
ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

УДК 332.14:352/354

В. С. КРАВЦІВ,
професор, доктор економічних наук,
директор,
І. З. СТОРОНЯНСЬКА,
професор, доктор економічних наук,
заступник директора з наукової роботи,
П. В. ЖУК,
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник

*ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”
(Львів)*

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЙОГО ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Проаналізовано перші результати реформи територіальної основи місцевого самоврядування в Україні. Висвітлено її здобутки та проблемні питання. Акцентовано на домінуванні чинника фінансової спроможності при формуванні об'єднаних територіальних громад, що нівелює інші суспільно важливі принципи їх створення через невідповідність діючої бюджетної системи завданням, які слід вирішувати у процесі реформування адміністративно-територіального устрою країни. Наголошено на необхідності поглиблення законодавчо-нормативного та організаційного забезпечення реформи, внесення змін до окремих положень Конституції України, вдосконалення міжбюджетних відносин.

Ключові слова: територіальна організація влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, бюджетна система, міжбюджетні відносини.

V. S. KRAVTSIV,
Doctor of Econ. Sci., Professor,
Director,
I. Z. STORONYANS'KA,
Doctor of Econ. Sci., Professor,
Deputy Director for Research,
P. V. ZHUK,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Researcher, Leading Researcher

*M.I. Dolishniy Institute of regional research of the NAS of Ukraine
(Lviv)*

REFORMING THE TERRITORIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF ITS FINANCIAL SOLVENCY

First results of the reform of territorial basis of local governance in Ukraine are analyzed. Its achievements and problematic issues are outlined. Special attention is paid to the dominance

© Кравців Василь Степанович (Kravtsiv Vasyl' Stepanovych), 2017; e-mail: kravciv@ukr.net;
© Сторонянська Ірина Зеновіївна (Storonyans'ka Iryna Zenoviivna), 2017; e-mail: istoron@i.ua;
© Жук Петро Володимирович (Zhuk Petro Volodymyrovych), 2017; e-mail: pzhuk@ukr.net.

of financial solvency factor while forming combined territorial communities, which downgrades other socially important principles of their creation due to mismatch between current budget system and the tasks to be solved in the process of reforming of administrative and territorial system of the country. The authors stressed the necessity to deepen legislative, regulative and organizational maintenance of reform, amend certain provisions of the Constitution of Ukraine and improve inter-budget relations.

Keywords: territorial organization of authorities, local governance, administrative and territorial reform, budget system, inter-budget relations.

Упродовж 2015–2016 рр. в Україні було реалізовано ряд практичних кроків з реформування адміністративно-територіального устрою країни, які стосувалися таких важливих питань, як:

– зміна територіальної основи місцевого самоврядування на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць через об'єднання сільських, селищних і міських рад;

– зміна повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ);

– бюджетна самостійність і фінансова спроможність ОТГ.

При цьому проявилися проблеми, які ускладнюють хід реформи, а в окремих випадках ставлять під сумнів її успішність. Їх аналіз є важливим у контексті подальшого вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування та його можливостей. На жаль, ґрунтовних аналітичних досліджень цього процесу є недостатньо, а відзначити можна лише напрацювання Національного інституту стратегічних досліджень * [1]. Окремі питання реформування висвітлено в експертних матеріалах ** [2]. Отже, **мета статті** – висвітлення з науково-методологічних і практичних позицій досягнутих результатів, виявлених проблем і шляхів продовження адміністративно-територіальної реформи й фінансово-бюджетної децентралізації в Україні.

Станом на 1 жовтня 2016 р. в Україні створено 184 об'єднані територіальні громади: 168 громад, які перейшли на прямі відносини з центральним бюджетом, та 16 – у яких проведено вибори до органів влади і які отримують бюджетну самостійність згідно із зміненим бюджетним статусом з 1 січня 2017 р. Більшість громад (159) утворено у 2015 р. Протягом січня – вересня 2016 р. їх кількість зросла на 25 одиниць. Усього процесом об'єднання громад в Україні (крім тимчасово окупованих територій АР Крим, Донецької та Луганської областей) було охоплено 813 сільських рад (з 9724), 48 селищних (з 599) та 26 міських (з 363), загалом – 887 рад. Частка одиниць адміністративно-територіального поділу, які об'єдналися і провели перші місцеві вибори, становить 8,1%, тобто процес об'єднання громад за вказаний період є малоактивним. У ньому взяли участь 8,2% сільських, 8% селищних і 6,9% міських рад (табл.).

