

І. Я. Тибінка

здобувач

ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів

РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОРЕГІОНАЛЬНОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено сутнісні ознаки адміністративно-територіальна реформи і процесів фінансової децентралізації та обґрунтовано їх взаємозв'язок. Окреслено основні новації, якими змінено місце та роль ОТГ в управлінській ланці держави. Запропоновано механізм формування адміністративно-територіальних одиниць в контексті регулювання диференціації розвитку територій та окреслено проблемні аспекти ефективного використання інструментів бюджетного вирівнювання у функціонуванні ОТГ.

Ключові слова: *регіон, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, механізм.*

Tybinka I. REGULATION OF INTRAREGIONAL DIFFERENTIATION IN CONDITIONS OF LOCAL GOVERNMENT REFORM

The essential features of local government reform and processes of fiscal decentralization are investigated and proved their relationship. The basic innovations that change the place and role of united municipalities in the state management are stressed. The mechanism of formation of administrative units in the context of differentiation regulating of areas is proposed and the problematic aspects of effective use of financial equalization in the operation of united municipalities are considered.

Keywords: *region, local government reform, local government, united municipalities, mechanism.*

Проблеми, пов'язані із соціально-економічною диференціацією розвитку окремих регіонів та територій України, значною мірою обумовлені моделлю відносин між центром та регіонами, яка базувалась на виключній ролі центру щодо вирішення питань регіонального розвитку та перерозподілу ресурсів між регіонами, а також тотальній відсутності повноважень та фінансів у регіонів для реалізації регулюючого впливу на внутрішньорегіональному рівні. Так ситуація не спонукала до ефективного управління внутрішнім соціально-економічним потенціалом, оскільки додатково отриманий в наслідок господарської діяльності в регіоні фінансовий ресурс органи влади та самоврядування не могли використовувати на власний розсуд і для задоволення безпосередніх потреб регіону. Тому реалізація реформ у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави, покликана перенести вагу відповідальності та ресурсну базу розвитку на регіональний та місцевий рівень, на нашу думку, може стати каталізатором нівелювання надмірних диспропорцій соціально-економічного розвитку регіону через запуск механізмів стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощення ендogenous потенціалу.

В цьому випадку адміністративно-територіальна та реформа місцевого самоврядування розглядаються як цілісні процеси, спрямовані на формування спроможних територіальних громад та надання їм відповідних фінансових та адміністративних ресурсів, а також передачу відповідних повноважень та обов'язків для виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій. Пояснити таку єдність та нерозривність досить просто: історично при реформуванні більшістю європейських країн систем місцевого самоврядування в напрямку децентралізації, першочергово забезпечувалося

укрупнення адміністративно-територіальних одиниць (АТО) через недостатність матеріально-фінансової бази.

В Україні реформа системи місцевого самоврядування розпочалася в 2014 році з прийняття Кабінету міністрів України розпорядження від 1.04.2014 року №333-р, в якому було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. В даному документі було визначено напрямки, механізми і строки формування якісної та ефективної системи місцевого самоврядування в нашій державі. ВРУ Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначила поняття спроможної територіальної громади та її основні характеристики, а Законом України «Про співробітництво територіальних громад» забезпечила формування умов для запровадження відповідних форм співробітництва між новоутвореними адміністративними одиницями. Основні правила їх формування та розвитку визначені в Методиці формування спроможних територіальних громад та змінах до Бюджетного кодексу України від 28.12.2014 року, якими окреслено формування нової моделі міжбюджетних відносин в Україні.

Як бачимо, основні «правила гри» визначено, і на локальний рівень передаються і ресурси, і повноваження для розвитку об'єднаних територіальних громад. Децентралізація влади, яка своєю основою має формування об'єднаних територіальних громад в рамках реформи адміністративно-територіального устрою країни, тягне за собою і бюджетну децентралізацію, тобто перерозподіл повноважень та ресурсів між різними рівнями влади в напрямку забезпечення фінансової самостійності та спроможності громад. Але основне питання, яке виникає в даній ситуації: чи забезпечить це вирівнювання соціально-економічної

диференціації, чи, навпаки, посилить поляризацію на регіональному та локальному рівнях та поглибить диспропорції розвитку АТО.

