

УДК 336.15

О. Р. Західна

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державних та місцевих фінансів,
Львівський національний університет імені І. Франка, м. Львів

Ю. І. Мидлик

магістрант,
Львівський національний університет імені І. Франка, м. Львів

Ю. П. Шукатка

магістрант,
Львівський національний університет імені І. Франка, м. Львів

АНАЛІЗ СТАНУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА РИЗИКИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ В ПРОЦЕСІ ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ

Стаття присвячена визначенню сутності «децентралізації» та необхідності проведення реформи децентралізації в Україні. В статті проводиться аналіз щодо рівня децентралізації у Львівській області та загалом по Україні. Систематизовано ризики, що виникають у період впровадження децентралізації в Україні та описано заходи їхньої нейтралізації.

Ключові слова: децентралізація влади, фактичні надходження, дохідна база бюджету, принцип «4 С».

Zakhidna O., Mydlyk Yu., Shukatka Yu. ANALYSIS OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE AND RISKS ARISING DURING ITS IMPLEMENTATION

The article is devoted to defining the essence of "decentralization" and the need for decentralization reform in Ukraine. The article analyzes on the level of decentralization in Lviv region and in the Ukraine. Systematized risks arising during the implementation of decentralization in Ukraine and described the measures their neutralization.

Keywords: decentralization of power, the actual revenue, the budget revenue base, the principle of the "4 C".

Місцеве самоврядування як децентралізована форма управління суспільством є найбільш природною й історично обґрунтованою формою управління державою. Сьогодні це одне з найболючіших питань сучасного суспільного життя України, оскільки надмірно централізована влада стає причиною гальмування розвитку суспільства загалом і кожного з аспектів громадського життя. А надмірна централізація коштів на державному рівні ставить у цілковиту залежність від державного бюджету реалізацію місцевими органами влади покладених на них функцій.

Тематиці досліджень бюджетної децентралізації, її сутності, призначення та механізмів реалізації присвячена значна кількість робіт як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: І. Луїної [6]; І. Ускова [8]; В. Христенко [7]; А. Інгудіна [5] та ін. Та зважаючи на проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, дане питання потребує подальшого дослідження.

Мета статті полягає у проведенні аналізу впровадження децентралізації в Україні та виявленні способів нейтралізації ризиків у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи.

Методологічною та інформаційною основою роботи є матеріали з періодичних видань, публікації фахових видань, нормативно-правові акти, офіційні сайти (КМУ, ВРУ, Служби статистики), ресурси Internet.

При проведенні дослідження використовуються наступні методи: порівняння, аналізу, моделювання, узагальнення, математичних розрахунків, статистичний.

Децентралізація влади – це зміна системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої ключова частина функцій центральної влади переходить до місцево-територіальних органів конституційного самоуправління та ініціативної самоорганізації громади, тобто відбувається кардинальне скасування або формальне послаблення централізації.

30 травня 2016 року дослідницька компанія «TNS Ukraine» проводила соціальний дослід, який показав, що 62% українців вважають – децентралізацію потрібною в Україні. Очікування українців від децентралізації – це покращення інфраструктури регіонів (38% опитаних), боротьба з корупцією (33%) і розвиток села (30%). Опитані були 2 тис. респондентів у віці від 18 років [4].

Сьогодні це одне з найболючіших питань сучасного суспільного життя України, оскільки надмірно централізована влада стає причиною гальмування розвитку суспільства загалом і кожного (політичного, економічного, соціального, культурно-освітнього й інших) з аспектів громадського життя. А надмірна централізація коштів на державному рівні ставить у цілковиту залежність від державного бюджету реалізацію місцевими органами влади покладених на них функцій.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

Тому при вирішенні цього питання першочергових змін потребує саме бюджетний аспект життя української громади. Формування бюджету має розпочинатися з сільської ради.

Формування державного бюджету має відбуватися з низу до гори, тобто розпочинатися цей процес повинен із наповнення місцевих кошторисів. Наповнення місцевих бюджетів є завданням номер один для можливості надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, житлово-комунальної реформи та реформ у галузі освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо.

