

6. Євдокіменко С. В. Основні процедури проведення судово-економічної експертизи / С. В. Євдокіменко // Європейські перспективи. - 2016. - Вип. 2. - С. 37-42. [Yevdokimenko S. V. Osnovni protsedury provedennia sudovo-ekonomichnoi ekspertyzy / S. V. Yevdokimenko // Yevropeiski perspektyvy. - 2016. - Vyp. 2. - S. 37-42. (in Ukrainian)].

7. Інструкція про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1431-11> [Instruktsiia pro osoblyvosti zdiisnennia sudovo-ekspertnoi diialnosti atestovanykh sudovymy ekspertamy, shcho ne pratsiuiut u derzhavnykh spetsializovanykh ekspertnykh ustanovakh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1431-11> (in Ukrainian)].

8. Інформація щодо судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ за 2018 рік (станом на 01.04.2019). URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiya-schodo-sudovih-ekspertiv-yaki-ne-e-pratsivnikami-derzhavnykh-spetsializovanykh-ustanov-za-2018-rik-standom-na-01042019> [Informatsiia shchodo sudovykh ekspertiv, yaki ne ye pratsivnykamy derzhavnykh spetsializovanykh ustanov za 2018 rik (stanom na 01.04.2019). URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiya-schodo-sudovih-ekspertiv-yaki-ne-e-pratsivnikami-derzhavnykh-spetsializovanykh-ustanov-za-2018-rik-standom-na-01042019> (in Ukrainian)].

9. Перевозова І.В. Економічна

експертиза як специфічна галузь знань. *Економіка: реальність часу*. 2013. № 3. С. 97-105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrch_2013_3_18 [Perevozova I.V. Ekonomichna ekspertyza yak spetsyfychna haluz znan. *Ekonomika: realii chasu*. 2013. № 3. S. 97-105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrch_2013_3_18 (in Ukrainian)].

10. Євдокіменко С.В. Судово-економічна експертиза: теоретико-методологічні засади і практика реалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Харк. нац. ун-т внутрішніх справ. Харків, 2017. 42 с. URL: <http://univd.edu.ua/diplomas/doc/refYevdokimova20170331.swf> [Yevdokimenko S.V. Sudovo-ekonomichna ekspertyza: teoretyko-metodolohichni zasady i praktyka realizatsii: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk. 12.00.09 – kryminalnyi protses ta kryminalistyka; sudova ekspertyza; operativno-rozshukova diialnist. Khark. nats. un-t vnutrishnikh sprav. Kharkiv, 2017. 42 s. URL: <http://univd.edu.ua/diplomas/doc/refYevdokimova20170331.swf> (in Ukrainian)].

11. Сторожук Н. Судово-бухгалтерська експертиза: критичний огляд нормативно-правового регулювання, методології та організації. *Бухгалтерський облік і аудит: Науково-практичний журнал*. 2009. № 6. С. 43-49. [Storozhuk N. Sudovo-bukhhalterska ekspertyza: krytychnyi ohliad normatyvno-pravovoho rehuliuвання, metodolohii ta orhanizatsii. *Bukhhalterskyi oblik i audyt: Naukovo-praktychnyi zhurnal*. 2009. № 6. S. 43-49. (in Ukrainian)].

Pirtko M.S.

third-level higher education student,

National University of Water Management and Environmental Management

EVALUATION OF THE FINANCIAL SUFFICIENCY POTENTIAL OF DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE

Пиртко Мар'ян Сергійович

здобувач вищої освіти третього (наукового) рівня,

Національний університет водного господарства і природокористування

ОЦІНЮВАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ФІНАНСОВОЇ ДОСТАТНОСТІ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Summary. The article deals with the concept of a capable united territorial community. The factors affecting the financial capacity of the territorial communities are identified. The groups of financial indicators, which assess the capacity of territorial communities, are considered. The situation of the united territorial communities of Ukraine in 2019 was investigated. The main legislative initiatives to improve the status of individual territorial communities are considered. The results of the activities of the united territorial communities of Rivne region are analyzed. The main characteristics of a financially viable territorial community are identified, in particular: a large area of territory; high population density; availability of hospitals, schools, cultural and art institutions, transport infrastructure; formally extracting valuable minerals; there is a large number of commercial enterprises engaged in manufacturing and trading activities; developed tourist infrastructure; border area; significant natural resources (water, land, minerals, etc.). Problems that impede the process of decentralization and further active integration of territorial communities in Ukraine have been identified.

