

## НАУКОВЕ ЖИТТЯ

### ЕКОНОМІЧНИЙ БАЗИС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМАТИКА ПОДОЛАННЯ АСИМЕТРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

20 березня 2015 року в рамках проведення Днів науки та реалізації плану наукових заходів у Тернопільському національному економічному університеті кафедрою державного і муніципального управління факультету державного управління ТНЕУ спільно з Тернопільським регіональним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій проведено науково-практичний семінар “Економічний базис децентралізації влади: проблематика подолання асиметрій територіального розвитку”.

Координаторами науково-практичного семінару були д. е. н., професор, ректор ТНЕУ А. І. Крисоватий, д. е. н., професор, проректор з наукової роботи ТНЕУ З.-М. В. Задорожний, к. е. н, декан факультету державного управління О. Т. Іващук та д. е. н., проф., професор кафедри державного і муніципального управління Т. Л. Желюк. У роботі науково-практичного семінару взяли участь: начальник відділу аналізу обласних програм та бюджету Тернопільської обласної ради В. Є. Чубатий, керуючий справами виконавчого апарату Тернопільської обласної ради І. Б. Дулеба, заступник начальника Головного управління Держземагентства в Тернопільській області З. Г. Безкорований, юристконсульт Управління державної служби України в Тернопільській області М. В. Сагайдак, професорсько-викладацький склад, аспіранти та слухачі магістратури кафедр державного і муніципального управління, податків та фіскальної політики, фінансів, обліку в державному секторі та сфері послуг ТНЕУ, сільські голови та працівники місцевих органів державної виконавчої влади Тернопільської області.

Метою семінару стало напрацювання пропозицій щодо вирішення проблем фінансового, ресурсного та організаційного супроводу об'єднання територіальних громад для забезпечення їх економічної спроможності, підвищення конкурентоспроможності та якісного надання послуг громадянам; можливостей імплементації кращих європейських практик децентралізації влади та об'єднання громад.

У рамках роботи науково-практичного семінару обговорювалися питання інституційних асиметрій децентралізації влади; організаційно-функціонального супроводу диспергування функцій органів державного управління та місцевого самоврядування в рамках Законів України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” та “Про співробітництво територіальних громад”; фіскальних та бюджетних асиметрій децентралізації влади в Україні; дилеми децентралізації та економічної безпеки регіону.

Учасників семінару привітав від імені ректорату д. е. н., професор, проректор з наукової роботи ТНЕУ З.-М. В. Задорожний, який підкреслив важливість проведення наукових дискусій у форматі науково-практичного семінару, що дає змогу об'єднати інтереси науковців та практиків у вирішенні загальнодержавних та регіональних проблем, пов'язаних із децентралізацією влади. Проректор підкреслив важливість оновлення економічного базису децентралізації, оскільки громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси. Тоді у них з'являться ресурси для вирішення нагальних питань соціально-економічного розвитку територій.

На початку роботи семінару модератор дискусії, д. е. н., проф., професор кафедри державного і муніципального управління Т. Л. Желюк наголосила на актуальності питання перетворення децентралізації на інструмент розвитку та підвищення конкурентоспроможності територіальних громад, на необхідності повноцінного використання не тільки адміністративної форми децентралізації, а й економічної, передусім – співробітництва та фінансової децентралізації. Останні створюють підґрунтя для делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; спільного утворення, фінансування чи утримання інфраструктурних об'єктів. Зазначено, що науковий імператив цієї проблематики підсилюється потребою реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., необхідністю забезпечення організаційно-функціонального супроводу диспергування функцій в рамках Закону України від 4 березня 2015 р. "Про добровільне об'єднання територіальних громад", доцільністю вдосконалення механізму реалізації Закону України "Про співробітництво територіальних громад", необхідністю прийняття Закону України "Про місцеві референдуми", щоб нівелювати можливості використання адмінресурсу при проведенні децентралізації. Професор наголосила на тому, що сьогодні і науковці, і практики повинні долучитися до формування ефективних інструментів об'єднання територіальних громад, зокрема: відпрацювання реалістичної методики формування спроможних територіальних громад і на її основі розробки перспективного плану формування територіальних громад України загалом та Тернопільської області зокрема.