Україні це дасть передусім те, що влада на місцях вирішуватиме, як саме, яким коштом утримувати соціальні заклади, а заодно замислиться над їх кількістю та доцільністю існування. Якщо буде запропоновано новий принцип формування бюджету, з'явиться зацікавленість місцевої влади, бо діяти їй доведеться в межах зібраних бюджетних коштів: чим більше збереш, тим більше цих коштів піде для розвитку її території. Це основний принцип.

Основними напрямками роботи в плані управління територіальним розвитком мають стати:

- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів;
- посилення стимулюючих чинників у роботі органів місцевого самоврядування щодо наповнюваності дохідної частини бюджету;

- упорядкування основних видаткових повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності (наближення фінансування до рівня, де надаються ті чи інші послуги).

Принцип «4 С» зміцнить фінансову базу органів місцевого самоврядування. Варта уваги запропонована доктором економічних наук Валентиною Мамоною модель децентралізації фінансового забезпечення управління розвитком територій за принципом «4 С» – самостійності, самодостатності, самобутності та самодіяльності. Реалізація такої моделі сприятиме фінансовій незалежності місцевого самоврядування, прискоренню розвитку окремої території [2, ст.87].

За 9 місяців 2016 року надходження власних ресурсів до загального фонду місцевих бюджетів зросли в 1,4 рази або на 34,2 млрд. грн. порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 103,9 млрд. грн.[10].

Податку на доходи фізичних осіб надійшло 55,5 млрд. грн., що більше від надходжень минулого року на 18,3 млрд. грн. (49%), плати за землю – 17,4 млрд. грн. (зросли на 6,7 млрд. грн., або на 62%), єдиного податку – 11,4 млрд. грн (зросли на 4,0 млрд. грн., або на 54%) [10].

Фактичні надходження акцизного податку становлять 8,6 млрд. грн. (зросли на 3,0 млрд. грн., або на 55%), податку на нерухоме майно – 1,0 млрд.

грн. За 9 місяців 2016 року місцеві бюджети одержали з державного бюджету базову дотацію у сумі 3,6 млрд. грн., освітню субвенцію – 32,5 млрд. грн., медичну субвенцію – 32,0 млрд. грн., субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 0,7 млрд. грн. З місцевих бюджетів перераховано до державного бюджету реверсну дотацію (вилучення) у сумі 2,3 млрд. грн. [10].

Якщо детально розглядати Львівську область, то виконання доходів місцевих бюджетів за 9 місяців 2016 року надходження власних доходів місцевих бюджетів області зросли у 1,5 рази (на 2,1 млрд. грн.) порівняно з аналогічним періодом минулого року (з 3,7 млрд. грн. до 5,8 млрд. грн.). У порівнянні з початком 2016 року, залишки коштів загального фонду збільшилися на 1156 млн. грн. та станом на 01.10.2016 склали 2265 млн. грн., у т. ч. на депозитних рахунках в банках знаходиться 533 млн. грн. [10].

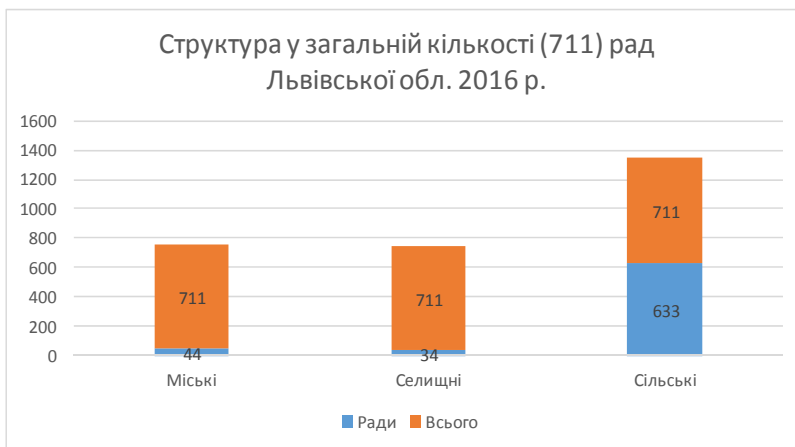


Рис. 1. Структура у загальній кількості (711) рад Львівської області, 2016 р.[9]