Анотація. В статті розглянуто поняття спроможної об'єднаної територіальної громади. Визначені фактори, що впливають на фінансову спроможність територіальних громад. Розглянуто групи фінансових показників, за якими оцінюється спроможність територіальних громад. Досліджено ситуацію щодо спроможності об'єднаних територіальних громад України у 2019 році. Розглянуто основні законодавчі ініціативи щодо поліпшення стану окремих територіальних громад. Проаналізовано результати діяльності об'єднаних територіальних громад Рівненської області. Визначено основні характеристики фінансово спроможної територіальної громади, зокрема: велика площа території; висока щільність населення; наявність лікарень, шкіл, закладів культури і мистецтва, транспортної інфраструктури; офіційно здійснюється видобуток цінних корисних копалин; присутня велика кількість комерційних підприємств, що здійснюють виробничу і торговельну діяльність; розвинута туристична інфраструктура; прикордонна територія; значні природні ресурси (водні, земельні, корисні копалини тощо). Ідентифіковано проблеми, які перешкоджають процесу децентралізації та подальшому активному об'єднанню територіальних громад в Україні.

Key words: decentralization, united territorial community, capable territorial community, financial capacity of territorial community.

Ключові слова: децентралізація, об'єднана територіальна громада, спроможна територіальна громада, фінансова спроможність територіальної громади.

Постановка проблеми. Рішення уряду в 2014 р., що запустили механізм децентралізації, мали зважений та політично обґрунтований характер. Наступні кроки повинні були розвинути і поглибити ці процеси. До них чинний тоді Президент відніс «удосконалення законодавства про місцеві вибори у зв'язку з утворенням об'єднаних територіальних громад, впровадження реформ у сфері освіти, секторальні реформи» [1]. Проте будь-які потрібні зміни не реальні без належного їх фінансового забезпечення, оскільки «наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою для успішного розвитку громади» [2]. Відповідно, вивчення питань, які розкривають механізм формування фінансово спроможних об'єднаних територіальних громад, є достатньо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем, пов'язаних із формуванням фінансово спроможних територіальних громад, займалися такі вітчизняні науковці як Полякова С. В. [3], Щеглюк С. Д. [4], Павлюк А. П. [5], Н. Мацедонська та Л. Клівіденко [6]. Проте, враховуючи складність та неоднозначність деяких методичних аспектів, ця проблема потребує подальшого дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У переважній більшості публікацій децентралізація розглядається виключно як позитивне явище, що сприяє покращенню соціально-економічної ситуації в країні. Одночасно рідко звертається увага на деякі суперечливі моменти та проблемні місця, що супроводжують економічні процеси розвитку об'єднаних територіальних громад, особливо їх ресурсного забезпечення.

Мета статті. Метою написання статті є оцінювання поточного стану об'єднаних територіальних громад України з точки зору забезпечення їх фінансової спроможності, а також факторів, що її визначають.

Виклад основного матеріалу. Згідно із інформацією, представленою на українському державному сайті «Децентралізація влади», що є офіційним он-лайн джерелом, на якому висвітлюються всі питання, пов'язані із проведенням децентралізації в Україні, спроможною територіальною громадою вважається «така громада, в якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах громади» [7]. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», дещо розширюється зміст цієї дефініції і зазначається, що це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

З 2017 року Державна аудиторська служба України почала проводити фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад. Станом на 1 жовтня 2019 року на її офіційному сайті в публічному доступі оприлюднені аудиторські звіти про проведення державного фінансового аудиту в сорока двох об'єднаних територіальних громадах. У середньому, в одній області аудитом охоплено від одну до п'яти об'єднаних територіальних громад, з яких найбільше громад перевірено в Чернівецькій та Житомирській областях [8].