Отримані дані підтверджують зарубіжний досвід складного добровільного об'єднання громад. Разом з тим він свідчить про можливість активізації об'єднання в разі використання механізмів фінансового стимулювання. У 2016 бюджетному році певне фінансове стимулювання ОТГ здійснювалося за рахунок цільових субвенцій на формування інфраструктури громад і коштів Державного фонду регіо-

* Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році : Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2016. – С. 402–410.

** Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/>; Місцеве самоврядування в Україні 2015 / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stanlg_2015.pdf.

Проблеми регіонального розвитку і децентралізації

нального розвитку. Такий стимул частково позначився на зростанні активності процесу об'єднання у II півріччі 2016 р. Центральною виборчою комісією України погоджено звернення облдержадміністрацій щодо проведення 11 грудня 2016 р. перших виборів у 41 громаді, а 18 грудня – у 143 громадах, які прийняли рішення про об'єднання. З урахуванням цього станом на 1 січня 2017 р. загальна кількість громад (сільських, селищних, міських рад), що об'єдналися, очікувано становитиме 1739 (15,9% від наявних до початку реформи децентралізації), з них: 48 – міських (13,2%), 113 – селищних (18,8%), 1558 – сільських (16,1%). Таким чином, на кінець 2016 року кількість ОТГ може сягнути 368 (рис. 1).

Показники об'єднання територіальних громад (станом на 1 жовтня 2016 р.) *

Області	Кількість міських, селищних і сільських рад (до об'єднання) **				Створено ОТГ	Об'єднано міських, селищних і сільських рад (%)			
	всього	у тому числі				всього	у тому числі		
		міських	селищних	сільських			міських	селищних	сільських
Вінницька.....	707	18	28	661	4	14/2,0	2/14,3	1/3,6	11/1,7
Волинська.....	412	11	22	379	7	27/6,3	1/9,1	3/13,6	23/6,1
Дніпропетровська	348	20	40	288	16	45/12,9	2/10,0	1/2,5	42/14,6
Донецька.....	289				3	20/6,9	1/–	0/0	19/–
Житомирська.....	631	12	40	579	10	54/8,6	0/0	5/12,5	49/8,5
Закарпатська.....	337	11	19	307	2	6/1,8	1/9,1	0/0	5/1,6
Запорізька.....	299	14	22	263	7	23/2,7	0/0	2/9,1	21/8,0
Івано-Франківська.....	516	15	24	477	4	19/3,7	0/0	1/4,2	18/3,8
Київська.....	661	26	30	605	2	6/0,9	0/0	1/3,3	5/0,8
Кіровоградська....	415	12	27	376	3	9/2,2	3/25,0	0/0	6/1,6
Луганська.....	194	10	25	159	2	10/5,2	0/0	2/8,0	8/5,0
Львівська.....	711	44	34	633	16	58/8,2	2/4,5	2/5,9	54/8,5
Миколаївська.....	314	10	17	287	1	2/0,1	0/0	0/0	2/0,7
Одеська.....	490	19	32	439	8	40/8,2	2/10,5	1/3,1	37/8,4
Полтавська.....	503	15	21	467	14	48/9,5	2/13,3	3/14,3	43/9,2
Рівненська.....	365	11	16	338	14	43/11,8	1/9,1	2/12,5	40/11,8
Сумська.....	411	15	20	376	1	8/1,9	0/0	0/0	8/2,1
Тернопільська.....	615	18	17	580	26	166/27,0	4/27,2	8/47,1	154/26,6
Харківська.....	458	17	60	381	3	15/3,1	1/5,9	3/5,0	11/2,9
Херсонська.....	298	9	30	259	1	4/1,3	0/0	0/0	4/1,5
Хмельницька.....	605	13	24	568	22	213/35,2	3/23,1	10/41,7	200/35,2
Черкаська.....	556	16	15	525	3	8/1,4	0/0	0/0	8/1,5
Чернівецька.....	271	11	8	252	10	30/11,1	1/9,1	1/12,5	28/11,1
Чернігівська.....	569	16	28	525	5	19/3,3	0/0	2/7,1	17/1,3
Разом.....	10975	385 ***	599 ***	9724 ***	184	887/8,1	26/6,9 ***	48/8,0 ***	813/8,2 ***

* Складено авторами за даними веб-сайту “Децентралізація влади” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya/veb-sayt/>.