Розглядаючи фінансово-бюджетний інструментарій регулювання територіального розвитку (який спрямований на стимулювання економічної активності територіальних громад) слід зазначити, що відповідно до змін внесених до Бюджетного кодексу України щодо реформування системи міжбюджетних відносин [1], на даний час скасовано дотації вирівнювання та запроваджено базу та реверсну дотації, а також освітню, медичну та субвенцію на підготовку робітничих кадрів тощо. Що не менш важливо, попри це розширено джерела наповнення місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) через передачу з державного бюджету окремих податків та зборів на локальний рівень та запровадження нових, а також змінено повноваження органів місцевого самоврядування для реалізації ними відповідних завдань. Серед основних новацій, якими змінено місце та роль ОТГ в управлінській ланці держави основними є:

- розширення дохідної бази та формування стабільних джерел наповнення бюджетів внаслідок чого забезпечується фінансова самостійність місцевих бюджетів (визначено перелік закріплених за бюджетами ОТГ податкових надходжень, запроваджено горизонтальне бюджетне вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів (лише за двома податками (податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податку на прибуток, що забезпечить стимулювання місцевих органів влади до розвитку адміністративно-територіальних одиниць);

- забезпечення автономії локальних бюджетів (можливість самостійно, незалежно від прийняття державного бюджету, формувати місцеві бюджети, що, не дивлячись на свою доречність, характеризується наявністю низки ризиків та невідповідностей саме для локального рівня, оскільки формування місцевих бюджетів прямо залежить від визначення на центральному рівні трансфертів відповідному бюджету);

- децентралізація видаткових повноважень (визначення та закріплення відповідних видаткових повноважень за рівнем місцевих бюджетів відповідно до передачі на місця фінансових ресурсів);

- оновлення трансфертної політики (скасовано дотацію вирівнювання, натомість місцеві бюджети отримали медичну та освітню субвенції, що надаються відповідно до обсягів визначених законом про Державний бюджет України та норм (з урахуванням кількості учнів, наповнюваності класів, видатків на охорону здоров'я), визначених Кабінетом міністрів України. При цьому, субвенції надаються лише на забезпечення поточних видатків установ і не вилучаються до державного бюджету з закінченням бюджетного періоду, а залишаються в розпорядженні відповідних бюджетних установ. Окрім того, дані субвенції надаватимуться відповідно до процесу оптимізації закладів охорони здоров'я та освітньої мережі).

Попри це, бюджетна децентралізація, яка є критеріальною умовою реалізації реформи місцевого самоврядування України, несе із собою не лише позитив. Слід розуміти, що імплементація принципів децентралізованого управління пов'язана із низкою загроз. Основною з них слід виокремити ймовірність поглиблення соціально-економічної диференціації як на міжрегіональному, так і на внутрішньорегіональному рівні, що обумовлено наступним:

- домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть загальнонаціональними. За оцінками експертів, надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою такої функції як стабілізація та перерозподіл доходів. За умов фінансово-економічної нестабільності (кризи), цілі державної і регіональної (а тим паче місцевої) влади в питання реалізації бюджетної політики, можуть мати різні пріоритети, а це означає, що політика вирівнювання бюджетної забезпеченості є неефективною, як наслідок – посилення диференціації територіального розвитку;

- особливості процесу об'єднання територіальних громад. Перший етап формування ОТГ в Україні показав свої недоліки, зокрема має місце чітка тенденція до об'єднання «багатих» громад з «багатими» та фінансове «оголення» решти території району. Відповідно можливості фінансування проектів розвитку посилюються у багатших громад і суттєво зменшуються у бідніших, що також може провокувати посилення диференціації розвитку окремих територій;

- зростання вартості суспільних послуг внаслідок передання їх на локальний рівень через так званий «ефект від масштабу». Йдеться про те, що передача низки функцій на місцевий рівень може спричинити до підвищення вартості відповідної послуги через зменшення кількості її отримувачів на рівні громади. Тобто орган місцевого самоврядування невеликої громади витратить більше коштів для надання суспільної послуги, аніж у великій громаді.