Експерти порівняли фінансові показники об'єднаних територіальних громад кожної області. Показники в межах кожної області систематизували за чотирма групами:

- доходи на душу населення (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості

мешканців відповідної об'єднаної територіальної громади);

- рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до суми доходів загального фонду об'єднаної територіальної громади без урахування субвенцій з державного бюджету);

- питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах об'єднаної територіальної громади (відсоткова частка видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування у сумі доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету);

- питома вага заробітної плати у видатках загального фонду (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету об'єднаної територіальної громади до інших бюджетів) [9].

806 об'єднаних територіальних громад експерти згрупували за критерієм чисельності

населення. Крім цього, для більш коректного порівняння всі міста обласного значення, у яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», були виділені в окрему групу. Таким чином було сформовано п'ять груп об'єднаних територіальних громад з чисельністю населення:

- понад 15 тис. жителів;
- від 10 до 15 тис. жителів;
- від 5 до 10 тис. жителів;
- менше 5 тис. жителів;
- міста обласного значення [10].

1. Остання група однозначно кількісно є найбільшою від чотирьох попередніх і, враховуючи також найвигідніше розташування щодо використання всіх ресурсів області, потенційно найбільш спроможна.

Основні показники, що характеризують діяльність об'єднаних територіальних громад України у 2019 році, представлені у табл. 1.

Таблиця 1

Показники об'єднаних територіальних громад України у 2019 році

Групи	Кількість ОТГ	% до загальної кількості ОТГ	Загальна чисельність населення в групі ОТГ, тис. осіб	% від всього населення досліджуваних ОТГ	Перевищення доходу на 1 мешканця від середнього доходу по всіх ОТГ, шт.*	Середні доходи на 1 ОТГ, млн. грн.
Група 1	96	11,9	2 031,0	24,4	27	62,1
Група 2	124	15,4	1 519,2	18,3	33	38,2
Група 3	267	33,1	1 881,7	22,6	78	22,0
Група 4	292	36,3	1 000,5	12,0	104	11,3
Група 5	27	3,3	1 882,8	22,7	14	305,4
Разом	806	100	8 315,2	100	-	

* із розрахунку на 1 мешканця по всіх ОТГ середній дохід становить 3381,4 грн./особу

Джерело: напрацювання власне на підставі [10]

Отже, найбільша кількість об'єднаних територіальних громад у 2019 році була представлена групою 4, а саме «населення до 5 тис. осіб» - 292 територіальні громади, на другому місці перебуває група 3 «населення від 5 до 10 тис. осіб» - 267 територіальні громади. 4 група продемонструвала і один із найкращих рівень доходу на 1 мешканця: у 104 громадах з 292 (у 35,6%) дохід на 1 мешканця перевищує середній рівень доходу всіх територіальних громад. На першому місці за цим показником перебуває група 5: у 14 із 27 об'єднаних територіальних громад (51,6%) дохід на 1 мешканця перевищує середній рівень доходу всіх територіальних громад.

Таким чином, територіальних громад із більшою кількістю людей є набагато менше, що може свідчити про відсутність потреби об'єднуватись і так фінансово спроможним громадам і ще з кимось. Наприклад, група 1 представлена всього 96 територіальними

громадами, проте є найбільшою по чисельності населення від усіх досліджуваних громад (24,4%).

Щоб зменшити кількість неспроможних громад експерти пропонують їх приєднувати «до інших територіальних громад та створення більшої за площею і чисельністю ОТГ». Вони вважають, що «навіть за умови відсутності у такої ОТГ на поточний момент економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання надасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок наявності більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у громаду» [10]. Це є досить логічним висновком та раціональною рекомендацією, проте експерти не розглядають систему стимулів, яка б сприяла тому, що фінансово спроможні і всім забезпечені громади з високим рівнем розвитку будуть брати на свій баланс неспроможні і нерозвинені. Одночасно і

малоймовірною є ситуація об'єднання декількох неспроможних громад. Саме тому рекомендація щодо «їх територіального розширення та відповідного збільшення чисельності населення таких громад» [10], на нашу думку, є безперспективною.