Під час проведення панельних дискусій щодо інституційних асиметрій децентралізації влади д. е. н., проф., професор кафедри державного і муніципального управління Г. Л. Монастирський проаналізував існуючий стан спроможності сільських та селищних територіальних громад до об'єднання. Зокрема, він зазначив, що в Україні є 11 518 сільських, селищних, міських територіальних громад. З них – 10 278 сільських. У 9478 сільських територіальних громадах (92%) – менше 3 000 жителів; в 4809 сільських територіальних громадах (47%) – менше 1000 жителів. Бюджети сіл, селищ та міст районного значення майже на 75% складаються з дотації вирівнювання, а у значної кількості цей показник становить від 95 до 99% від обсягу доходів. Було наголошено на необхідності дотримання принципів економічної ефективності, прозорості, рівноправності та державної підтримки при об'єднанні територіальних громад. Зазначено, що нівелювати інституційні пастки децентралізації можна буде лише за умов: визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, реалістичного обґрунтування обсягу ресурсів на кожному рівні, забезпечення підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою.

Характеризуючи інституційні асиметрії децентралізації влади, доктор економічних наук, професор, зав. кафедрою обліку в державному секторі та сфері послуг М. Р. Лучко відмітив, що існуюча в Україні модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення і повинна передбачати перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, тобто реформування системи територіальної організації влади. З огляду на це неабиякий інтерес має аналіз зарубіжного досвіду з питань децентралізації публічної влади та забезпечення ефективності місцевого самоврядування з метою його можливого проектування на вітчизняну площину.

Професор зазначив, що для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг та утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління. Однак основоположними принципами розподілу компетенцій між органами публічної влади в зарубіжних країнах стали принципи законності, субсидіарності, загальнодозвільний принцип для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання (Чехія, Німеччина, Франція, Італія, Іспанія), принцип “позитивного” регулювання діяльності органів місцевої влади (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні здійснювати лише ті повноваження, які прямо передбачені в законі чи іншому правовому акті (США, Велика Британія, Канада). Відповідно, проводячи децентралізацію влади в Україні, потрібно, передусім зосередитися на розподілі повноважень між органами самоврядування різних рівнів, органами місцевого самоврядування та органами державної влади; наближенні, наскільки можливо, процесу прийняття рішень до громадян; забезпеченні взаємодії і співробітництва між різними рівнями влади; законодавчого надання можливості органам місцевого самоврядування виявляти ініціативу у вирішенні питань місцевого значення; створення дієвих механізмів захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку.

Продовжив обговорення проблем децентралізації юрисконсульт Управління державної служби України в Тернопільській області М. В. Сагайдак і наголосив, що децентралізація потрібна, щоби українські громадяни могли обирати собі авторитетну місцеву владу. У неї будуть повноваження, достатньо ресурсів і відповідальність. Децентралізація дасть шанс людям у різних містах і селах самим творити своє майбутнє; люди почнуть розуміти, що від їх громадянської позиції, їх усвідомленого вибору залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада, а отже, від самих мешканців залежатиме якість їх життя. Також наголошено на важливості напрацювання та прийняття Закону України “Про додаткові форми участі населення в місцевому самоврядуванні”, який би передбачив поліпшення процедур обов’язкового інформування громадськості про проекти рішень органів місцевого самоврядування, участі громадян у засіданнях колегіальних органів, подачі цивільних петицій. Міські голови будуть зобов’язані консультуватися з громадськими радами муніципалітету, а села і селища для поліпшення комунікації з місцевою владою зможуть обирати своїх громадських лідерів. Наше суспільство повинно зрозуміти, що розвиток місцевої демократії – це запорука створення сильної держави, сила якої полягає не в централізовано репресивних силових структурах, а в стійкій системі демократичних інститутів і громадянському суспільстві, яке ефективно контролює витрати суспільних фінансів владою.