Відповідно, існує проблема визначення умов ведення процесу децентралізації та формування адміністративно-територіальних утворень для нівелювання даних загроз. Зважаючи на те, що з початку 2016 року в Україні почали функціонувати ОТГ, вважаємо за доцільне розглянути перші результати їх діяльності з огляду на виявлення одержаних позитивів та негативів в контексті диференціації їх соціально-економічного розвитку.

Досліджуючи зміни фінансового забезпечення розвитку громад до та після об'єднання, варто звернути увагу на посилення диференціації за рівнем доходів на одну особу в новоутворених АТО. Для прикладу, якщо у Тростянецькій ОТГ власні доходи бюджету на одну особу становлять 2519 грн., то у Вільшаницькій – 252 грн., що вдесятеро менше [2]. Середній рівень доходів на одну особу в ОТГ Львівської області становить 753 грн. Відповідно, наведені дані свідчать про зростання рівня соціально-економічної поляризації розвитку громад внаслідок значної диференціації наявних в них фінансових ресурсів.

Окрім того, увагу варто звернути на рівень залежності місцевих бюджетів від фінансування з державного бюджету. На прикладі Львівської області бачимо, що рівень залежності бюджетів ОТГ Львівщини у 2016 році становить в середньому 41%, що на 11% менше попереднього року (до реформування) - 52%. При цьому, найбільш залежними є Вільшаницька, Новоміська (66%) та Воле-Баранецька (65%) громади. У 2014 році найбільш залежними від дотування з держбюджету були місцеві бюджети тих громад, які у 2015 ввійшли до складу Новоміської ОТГ – 73%, Вільшаницької (69%), Заболотцівської (69%) та Дублянської (68%) ОТГ. Найнижчим даним показником є у Тростянецькій громаді (11%), і лише Новокалінівська ОТГ характеризується направленням реверсної дотації до державного бюджету, тобто є фінансово незалежною.

Дана ситуація - наслідок відсутності чітких умов формування ОТГ. Громади об'єднуються без чіткого бачення можливостей та перспектив свого розвитку, без оцінки рівня своєї фінансової спроможності забезпечити функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, адміністративного ресурсу та надання жителям відповідних суспільних благ високої якості. Механізм об'єднання територіальних громад у спроможну ОТГ характеризується невизначеністю та певними недоліками.

Отже, ефективність сучасних реформ значною мірою залежить від обґрунтованості та дотримання умов/вимог об'єднання територіальних громад. Враховуючи досвід та стандарти ЄС в проведенні адміністративно-територіальної реформи, в нашій державі варто було б також створити умови для формування об'єднаних територіальних громад відповідно до конкретних вимог, які б дозволяли громадам бути фінансово самостійними та здатними на розвиток, що б сприяло вирівнюванню соціально-економічної диференціації розвитку адміністративно-територіальних одиниць та регіонів в цілому. В цьому контексті слід було б врахувати досвід західноєвропейських держав, згідно якого вимоги формування базових адміністративно-територіальних одиниць 4-5 рівня за номенклатурою територіальних одиниць для статистики (NUTS) передбачають мінімальну чисельність громади в межах 5 тисяч мешканців (за винятком малонаселених регіонів з невисокою щільністю населення). При цьому, вітчизняні науковці солідарні з вимогами ЄС щодо оптимальної кількості жителів ОТГ. Натомість, в законодавчих та нормативно-правових документах про мінімальну кількість жителів в об'єднаній територіальній громаді не йдеться. В дев'яти новоутворених громадах Львівської області кількість населення менше 5000 жителів, в чотирьох – менше 3000 осіб. Оскільки в Україні передбачається формування ОТГ на добровільній основі, державою визначено мінімальну кількість умов об'єднання та не визначено обмежень. Окрім того, в нашій країні і досі відсутній основний закон, яким має визначатися порядок утворення, реорганізації, ліквідації адміністративно-територіальних утворень. Таким чином, говорити про регулювання соціально-

економічної диференціації розвитку адміністративно-територіальних утворень з боку держави в процесі реформи децентралізації вже на етапі формування територіальних утворень рано.