Проблеми об'єднання можуть бути пов'язані також із соціально-економічними, правовими та, навіть, психологічними чинниками. Цю тезу підтверджують результати досліджень С. Щеглюком перспектив приєднання прилеглих до обласних центрів сільських територій. Зокрема, він констатує, що присутні «високий рівень недовіри сільського населення й органів місцевого самоврядування до ідеї об'єднання з великим містом; несформованість переваг і ризиків для кожної сторони об'єднання; незначна частка субвенції на формування інфраструктури для ОТГ-МОЗ унаслідок непропорційного зростання кількості ОТГ та її розміру, а також недоскопальості критеріїв розрахунку цього виду грошової допомоги ОТГ-МОЗ з боку держави; непрозорий розподіл для ОТГ-МОЗ субвенції на соціально-економічний розвиток і значну її диференціацію між об'єднаними територіальними громадами; виникнення просторово некомпактних міських ОТГ, зі зміщенням центром через сусідство міста обласного значення із сільськими ОТГ та небажання окремих громад приєднуватися; низький рівень застосування міжмуніципального співробітництва та державно-приватного партнерства» [4, с. 47].

Зростанню фінансової спроможності територіальних громад перешкоджає в першу чергу не відсутність бажання об'єднуватися, а несприятливі макроекономічні фактори. Це підтверджується у [6; 11]. Зокрема, у [6]

зазначається, що «місцеві органи ще залежать від державного бюджету» через «об'єктивні і суб'єктивні фактори. До об'єктивних факторів належать: спад економічного розвитку, падіння темпів виробництва, війна, політична нестабільність, інфляція; до суб'єктивних: криза управління Кабінету Міністрів України, недосконала нормативно-законодавча база, тіньова економіка, неурегульований фінансовий механізм, криза банківської системи тощо». В іншому джерелі зазначається, що «нині існують проблеми, які пов'язані із зміцненням місцевих бюджетів, їх матеріальним та фінансовим забезпеченням, із можливістю у повному обсязі виконувати свої функції (економічну, соціальну, управлінську). Це має тісний зв'язок із політичною та економічною кризою в країні. Важливо, щоб у державі проводилися політичні, економічні реформи, відбувалося зростання громадських чинників розвитку. Населення країни має усвідомлювати суть та значення своєї діяльності, бачити кінцевий результат своєї праці, розуміти, що від їхньої праці залежить як їх добробут, так і добробут кожного громадянина, а також стабільний економічний розвиток територіальних одиниць, їх фінансове забезпечення, виконання програми соціально-економічного розвитку» [11].

Результати діяльності об'єднаних територіальних громад Рівненської області у більшості випадків гірші, ніж в середньому по Україні (рис. 1). Зокрема, середній дохід загального фонду на 1 мешканця ОТГ у Рівненській області за 2019 р. склав 2316,2 грн., що менше на 1065 грн., ніж в середньому по Україні. Найкращий показник мала Вараська ОТГ – 7339,3 грн. на 1 мешканця, а найгірший – Старосільська ОТГ (550 грн.).