В дискусії щодо вдосконалення інституційного базису децентралізації влади взяла участь к. н. з держ.упр., старший викладач кафедри державного і муніципального управління Т. В. Дракохруст, яка наголосила на необхідності використання потенціалу Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., яка створює реалістичне інституційне підґрунтя для динамічного та збалансованого розвитку України та її регіонів у забезпеченні їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення та надання громадянам України високоякісних публічних, соціальних послуг незалежно від місця проживання. Ця Державна стратегія регіонального розвитку

на період 2020 р. враховує динаміку та базові тенденції соціально-економічного, просторового та управлінського розвитку регіонів України, перспективи їх модифікації, визначає базові цілі та стратегічні пріоритети регіонального розвитку в Україні, механізми та індикатори їх успішної реалізації на період до 2020 р. Відповідно, сьогодні необхідно працювати над реалізацією задекларованих інструментів стимулювання регіонального розвитку, узгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку України із стратегічними пріоритетами регіонального розвитку країн ЄС як чинника прискорення євроінтеграції, підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Зауважено, що вкрай важливо підтримати економічну децентралізацію, відпрацювавши механізм реалізації Закону України “Про засади державної регіональної політики” № 156-VIII від 5 лютого 2015 року. Зокрема, в частині створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики; створення Національної ради з питань регіональної політики та Ради регіонального розвитку; розвиток агенцій регіонального розвитку; налагодження механізму взаємодії асоціацій (зокрема “Асоціації агенцій регіонального розвитку України” та ін.) з органами державної влади в процесі розробки та впровадження державної регіональної політики; започаткування діяльності таких фінансових інститутів, як Державного фонду регіонального розвитку та регіональних фондів. Законодавчого врегулювання (з урахуванням досвіду функціонування структурних фондів ЄС) потребують питання стосовно джерел їх наповнення та визначення основних напрямів фінансової підтримки регіональних інвестиційних проектів.

Підтримуючи виступ колеги, к. е. н., доц., доцент кафедри державного і муніципального управління О. П. Дудкіна зазначила, що реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання секторальної, просторової, управлінської складових. Наголошено, що формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку потребує врахування специфіки розвитку кожного регіону та подолання просторової, структурно-системної, організаційно-функціональної й управлінської асиметрій розвитку. Для цього громади повинні в управлінні територіями використовувати переваги регіонального маркетингу. Останній включає систему методів, спрямованих на те, щоб зробити регіон найбільш привабливим для життєдіяльності і виробництва, та є ефективним методом підтримки регіонального розвитку, залучення інвестицій і сприяння інноваціям, за допомогою якого можна перетворити регіон у “полюс зростання” і забезпечити його сталий розвиток.

Відповідно, постає потреба аналізу інвестиційної привабливості території, здатності її задовольнити запити потенційних інвесторів, а також створювати умови для забезпечення економічного і соціального розвитку адміністративно-територіального утворення. В процесі пошуку, залучення та управління інвестиційними проектами органи регіонального управління, оперуючи інформаційно-аналітичною базою, отриманою за результатами спеціальних маркетингових досліджень, покликані вирішувати проблему взаємодії влади і бізнесу, їх конкуренції за інвестиційні ресурси, спрямовані в регіон. З огляду на це саме через регіональний маркетинг необхідно проводити вивчення та промоцію чинників конкурентоспроможності адміністративно-територіального утворення, зокрема об'єктивних, до яких належать: оптимальна

структура економіки; раціональне планування території; розвинута соціальна та виробнича інфраструктура; потужний науково-технічний потенціал та інноваційне середовище; бізнес-оточення; сприятлива екологічна ситуація; резерви територій, придатних для розташування інвестицій та нових інвестиційних проектів; а також суб'єктивних: сила та ефективність рекламних заходів; дієвість взаємодії бізнесових структур та органів влади; співпраця з міжнародними організаціями; професіоналізм тих посадових осіб, що визначають розвиток адміністративно-територіальної одиниці та приймають рішення і діють від імені територіальної громади.