На нашу думку, ефективний та дієвий механізм регулювання соціально-економічної диференціації розвитку спроможних територіальних громад має діяти вже на рівні ухвалення перспективних планів формування територій громад відповідної області. На рис. 1 запропоновано такий механізм.

Регулювання соціально-економічної диференціації розвитку новоутворених територіальних громад має розпочинатися на етапі формування перспективних планів з діагностики потенційних та фактичних можливостей розвитку громад внаслідок об'єднання. Оцінка стану розвитку та рівня спроможності адміністративно-територіального утворення слід проводити через кількісний та якісний аналіз таких аспектів:

- диференціація процесів створення вартості в адміністративному утворенні;
- диференціація ресурсного перерозподілу;
- диференціація процесів регулювання економічної активності і суспільного споживання;
- диференціація соціального та культурно-історичного розвитку в адміністративно-територіальній одиниці.

Таким чином, діагностику поточного стану розвитку адміністративно-територіального утворення та рівня його спроможності слід проводити у такій послідовності:

1. Оцінка соціально-економічної диференціації розвитку адміністративно-територіального утворення, яка включає оцінку територіальної, економічної, соціальної та демографічної диференціації розвитку громади внаслідок комплексного аналізу та інтегрального оцінювання сукупності показників, які якомога точніше характеризують стан розвитку АТО. Для проведення даної оцінки варто застосовувати такі інструменти аналізу:

- розрахунок питомих показників та співвідношень (розмір площі житла на одного мешканця, кількість малих підприємств на 1000 жителів, роздрібний товарооборот на одну особу в день, фонд розвитку бюджету АТО на одного мешканця тощо), які є найбільш показовими для оцінки розвитку громади у відповідний момент;
- аналіз тенденцій у часі (динаміка) – дозволяє визначити зміни розвитку АТО в часі;
- бенчмаркінг – порівняльний аналіз показників розвитку адміністративно-територіального утворення з аналогічними показниками в схожих/еталонних територіальних одиницях, при цьому, варто брати до уваги територіальні утворення, які конкурують між собою за інвестиції та робочі місця, а також враховувати відповідні умови їх розвитку, територіального розташування та господарсько-виробничої спеціалізації.

2. Дослідження екологічної ситуації у відповідній адміністративно-територіальній одиниці – з урахуванням еконапрямку в розвитку світової економіки, при реформуванні адміністративно-