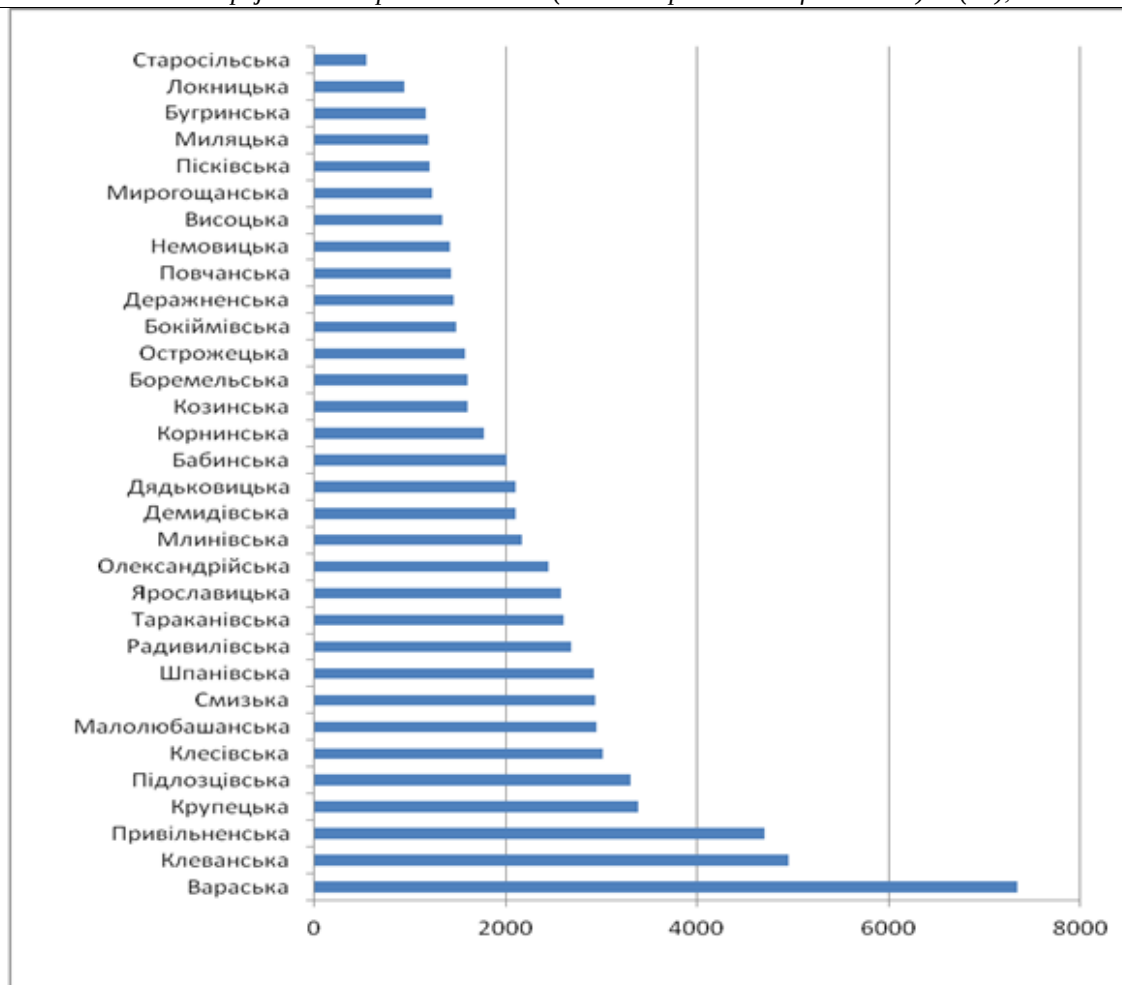


Рис. 1 – Доходи загального фонду на 1 мешканця ОТГ у Рівненській області за 2019 р., грн.
Джерело: [12]

Слід зазначити, що найкращі економічні показники показали якраз ті об'єднані територіальні громади, які мають у своєму розпорядженні високоліквідні об'єкти (м. Вараш – атомна станція), перебувають у значному наближенні до обласного центру (Клеванська ОТГ – 20 км від обласного центру), мають вигідне територіально-географічне розташування із значним транзитним потенціалом (Привіленьська ОТГ – територією громади пролягають два автомагістральних шляхи європейського значення Е-40 Дрезден-Київ та (Е-85) Доманове-Тереблече).

Експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, було розроблену Методику для оцінювання фінансової спроможності перспективних об'єднаних територіальних громад, в основу якої покладено детальний розрахунок всіх надходжень і видатків у плановому періоді [7]. Аналіз методики дозволив встановити, що фінансово спроможною об'єднаною територіальною громадою буде та, що має вищі параметри більшої кількості таких характеристик:

- велика площа території;
- висока щільність населення;

- наявність лікарень, шкіл, закладів культури і мистецтва, транспортної інфраструктури;

- офіційно здійснюється видобуток цінних корисних копалин;

- присутня велика кількість комерційних підприємств, що здійснюють виробничу і торговельну діяльність;

- розвинута туристична інфраструктура;

- прикордонна територія;

- значні природні ресурси (водні, земельні, корисні копалини тощо).