** Без тимчасово окупованих територій.

*** Без Донецької області.

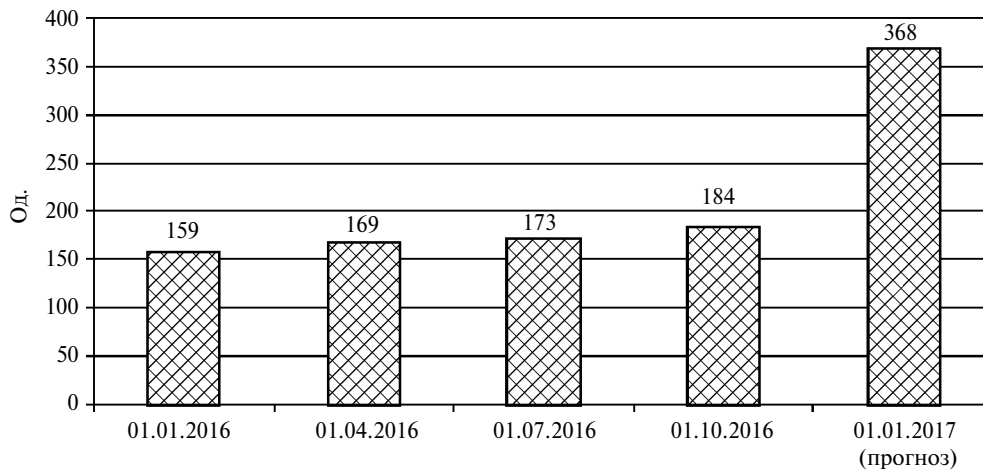


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад (у яких, за рішенням ЦВК, будуть проведені перші вибори)

Складено авторами за даними веб-сайту "Децентралізація влади" [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya/veb-sayt/>.

При цьому показник частки громад, які за 2 роки об'єдналися (15,9%), не можна визнати вагомим. Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою відповідним Розпорядженням Кабінету Міністрів України *, нова територіальна основа місцевого самоврядування має бути сформована не пізніше 2017 р. Постанова Верховної Ради України ** також передбачає, що місцеві державні адміністрації можуть діяти тільки до 1 березня 2018 р., що підтверджує необхідність завершення реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади у 2017 р. Крім того, майже половина громад, у яких вибори відбулись у 2016 р. і які не були сформовані відповідно до затверджених перспективних планів, можуть бути визнані фінансово неспроможними й не отримати нового бюджетного статусу.

Таким чином, очікувані темпи реформування територіальної основи місцевого самоврядування не витримуються. Це спричиняє проблеми, які складно вирішувати, а саме:

— дисбаланс районних бюджетів (районний бюджет вимушений нести тягар фінансування соціальної сфери необ'єднаних громад, втративши при цьому дохідну базу від територій об'єднаних громад, як правило, фінансово більш спроможних);

— управлінський дисбаланс (неврегульованість ряду питань розмежування повноважень між рівнями територіальних громад, району, області; необхідність утримання штату в місцевих державних адміністраціях та об'єднаних громадах з тими самими функціями; зниження ефективності роботи райдержадміністрацій при невизначеності перспектив їх діяльності тощо);

* Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

** Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

– необхідність виділення з державного бюджету значних ресурсів для стимулювання об'єднання громад.

Фактично постає завдання або рішучого прискорення реформи у напрямі формування нової територіальної основи місцевого самоврядування та уникнення проблем різної категорії складності, які стосуються місцевих бюджетів і владних повноважень на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, або адаптування управління та бюджетування до функціонування різних категорій органів місцевого самоврядування на базовому рівні.