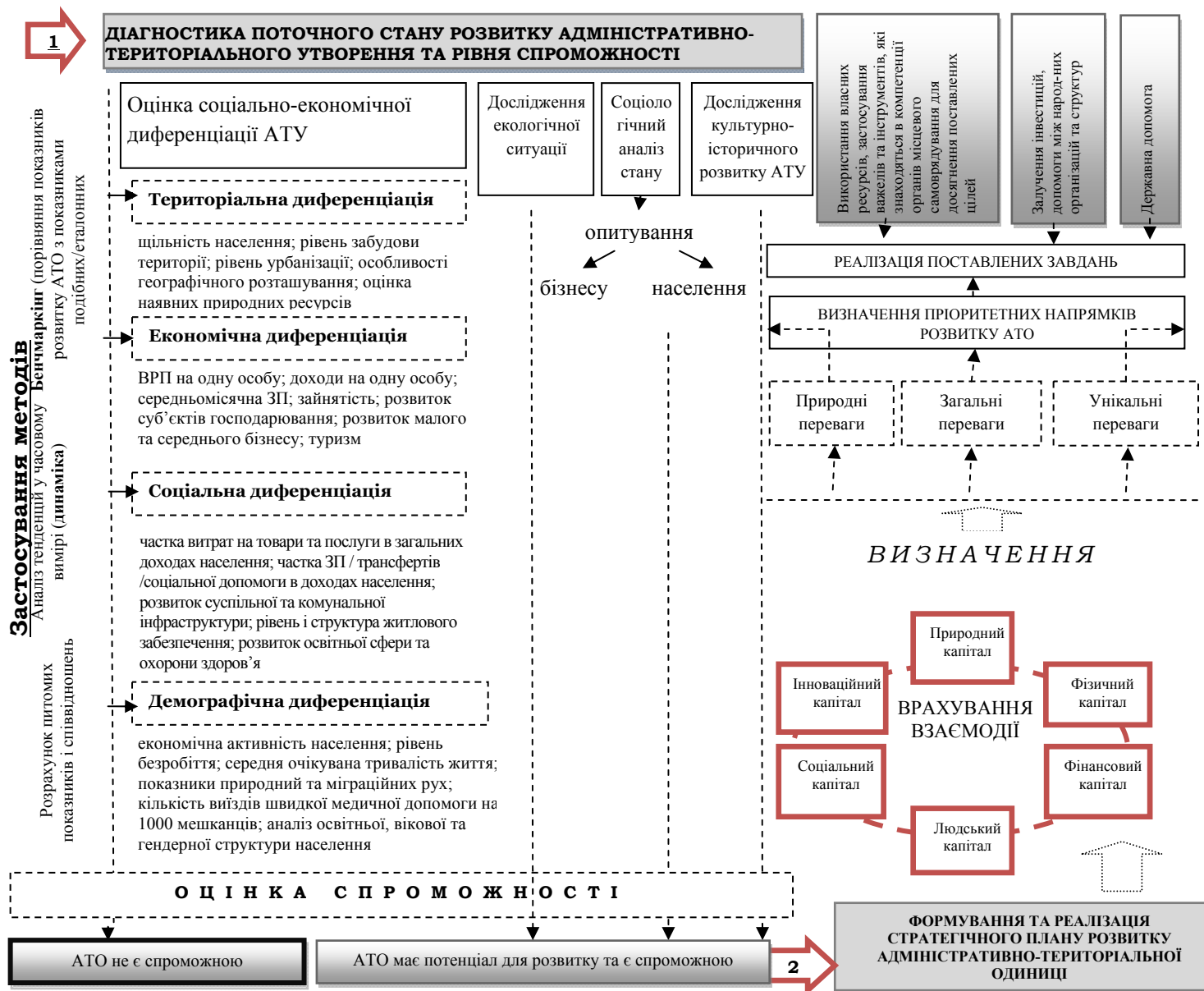


Рис. 1. Механізм формування адміністративно-територіальних одиниць в контексті регулювання диференціації розвитку територій (запропоновано автором)

територіального устрою України варто враховувати фактичний стан забрудненості довкілля новоутворених громад та можливості розвитку екологічного напрямку в еволюції соціальної та економічної сфери.

3. Дослідження історико-культурних особливостей існування та розвитку громад – дозволить визначити можливості сприйняття громадами одна одної та «доповнення» їх самобутності, що сприяє передусім формуванню додаткових можливостей розвитку в туристичній сфері (сільський туризм), а також в секторі господарсько-виробничих відносин.

4. Соціологічний аналіз стану адміністративно-територіального утворення – аналіз, побудований на опитуванні думки місцевої громади та представників бізнесу на місцях. Хоча даний аналіз є доволі суб'єктивним, проте, в даному випадку, це скоріше перевага, ніж недолік, оскільки дозволяє краще

зрозуміти причини відповідних економічних та соціальних явищ в процесі розвитку громади.

Комплексна діагностика соціально-економічної диференціації розвитку адміністративно-територіального утворення дозволяє визначити рівень спроможності ОТГ, їх сильні та слабкі сторони, відповідно до чого можна дати відповідь на питання: створювати громаду чи ні.

Якщо доведено перспективи та визначено високі можливості подальшого розвитку громади внаслідок об'єднання декількох, варто переходити до наступного етапу регулювання диференціації розвитку АТУ – формування та реалізація стратегічного плану розвитку утворення.

Запропонований механізм дозволяє чітко проаналізувати основні показники та характеристики АТУ, визначити, чи здатна громада на розвиток та чи спроможна бути фінансово незалежною. Це дає можливість покращити якість об'єднання та дозволяє сформуванню громад, які мають всі можливості та

ресурси для того, щоб бути спроможними та фінансово самостійними.