Зменшення кількості характеристик буде автоматично свідчити про зниження фінансової спроможності громади. Відповідно, території, які станом на поточний період уже економічно розвинені мають всі шанси стати ще більш фінансово успішнішими за рахунок об'єднання з іншими, такими ж успішними територіями, а ті з них, що є депресивними за рахунок відсутності будь-якої з вищеперерахованих складових, а, найчастіше, їх сукупності, при незмінній політиці ризикують взагалі зникнути з мапи України.

Схожий підхід спостерігається на всіх щаблях державного управління. Принцип «не будемо

давати гроші всім, бо на всіх не вистачить, краще дамо сильнішим» працює на очищення певних територій від працездатного населення, яке поступово буде переміщатись із неспроможних у спроможні територіальні громади, сприятиме підвищенню конкуренції на ринку праці, виникненню з однієї сторони соціальної напруги («понаїхали»), а з іншої – стиранню культурних відмінностей, притаманних певним територіям. Таким чином, поряд із перевагами децентралізації і, зокрема, фінансові механізми, що її супроводжують, не дають можливості зробити однозначні схвальні висновки.

Висновки і пропозиції. Таким чином, процес децентралізації, що триває в нашій країні, є політично та економічно обґрунтованим. Він сприяє утворенню життєздатних територіальних одиниць, спроможних самостійно, не залежно від центральної влади брати на себе відповідальність за важливі аспекти діяльності громади. Проте цей процес при всіх своїх перевагах не може однозначно бути застосований до всіх без виключення територіальних громад. У деяких випадках, особливо за умови фінансової неспроможності громади, низької соціальної активності її членів, низького рівня їх грамотності тощо повинні бути проведені більш інтенсивні превентивні заходи щодо забезпечення позитивного результату. В залежності від ситуації це може бути як якісна інформаційна підтримка, консалтинг, так і більш потужне фінансове забезпечення.

Список літератури:

1. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: Указ Президента України № 412/2018 від 6 грудня 2018 // Офіційний український державний сайт «Децентралізація влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/4122018-25710>, вільний.
2. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація // Офіційний український державний сайт «Децентралізація влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/finance>, вільний.
3. Полякова, С. В. Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад / С. В. Полякова // Економіка та суспільство. – 2017. – Вип. 13. – С. 1033-1039.
4. Щеглюк, С. Д. Інструменти стимулювання створення об'єднаних територіальних громад на

базі міст обласного значення / С. Д. Щеглюк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2019. – Вип. 4. – С. 41-50.

5. Павлюк, А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка: наук. аналіт. зб. – 2016. – № 1(38). – С. 137-146.

6. Мацедонська, Н. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах / Н. Мацедонська, Л. Клівіденко // Економіка і суспільство. – 2017. – № 8. – С. 613-618.

7. Самостійно розраховуємо фінансову спроможність перспективної ОТГ, – порядок розрахунку від експертів // Офіційний український державний сайт «Децентралізація влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9218>, вільний.

8. Фінанси об'єднаних громад: експерти проаналізували результати аудиту Держаудитслужби // Офіційний український державний сайт «Децентралізація влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12029>, вільний.

9. Показники виконання бюджетів ОТГ за 9 місяців 2019 року у розрізі областей - дані експертів // Офіційний український державний сайт «Децентралізація влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/11926>, вільний.

10. Бюджети 806 ОТГ. Рейтинг за 9 місяців 2019 // Офіційний український державний сайт «Децентралізація влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/11877>, вільний.

11. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.

12. Рівненська область. Окремі показники виконання місцевих бюджетів 32 ОТГ Рівненської області за 9 місяців 2019 року // Офіційний український державний сайт «Децентралізація влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/502/%D0%A0%D0%92%D0%9D%D0%95%D0%9D%D0%A1_%D0%9A%D0%90_%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A2_.pdf, вільний.