Рішуче прискорення реформи можливе двома шляхами. По-перше, через внесення змін до Конституції України з відмовою від принципу виключно добровільного об'єднання громад, введення до конституційного поля процесу об'єднання не лише сільських, а й міських та селищних громад; створення об'єднаних територіальних громад адміністративними методами згідно із затвердженими у встановленому порядку перспективними планами їх формування (цьому має передувати перегляд перспективних планів на новій методологічній основі, про необхідність чого йдеться далі); по-друге, через внесення змін до Бюджетного кодексу України з наданням усім (об'єднаним і необ'єднаним) громадам рівного бюджетного статусу (як для об'єднаних громад), що підштовхуватиме громади з низьким бюджетним потенціалом до об'єднання; перебудову державної бюджетної політики та політики регіонального розвитку, перерозподіл бюджетних надходжень на користь місцевих бюджетів з доведенням їх частки у Зведеному бюджеті держави до 30–35% (в умовах існуючих військово-політичних загроз для України та її поточного економічного стану це складно зробити) та значне збільшення участі державного бюджету в підтримці бюджетів і програм соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

На жаль, перший варіант (який вважаємо найдоцільнішим) за наявного складу Верховної Ради України є малоперспективним. Другий варіант не потребує змін у Конституції України, тому є більш реальним для поетапної реалізації, однак у такому випадку протягом тривалого періоду одночасно функціонуватимуть об'єднані та необ'єднані громади, що викличе відповідні труднощі в управлінні.

Незалежно від подальших сценаріїв об'єднання громад необхідно змінити методологічні та методичні підходи до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Чинна Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України *, згідно з якою мають розроблятися також проекти перспективних планів формування територій громад, фактично нехтує основоположними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування **, ратифікованої відповідним Законом України, зокрема, щодо прав громадян на участь в управлінні державними справами, що найкраще може здійснюватися саме на місцевому рівні, а також ефективного і близького до громадянина управління, яке реалізується через органи місцевого самоврядування.

Дана Методика спонукає до формування неприпустимо великих територіальних громад, де розрив між громадянином та владою ще більше зростає. Виника-

* Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

** Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.

ють не тільки проблеми доступності публічних послуг. Для багатьох мешканців територіальних громад, населені пункти яких віддалені від центру до 25 км і навіть більше, втрачається сутність громади, об'єднаної спільними інтересами і відчуттям причетності до завдань щодо її розвитку, які потребують вирішення. Відповідно, головна мета реформи — підвищити ініціативу мешканців, подолати рецидиви радянських патерналістських очікувань і залучити населення до вирішення питань розвитку громади — так і не досягнута. Проте вказана Методика чомусь і не передбачала цього. На нашу думку, нехтуються найважливіші принципи і завдання, які мала б забезпечити адміністративно-територіальна реформа в Україні, — демократизація суспільного життя, широка участь громадян у процесах життєдіяльності територіальних громад та управління ними; активізація ініціативи мешканців громад; реалізація потенціалу їх саморозвитку; формування підвалин громадянського суспільства.

При нав'язуванні створення надто великих територіальних громад посиляються на необхідність дотримання принципів їх фінансової спроможності, однак процес трактується виконавчою владою невірно, ситуативно, без урахування перспектив розвитку громад, більше того — без реальної бюджетної децентралізації, адже частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті держави зменшується.

Розрахунки фінансової спроможності здійснюються на основі наявних показників бюджетних надходжень. При цьому не враховується один з найважливіших класичних принципів системного підходу — принцип розвитку [3, с. 187]. Отже, існує становище, яке є наслідком незацікавленості необ'єднаних громад у збільшенні доходів місцевих бюджетів, фактично консервується у великих об'єднаних громадах. Бюджетна ж практика 2016 р. засвідчує значні резерви наповнення бюджетів громад. Це демонструють невеликі об'єднані громади, які, перебуваючи у жорстких бюджетних умовах, вимушені шукати резерви доходів і знаходять їх. Крім того, багаторазове зростання периферійності територій у великих громадах ніяк не кореспондує із завданнями щодо подолання соціально-економічної депресивності територій в Україні, залучення їх ресурсного потенціалу до процесів регіонального та загальнодержавного розвитку, які впливають з цілей державної регіональної політики, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року*. Вона передбачає: розвиток сільської місцевості; підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів; запобігання посиленню диспропорцій, що гальмують розвиток регіонів; підтримку економічно менш розвинутих і депресивних територій.