При обговоренні інституційних аспектів децентралізації влади к. е. н., доц., доцент кафедри державного і муніципального управління Р. Р. Августин актуалізував питання необхідності усунення непрозорості економічного простору (детінізації) розвитку територіальних громад. Зазначено, що у попередні періоди розвитку головним мотивом до приховування економічних операцій була надмірність податкового тиску; але останнім часом ця теза піддається сумніву. Так, заперечуючи першочерговість важливості податкового навантаження у спричиненні тінізації економіки в країнах посттрансформаційного типу, окремі науковці стверджують, що основними чинниками формування тіньового сектору, у т.ч. розвитку територій, є суперечливість та недосконалість нормативно-правового регулювання, дублювання законодавчої та нормативно-розпорядчої бази в окремих секторах та недієвість організаційно-інституціональних механізмів антикорупційного законодавства держави, недосконалість судової та правоохоронної системи; неефективне адміністрування податків, високий рівень злочинності, відсутність історичної практики дотримання норм та моральних стандартів господарювання та сплати податків. Фактично, йдеться не стільки про мотиви збагачення через ухилення від оподаткування та трансакційних витрат, як прагнення економічних агентів окремих територій до захисту і безпеки в умовах непрозорого конкурентного середовища та нерівного для суб'єктів господарювання економіко-правового середовища господарської діяльності. Тінізація забезпечує функцію безпеки, що важливо в умовах "слабкості" державного захисту та гарантування права приватної власності територій.

Р. Р. Августин відмітив, що тінізація економіки є складним і часто суперечливим явищем. У короткостроковому періоді вона сприяє амортизації недоліків та недостатності системи державного регулювання розвитку територій. Консервування негативних проявів, поширення тінізації економіки в інші сфери та напрями суспільно-політичних і економічних процесів призводять до утворення такого явища, як "системна тінізація", наслідки якої негативні та руйнівні у контексті життєдіяльності і безпеки територій. Тіньова економіка, підриваючи основи здорового конкурентного середовища та раціональні системно-структурні співвідношення, поступово підриває систему економічного устрою та соціальних відносин у державі та територіальних громадах, коли вияви тіньової діяльності стають не лише допустимими, а й необхідними, вважаються нормою та заохочуються. Відповідно, лише системний підхід до протидії нелегальній економічній діяльності на усіх рівнях та у всіх сферах суспільного життя створить передумови детінізації економіки. Відомі й інші економічні методи боротьби – більш дієві, ніж жорсткі адміністративні та контролюючі. Відтак, потрібне створення сприятливого для бізнесу економіко-правового середовища, а також суспільно-політичних та соціально-економічних умов для життєдіяльності територіальних громад.

При обговоренні проблем інституційного забезпечення децентралізації також було зосереджено увагу на проблемах ресурсного забезпечення, зокрема

енергоефективності, інноваційних технологій у використанні земельних ресурсів. Зокрема, к.е.н., доц., доцент кафедри державного і муніципального управління Н. М. Кривокульська зазначила, що важливими питаннями, які повинні вирішувати регіональні і місцеві органи влади в процесі реалізації енергоефективного розвитку регіонів, повинно стати інституційне забезпечення відкритості й прозорості роботи регіональних енергетичних ринків, залучення громадськості до процесів формування енергетичної регіональної політики та проведення заходів щодо підвищення рівня культури ощадливого використання енергоресурсів серед населення. Важливим напрямом функціональної діяльності органів місцевого самоврядування повинна стати охорона довкілля та екологічно правильне поводження з відходами. Погіршення стану земельних ресурсів регіону як результату неналежного поводження з твердими побутовими відходами пов'язане із: відсутністю належно облаштованого місця розміщення твердих побутових відходів; відсутністю технологій сортування і переробки твердих побутових відходів регіону; низькими тарифами на вивезення твердих побутових відходів (22,29 грн. за тону відходів). Зазначено, що інституційні пастки у використанні ресурсів передусім криються в системі регулювання охорони довкілля в регіоні: починаючи з 1999 р., збір за забруднення навколишнього середовища на окремі рахунки до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються в складі сільських, селищних, міських бюджетів, платники перераховували у розмірі 20%, тоді як у 1992–1998р.р. – 70%; неповне охоплення в процесі лімітування суб'єктів ринку, що займаються виробничою діяльністю; дезінтеграційність тенденцій у сфері охорони довкілля, що зумовлено слабкістю взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів; нерозвиненість багатосуб'єктної системи управління охороною довкілля, яка сьогодні представлена переважно державними органами екологічного управління загальнодержавного і регіонального рівня.