У 2016 році станом на 01 листопада 951 сільська, селищна та міська ради добровільно об'єдналися у 209 територіальних громад, у яких вже призначено перші місцеві вибори, із них у:

- 25 ОТГ (до складу, яких увійшли 95 територіальних громад) вже проведено перші місцеві вибори впродовж 2016 року;
- 41 ОТГ (до складу, яких увійшли 133 територіальні громади) ЦВК призначено перші місцеві вибори на 11 грудня 2016 року;
- 143 ОТГ (до складу, яких увійшли 723 територіальні громади) ЦВК призначено перші місцеві вибори на 18 грудня 2016 року [10].

У період впровадження децентралізації в Україні виникають основні ризики, які сформовані у наступні групи:

1. Ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони.

- Недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи.

- Можливий політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості

- Можлива активізація та радикалізація політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання.

2. Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст.

3. Ризики для бюджетної системи країни: - загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування.

4. Ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Цьому можуть посприяти такі чинники: - загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування.

5. Зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [3].

З метою нейтралізації їх негативного впливу необхідним є вжиття таких заходів (табл. 1) [3].

Таблиця 1.

Заходи нейтралізації ризиків, що виникають при впровадженні децентралізації в Україні

1. У галузі реформування адміністративно-територіального поділу:
- завершення всіх заходів, що включають у себе скорочення закладів із надання освітніх та медичних послуг, до початку реформи адміністративно-територіального поділу; - недопущення укрупнення адміністративних областей за винятком тих випадків, коли населення певних областей становить менше ніж 1,2 млн мешканців; - примусове об'єднання територіальних громад у процесі адміністративно-територіальної реформи, зокрема шляхом встановлення мінімальної кількості населення, необхідної для утворення територіальної громади.
2. У галузі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – закріплення за місцевими державними адміністраціями таких функцій:
- здійснення контролю над рішеннями місцевих рад у галузі землеустрою та землевідведення за системою опіки: рішення мають набувати чинності після затвердження їх МДА; - надання місцевим державним адміністраціям права вето стосовно рішень, ухвалених місцевими радами у межах делегованих повноважень, при можливості подолання цих рішень кваліфікованою більшістю голосів депутатів відповідної ради; - визначення як підстави припинення повноважень місцевих рад необрання їхніх виконавчих органів у встановлений законом термін; - унормування процедурних моментів призначення посадових осіб, які мають замішувати виконання обов'язків органів місцевого самоврядування, повноваження яких були припинені через здійснені порушення законодавства. - трансформація Постійного представництва Президента України в Автономній Республіці Крим у Державну адміністрацію в АРК із закріпленням за нею повноважень, що належатимуть обласним державним адміністраціям.
3. Реформа виборчої системи місцевих рад та сільських, селищних, міських голів:
- забезпечення права самовисування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад в одномандатних виборчих округах, а також на посади міських голів; - упровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад від одномандатних виборчих округів.
4. У галузі вдосконалення правового регулювання політичної участі громадян:
- встановлення предмету, процедур ініціювання та порядку імплементації рішень місцевих референдумів, особливо – референдуму з питань припинення повноважень виборних посадових осіб та органів місцевого самоврядування на відповідній території; - недопущення включення до предмету народної референдарної ініціативи на місцевому рівні питання про зміну статусу адміністративно-територіальної одиниці, а також інших питань, що знаходяться поза межами компетенції відповідного органу місцевого самоврядування.
5. У галузі вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів:
- встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог; - визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат.

На даний момент у військових умовах для України децентралізація влади виглядає цілком виправданим явищем, однак за інших умов внесені зміни можуть відкрити цілком демократичний шлях до узурпації влади, а без напрацювання механізмів втілення даної реформи і до глибокої кризи. Тож доцільно було б спочатку врегулювати конфлікт на сході або окреслити чітку, зрозумілу і реальну механіку (дорожню карту) його врегулювання, напрацювати

механізми реалізації реформи та закріпити за центром певні важелі впливу, а вже потім виважено, порозуміло та покроково вносити зміни до формату системи влади.