Першим роком функціонування об'єднаних територіальних громад на нових принципах формування і використання бюджетних ресурсів, направлених на подолання патерналістської моделі фінансових відносин між державним і місцевими бюджетами та стимулювання територіальних громад щодо ефективного використання власного фінансово-економічного потенціалу, став 2016 р. Проте результати імплементації протягом року механізмів фінансової децентралізації, а також подальші кроки в цьому напрямі не можна визнати виключно позитивними.

Розглянемо основні проблеми, ризики та шляхи підвищення ефективності фінансового забезпечення функціонування ОТГ. Фінансова спроможність територіальних громад залежить насамперед від формування дохідної бази місцевих

* Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

бюджетів. Обсяг доходів (з трансфертами) загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні за I півріччя 2016 р. становив 3093 млн. грн., що у 7 разів більше від доходів місцевих бюджетів (які увійшли до складу ОТГ) у I півріччі 2015 р. *. Таке значне зростання відбулося головним чином за рахунок того, що у 2016 р. ОТГ отримали субвенції з державного бюджету. За цей період удвічі збільшилися власні доходи бюджетів ОТГ, оскільки вони отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО).

Загалом рівень залежності місцевих бюджетів від державного, який характеризується часткою субвенцій та дотацій у загальних доходах ОТГ, у I півріччі 2016 р. залишався високим (56%). Частина утворених у 2015 р. територіальних громад мала гранично низький рівень фінансової спроможності, особливо це стосувалося малих територіальних громад (до 3 тис. мешканців). У них власні доходи бюджетів у розрахунку на 1 особу у 2016 р. були меншими за 1200 грн., а частка трансфертів з державного бюджету перевищувала 64% (рис. 2). За таких обставин залежність розвитку ОТГ від політики уряду в плані фінансової підтримки новоутворених громад є дуже високою.

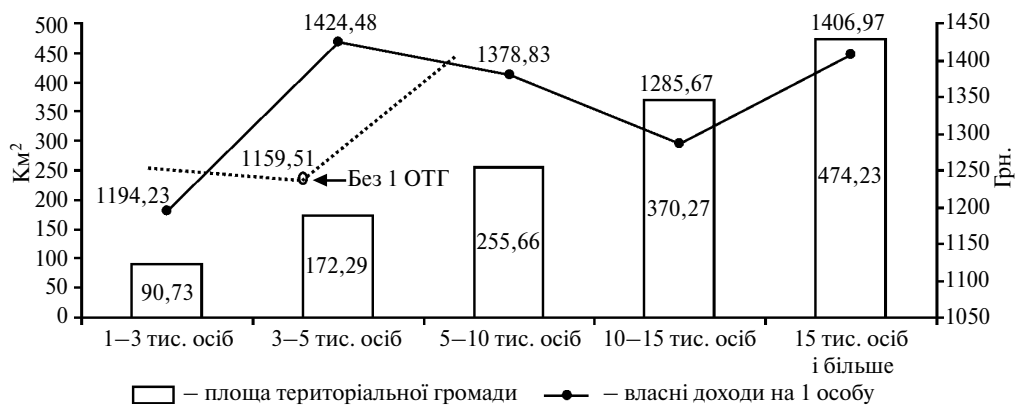


Рис. 2. Середні значення питомих показників власних доходів бюджетів ОТГ у розрізі їх груп за чисельністю населення (I півріччя 2016 р.)

Побудовано авторами за: Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад (перше півріччя 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoring_OTG.pdf.

З одного боку, рішення уряду щодо підтримки всіх ОТГ, які виявили бажання об'єднатися, та їх переведення на прямі взаємовідносини з держбюджетом можна вважати правильним, оскільки більшість цих громад мобілізували власний потенціал та отримали позитивні фінансові результати, тобто показали хороший приклад об'єднання іншим громадам. З іншого боку, вже сьогодні є ОТГ, в яких з огляду на обмежені кадрові та фінансові ресурси існують труднощі з ефективним виконанням покладених на них повноважень. Такі громади, очевидно, потребуватимуть подальшого укрупнення. Проте територіальне розширення громад не повинно переходити межі допустимої транспортної віддаленості їх населених пунктів від адміністративних центрів. Особливо це стосується периферійних, віддалених від центрів економічної активності сільських територій, гірських райо-

* Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад (перше півріччя 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoring_OTG.pdf.