Окрім питання самого формування ОТГ, яке прямо впливає на вирівнювання соціально-економічної диференціації розвитку регіону, не менш важливим є вирішення проблеми ефективного використання інструментів бюджетного вирівнювання у функціонуванні ОТГ.

Відповідно до змін, внесених до Бюджетного кодексу 28.12.2014 року, в Україні запроваджуються нові засади функціонування інструменту бюджетного вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів, яке прямо залежить від рівня надходжень до них: якщо індекс податкоспроможності коливається в межах 0,9-1,1 – вирівнювання проводиться не буде, менше 0,9 – надаватиметься базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80% потрібної суми (решту коштів громада має шукати сама). І якщо індекс характеризується значенням, вищим 1,1 – з відповідного бюджету передається реверсна дотація в обсязі 50% суми перевищення. Таким чином, за рахунок проведення вирівнювання лише за двома видами податкових надходжень та в якості реверсу перерахування тільки 50% суми перевищення, територіальні громади не втрачають стимулу до розвитку та диференціації і збільшення надходжень. Натомість, громади, яким необхідно є базова дотація, також не залишаються бездіяльними, оскільки змушені шукати додаткові 20% доходів для свого розвитку. Це, з одного боку, позитивний результат реформування системи міжбюджетного вирівнювання, оскільки, зберігається стимул до збільшення власних доходів територіальних громад. З іншого – негативною стороною нової системи вирівнювання стали наслідки вирівнювання для економічно слабких територіальних громад, адже вони втратили значну частину доходів у вигляді офіційних трансфертів, що лише посилює внутрішньорегіональну диференціацію.

На нашу думку, покращення ситуації для економічно слабших громад можна досягнути шляхом підвищення частки дофінансування у вигляді базової дотації з 80 до 90%. Водночас основним критерієм надання базової дотації має стати рівень ефективності використання власного соціально-економічного потенціалу.

Окрім того, з реформуванням 2014 року держава з рангу делегованих повноважень вивела видаткові повноваження, які як вагому складову включають «локальний» компонент (культуру, спорт, позашкільну та дошкільну освіту, управління), а середню освіту, охорону здоров'я та підготовку робітничих кадрів виведено в окрему групу,

відповідно до чого трансферти надаватимуться згідно напрацьованих механізмів.

Як висновок, варто зауважити наступне: адміністративно-територіальна реформа та зміни системи місцевого самоврядування передбачають передачу ресурсів на локальний рівень для ефективного їх використання та управління. Проте, органи влади національного та регіонального рівня покладаються функція регулювання процесів внутрішньорегіональної диференціації та забезпечення вирівнювання можливостей та якості надання суспільних послуг для усіх громадян незалежно від місця проживання. Розроблені пропозиції спрямовані за усунення загроз посилення внутрішньорегіональної диференціації в ході реалізації реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин/ Верховна Рада України; Закон від 28.12.2014 № 79-VIII.
2. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад: фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2016. – 189 с.
3. Родченко В. Б. Механізм подолання надмірної соціально-економічної диференціації регіонів / В. Б. Родченко // Стратегія і механізми регулювання промислового розвитку. - 2013. - 2013. - С. 320-336. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sim_2013_2013_27.

References

1. Supreme Council of Ukraine (2014). Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn [On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental fiscal relations]: Law of Ukraine, adopted on 2014, December 28, 79-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 36. [in Ukrainian].
2. Detsentralizatsiia. Mistsevi biudzhety 159 obiednanykh terytorialnykh hromad: finansovo-analitychni materialy [Decentralization. Local budgets combined 159 local communities, financial analyzes.]. Kabinet ministriv Ukrainy. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy, 2016, 189 p.
3. Rodchenko V. B. (2013). Mekhanizm podolannia nadmirnoi sotsialno-ekonomichnoi dyferentsiatsii rehioniv [Mechanism to overcome an excessive social and economic differentiation of regions]. *Stratehiia i mekhanizmy rehulivannia promyslovoho rozvytku - Strategy and mechanisms of regulation of industrial development*. pp. 320-336. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/sim_2013_2013_27.