Щоб зробити реформи, зокрема, бюджетну й адміністративно-територіальну, нерозривно пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, максимально безболісними та комфортними для населення, і тим самим певною мірою забезпечити

їхню ефективність, необхідно забезпечити, в першу чергу, законодавче підґрунтя здійснюваних реформ і одночасне паралельне втілення цих реформ у життя.

Список використаних джерел

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2217а від 01.07.2015 р.

2. Мамонова В.В. Особливості місцевого самоврядування в Україні // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – В 4 ч.: Ч. II. – С. 151-154.

3. Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

4. Офіційний сайт газети «Кореспондент». Електронний ресурс. – Режим доступу: [<http://korrespondent.net/ukraine/3733620-bolshe-polovyny-ukrayntsev-za-detsentralyzatsiyi-opros>].

5. Игудин А. Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления / А. Г. Игудин // Финансы. – 2006. – № 7 – С. 11 – 15.

6. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23 – 31.

7. Христенко В. В. Межбюджетные отношения в управлении региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. В. Христенко. – М. : Дело, 2002. – С. 20 – 21.

8. Усков И. В. Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти / И. Усков // Бизнес Информ. – 2012. – № 3. – С. 107 – 111.

9. Електронний ресурс. – Режим доступу: [<http://m-p.com/detentralizatsiya-vladi-za-ta-proti/>].

10. Електронний ресурс. – Режим доступу : [<http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovo-analitichni-materiali-detsentralizatsiya-mistsevi-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-9-misyatsiv-2016-roku/>].

References

1. Supreme Council of Ukraine (2015). Pro pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo detsentralizatsiyi vlady) [On Amendments to the

Constitution of Ukraine (concerning the decentralization of power)]: Law of Ukraine, adopted on 2015, July 1, 2217a. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. [in Ukrainian].

2. Mamonova V. V (2000). *Osoblyvosti mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini* [Features local government in Ukraine]. *Zb. nauk. pr. UADU* [Collected Works of Academy of Public Administration]. Kyiv: Vyd-vo UADU, Vol. 4 (2), Ch. II, pp. 151-154. [in Ukrainian].

3. Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen'. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/> [in Ukrainian].

4. Hazeta «Korespondent». Retrieved from <http://korrespondent.net/ukraine/3733620-bolshe-polovyny-ukrayntsev-za-detsentralyzatsiyi-opros>. [in Ukrainian].

5. Yhudyn A. H. (2006). *Mezhbyudzhетные otnosheniyya y reforma mestnoho samoupravleniyya* [Interbudgetary relations and local government reform]. *Fynansy – Finance*. Vol.7, pp. 11 – 15. [in Ukrainian].

6. Lunina I. O. (2006). *Formuvannya mistsevyykh byudzhетiv v konteksti zavdan' administratyvno-terytorial'noyi reformy* [Formation of local budgets in the context of the tasks of administrative-territorial reform]. *Ekonomika Ukrayiny - Economics of Ukraine*. Vol.1, pp. 23 – 31. [in Ukrainian].

7. Khrystenko V. V. (2002). *Mezhbyudzhетные otnosheniyya v upravleniyy rehyonal'nymy fynansamy: opyt, problemy, perspektivy* [Interbudgetary relations in the management of regional finances: experience, problems, perspectives]. Moskva: Delo, pp. 20 – 21.

8. Uskov Y. V. (2012). *Detsentralyzatsyya kak osnova stanovleniyya fynansovo samostoyatel'nykh mestnykh orhanov vlady* [Decentralization as the basis for the formation of financially independent local authorities]. *Byznes Ynform – Business Inform*. Vol. 3, pp. 107 – 111. [in Ukrainian].

9. Matrytsya pravdy. Retrieved from <http://m-p.com/detentralizatsiya-vladi-za-ta-proti/> [in Ukrainian].

10. Minregion. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovo-analitichni-materiali-detsentralizatsiya-mistsevi-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-9-misyatsiv-2016-roku/> [in Ukrainian].