нів. Для них, безумовно, слід використовувати додаткові інструменти державної бюджетної підтримки.

Одна з проблем формування фінансового ресурсу ОТГ полягає в тому, що їх власні доходи у багатьох випадках прямо не залежать від функціонування потужних суб'єктів господарювання із значною кількістю робочих місць і формуються за рахунок акцизів на пальне, алкогольну продукцію та тютюнові вироби. Не заперечуючи доцільності закріплення частини акцизів на алкогольну продукцію та тютюнові вироби у доходах місцевих бюджетів базового рівня, слід наголосити на неоднозначній ролі акцизного податку на пальне у вигляді джерела формування бюджетів сільських, селищних і міських громад, що пояснюється такими ризиками:

— *ризик поглиблення внутрішньорегіональних асиметрій розвитку територій*: вищі надходження від цього виду акцизу отримують бюджети громад, розташованих у приміській зоні чи на важливих транспортних магістралях, чим зміцнюються їх і так високі бюджетні можливості; як наслідок, збільшується відставання економічно слабких територій, практично позбавлених доходів від введення акцизного податку;

— *ризик уповільнення темпів об'єднання громад*, оскільки громади, які отримали значний додатковий фінансовий ресурс від акцизного податку на пальне, не мають стимулів і не прагнуть до об'єднання.

З огляду на це, вважаємо за необхідне залишити доходи від акцизу на пальне за містами обласного значення та ОТГ, а доходи, які одержують інші територіальні громади, направити до районних та обласних бюджетів.

Проблема поглиблення внутрішньорегіональних асиметрій пов'язана також з недоліками чинної системи бюджетного вирівнювання через інструмент базової (реверсної) дотації. На рівні громад вона здійснюється з урахуванням територіальної диференціації податкової спроможності, розрахованої лише за ПДФО. При цьому громади, на території яких є джерела для отримання рентних доходів (природні ресурси місцевого значення, важливі транспортні магістралі), та ті, які користуються перевагами розташування поблизу великих міст, фактично привласнюють відповідну ренту, чого позбавлені інші громади. Вважаємо, що такі доходи слід враховувати при визначенні коефіцієнтів податкової спроможності громад і з метою бюджетного вирівнювання.

Територіальні громади, об'єднавшись, отримують такі самі повноваження, як і міста обласного значення (зокрема, щодо управління загальноосвітніми навчальними закладами, закладами культури та охорони здоров'я первинного і вторинного рівнів), а також освітню та медичну субвенції, базову дотацію. Вважаємо абсолютно правильним те, що одночасно з наділенням ОТГ фінансовими ресурсами на них також покладаються повноваження та відповідальність. Однак у фінансової децентралізації є негатив — *темпи зростання власної дохідної частини місцевих бюджетів є нижчими за темпи зростання їх видатків*. При цьому втрачається одна з основних цілей реформи, яка полягає не у простому перерозподілі фінансового ресурсу між рівнями бюджетної системи, а в побудові системи державного управління на принципах субсидіарності та передання повноважень на рівень, де вони реалізовуватимуться найбільш ефективно. Натомість нині на місцеві бюджети базового рівня покладається відповідальність за фінансування ряду складних для реалізації повноважень, зокрема, у сфері освіти, охорони здоров'я тощо, які, на наш погляд, ефективніше виконувалися б на вищих рівнях.

Основні проблеми у сфері освіти пов'язані з браком коштів, які передаються з держбюджету органам місцевого самоврядування для фінансування освітньої мережі, а також з відсутністю державних соціальних стандартів і галузевих нормативів фінансування соціальних послуг.

В ОТГ у 2016 р. існувала значна різниця між обсягом фактичних видатків на одного учня та освітньою субвенцією. Наприклад, у бюджетах ОТГ, створених у Львівській області, видатки на освіту у 2016 р. становили в цілому 102,4 млн. грн., або 51,3% усіх видатків [2]. При цьому загальна сума освітньої субвенції, яка надійшла цим громадам, дорівнювала 78,7 млн. грн., тож віднайти 23,7 млн. грн. для ОТГ області непросто. Особливо складним це є для громад, де освітня субвенція не забезпечує навіть половини фактичних видатків на освіту. На периферійних сільських територіях, особливо у гірських районах, таке становище є типовим. Вирішити це питання через оптимізацію мережі освітніх закладів можна лише частково, але далеко не повністю, що робить намагання створити сільські територіальні громади з оптимальними просторовими параметрами безрезультатними, адже за існуючих підходів вони виявляються фінансово неспроможними.

