Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи» м. Одеса. Травень. 2017. С. 243–245.
5. Анатолій Мельничук, Остапенко Павло. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: реформа № 1 [аналітичні записки]. К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О., 2016. 35 с.
6. Костель М.В., Решетняк Я.В. Фінансова децентралізація. Переваги та недоліки на локальному рівні. Всеукраїнська науково-практична конференція студентів, аспірантів і молодих вчених «Економічні проблеми сталого розвитку», присвячена 80-річчю з дня народження професора Олега Балацького, м. Суми, 2017. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua>.
7. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 року / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi_bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2755-17.
9. Тютюник І.В., Решетняк Я.В. Фінансова децентралізація в Україні: можливості та загрози для забезпечення сталого розвитку територіальних громад // Економіка та держава. 2017. №. 12. С. 43–47.
10. «Кодекс камікадзе»: що пропонує бюджетна реформа Арсенія Яценюка / Forbes Україна. URL: <http://forbes.net.ua/ua/nation/1385217-kodeks-kamikadze-shcho-proponue-byudzhetna-reforma-arseniya-yacenyuka>.
11. Державна інфраструктурна субвенція об'єднаним громадам – використання у 2016 році. URL: <http://decentralization.gov.ua/infographics/item/id/32>.

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПРОБЛЕМИ ВНОВЬ СФОРМІРОВАННИХ
ОБ'ЄДИНЕНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Анотація. Стаття посвячена дослідженню питання формування об'єдинених територіальних громад в ході децентралізації. Она состоит из анализа позитивных и негативных тенденций, вызванных децентрализацией. В статье предложено распределение проблем вновь сформированных об'єдинених громад и пути их решения.

Ключевые слова: административно-территориальные единицы, об'єдиненные територіальні громади, органи местного самоуправления, децентралізація, реформи, урбанізація, місний бюджет, медичинська реформа, кадровое обеспечение.

**DECENTRALIZATION: THE PROBLEMS OF NEWSFORMED AMALGAMATED
TERRITORIAL HROMADAS**

Summary. The article is devoted to question of formation of unified territorial communities in the course of decentralizing process. It consists of an analyze positive and negative trends caused by decentralization. The paper proposed a scheme of distribution problems of the newly formed amalgamated territorial hromada, and proposed the ways of their solving.

Key words: administrative-territorial units, amalgamated territorial hromada, local governments, decentralization, reform, urbanization, the local budget, healthcare reform, staffing.