Ситуацію необхідно змінити, зокрема, шляхом розмежування повноважень у сфері загальної освіти. До повноважень місцевого самоврядування потрібно віднести початкову та основну школи (I–II ступенів), а загальноосвітні навчальні заклади найвищого рівня, ведення методичної, інспекторської роботи в системі освіти – до повноважень районного рівня з відповідною державною підтримкою та контролем. Таке розмежування діє, наприклад, у Словаччині та Польщі.

Брак бюджетного ресурсу (у формі освітньої субвенції) для фінансування видатків освітньої сфери пов'язаний головним чином з існуванням великої кількості малокомплектних шкіл, які є дуже затратними, та наявністю дошкільних відділень при загальноосвітніх закладах (фінансування яких не покривається освітньою субвенцією). Як наслідок, ОТГ направляють власний фінансовий ресурс на дофінансування освітніх видатків. Водночас зазначимо, що вже перші результати 2016 р. засвідчують активність ОТГ у реформуванні освітньої мережі. Така тенденція мала б підтримуватись урядом, однак розподіл освітньої субвенції на 2017 р. знову відбувається на базі старих засад – без нових соціальних та галузевих стандартів і нормативів.

Стагнація існуючого стану в освітній сфері поєднується з ручним режимом розподілу коштів освітньої субвенції з районних бюджетів, зокрема, додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Так, новим у Державному бюджеті України на 2017 рік * є розрахунок освітньої субвенції виключно для фінансування педагогічного персоналу, що може негативно вплинути на якість освітньої послуги, адже органи місцевого самоврядування, які не володіють достатнім ресурсом для дофінансування видатків на освіту, скорочуватимуть педагогічні кадри, щоб вивільнити певні кошти для виплати заробітної плати допоміжному персоналу. В особливо складній ситуації опиняться малокомплектні сільські школи, в яких частка непедагогічного персоналу сягає 50%.

При перенесенні на місцеві бюджети додаткового фінансового навантаження в частині оплати комунальних послуг закладами освіти та охорони здоров'я одночасно планується виділити обласним і районним бюджетам з держбюджету 14,9 млрд. грн. у вигляді дотації на їх утримання (5,9 млрд. грн. – обласним бю-

* Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

джетам, 9 млрд. грн. — районним). Проте у держбюджеті на 2017 р. не передбачено компенсаційних ресурсів для міст обласного значення та ОТГ, у зв'язку з чим значна частина об'єднаних територіальних громад несподівано ставиться у складне фінансове становище.

Водночас формування ефективної із соціальної та фінансової точок зору освітньої мережі є практично неможливим без *вироблення і затвердження державних соціальних стандартів і нормативів* в описовому та вартісному вигляді за кожним з повноважень, делегованих державою місцевому самоврядуванню. Вважаємо, що потрібно дозволити органам місцевого самоврядування встановлювати мінімальне і максимальне значення таких нормативів залежно від обсягів власних фінансових ресурсів, переглядати застосування галузевих стандартів надання послуг і нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів, зокрема, тих, які стосуються освітньої сфери, штатних нормативів, робочого навантаження.

Реформа адміністративно-територіальних структур має бути завершальною стадією широкомасштабного реформування в різних сферах суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави [4, с. 148]. У даному випадку адміністративно-територіальне реформування випереджає ряд реформ, які слід було здійснити в інших сферах, і супроводжується відповідними проблемами. Для їх усунення доцільно:

- визначити спроможність забезпечувати якісне надання основних публічних послуг за рахунок близькості до мешканців як один із засадничих критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня — територіальних громад. Відмовитися від формування як неідеальних у даному аспекті занадто малих та надмірно великих за територією громад, у яких зростає віддаленість між мешканцями і владою та погіршується доступність адміністративних і соціальних послуг;
- внести зміни в методіку формування території ОТГ та закріпити в ній критерій 20-хвилинної транспортної доступності від населених пунктів до адміністративних центрів громад з урахуванням якості дорожньої мережі. Перевищити цей критерій можна виключно за згодою мешканців населених пунктів, які розташовані поза зоною 20-хвилинної транспортної доступності;
- створити умови та стимули для саморозвитку територіальних громад, реалізації їх соціально-економічного потенціалу, в тому числі через розширення дохідної частини бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, подальше вдосконалення міжбюджетних відносин, реальну бюджетну децентралізацію;
- переглянути розподіл повноважень у сферах освіти та охорони здоров'я. До повноважень базового рівня адміністративно-територіального устрою необхідно віднести виключно утримання загальноосвітніх навчальних закладів I–II ступенів та закладів охорони здоров'я первинного рівня (ФАПів, амбулаторій). Розробити і затвердити державні соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді за кожним з повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування.

Висновки

Здійснюване в Україні протягом 2015–2016 рр. реформування адміністративно-територіального устрою демонструє окремі позитивні результати та певні недоліки, причини яких криються в методологічних прорахунках при виборі концептуальних підходів до побудови нової системи адміністративно-територіальних одиниць, слабкому інституціональному забезпеченні реформи та організаційних

недоліках. Очевидним стає те, що застосовувані методичні прийоми формування об'єднаних територіальних громад націлюють на надмірне укрупнення базової ланки адміністративно-територіальної системи, при цьому зростає розрив між мешканцями та владою, нівелюється мотиваційний чинник щодо активного залучення населення до життєдіяльності територіальних громад, більш широкого використання економічного потенціалу територіального розвитку та подолання при цьому неприпустимо глибоких територіальних економічних і соціальних диспропорцій. Вважаємо, що, із суспільної точки зору, невиправдано нехтувати такими важливими завданнями, які мала б вирішити реформа. Крім того, її результативність знижують несистемність реформування, недосконалість і суперечливість міжбюджетних відносин.

Список використаної літератури

1. *Власюк О.С.* Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України // Регіональна економіка. – 2015. – № 3. – С. 16 – 23.
2. *Баранець Т.* Оцінка реалізації реформи місцевого самоврядування на Львівщині у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/03/Otsinka-realizatsiyi-reformi-mistsevogo-samovryaduvannya-na-Lvivshhini-u-2015-rotsi1.pdf>.
3. *Шевчук Л.Т., Кравців В.С., Вовканич С.Й.* та ін. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою ; [за ред. Л.Т. Шевчука]. – Львів : Арал, 2007. – 254 с.
4. *Кресіна І.О., Коваленко А.А., Вітман К.М.* та ін. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : моногр. ; [за ред. І.О. Кресіної]. – К. : Логос, 2009. – 480 с.

References

1. *Vlasyuk O.S.* *Stan i problemy reformuvannya administratyvno-terytorial'nogo ustroyu Ukrainy* [State and problems of reforming the administrative-territorial structure of Ukraine]. *Regional'na ekonomika – Regional Economy*, 2015, No. 3, pp. 16–23 [in Ukrainian].
2. *Baranets' T.* *Otsinka realizatsii reformy mistsevogo samovryaduvannya na L'vivshchyni u 2015 rotsi* [Evaluation of the implementation of local government reform in the Lviv region in 2015], available at: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/03/Otsinka-realizatsiyi-reformi-mistsevogo-samovryaduvannya-na-Lvivshhini-u-2015-rotsi1.pdf> [in Ukrainian].
3. *Shevchuk L.T., Kravtsiv V.C., Vovkanych S.I.* et al. *Zarubizhnyi i Vitchyznyanyi Dosvid Reformuvannya Administratyvno-Terytorial'nogo Ustroyu* [Foreign and Domestic Experience of Reforming the Administrative-Territorial Structure]. *Shevchuk L.T. (Ed.)*. Lviv, Aral, 2007 [in Ukrainian].
4. *Kresina I.O., Kovalenko A.A., Vitman K.M.* et al. *Administratyvno-Terytorial'na Reforma v Ukrayini: Polityko-Pravovi Problemy* [Administrative-Territorial Reform in Ukraine: Political and Legal Problems]. *Kresina I.O. (Ed.)*. Kyiv, Logos, 2009 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 8 листопада
і була оновлена 22 грудня 2016 р.*