Необхідним є чітке розмежування прав і обов'язків власників та користувачів природних ресурсів задля формування дієвої системи врегулювання державних і корпоративних інтересів, а також інтересів галузевих стейкхолдерів та місцевого населення. Крім того, в сучасних умовах суто декларативного ставлення до природи важливо створити передумови для перегляду і переоцінки орієнтирів природо-користування. Цього, власне, і можна досягти через формування відповідних інститутів, які б сприяли формуванню відтворювальних пропорцій у сфері захисту довкілля як України загалом, так і її регіонів та передбачали врахування у практичній діяльності усіх аспектів розгляду природокористування як джерела ризику.

Особливо жваво дискутували учасники семінару, обговорюючи проблематику фінансової та фіскальної децентралізації, впорядкування земельних відносин, які є фундаментальною умовою незалежності та життєздатності органів місцевого самоврядування, управління містобудуванням, структурування місцевої економіки, підвищення інвестиційної привабливості територій та підтримки підприємництва як одного з чинників подолання асиметрій територіального розвитку.

Зокрема, звертаючи увагу на фіскальній складовій децентралізації, к. е. н., доц., доцент кафедри податків та фіскальної політики Т. Я Маршалок підняв проблему наповнення бюджетів територіальних громад місцевими податками та зборами. Доцент відзначив, що на сьогодні справляння місцевих податків і зборів регламентується Податковим кодексом, із запровадженням якого змінено ситуацію у сфері місцевого оподаткування: Кодекс передбачає наявність на місцевому рівні податкових

надходжень і важелів впливу на соціально-економічний розвиток територіальних громад. Відповідно необхідно акцент ставити на ініціативі місцевої громади до залучення інвесторів для реалізації конкретних інвестиційних проектів, на об'єднанні фінансових зусиль кількох громад для вирішення спільних проблем територіального розвитку. Відмічено, що регіональну податкову політику необхідно використовувати як ефективний засіб фіскальної децентралізації. Для цього потрібно спрямувати її на збалансування податкового навантаження між регіонами України відповідно до пропорційності розподілу обсягів валового регіонального продукту. З метою раціонального використання наявного ресурсного потенціалу розвитку територій і реалістичного об'єднання територіальних громад необхідно визначити податковий потенціал територій та оцінити програмне забезпечення інноваційного та науково-технічного розвитку громад. Крім того фіскальну спроможність територіальних громад повинні забезпечити запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами роздрібною торгівлі підакцизних товарів, реформування податку на майно, збільшення кількості майнових податків: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю.

Характеризуючи фіскальну парадигму децентралізації д. е. н., проф., професор кафедри державного і муніципального управління Т. Л. Желюк відмітила, що фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами. В цьому руслі акцентовано увагу на необхідності передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування та створенні сприятливого клімату для місцевого бізнесу. Крім цього, необхідно підтримати запровадження пілотних проектів об'єднання організаційних, фінансових та інших ресурсів різних місцевих бюджетів для вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку територій за участю іноземних інвестицій.

Продовжуючи дискусію з питань фінансових аспектів децентралізації, к.е.н., доц., доцент кафедри фінансів Б. С. Малиняк зауважив, що вже зроблено багато для досягнення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зокрема, встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету, відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів, передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду, розширено перелік джерел доходів загального фонду, замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Для того, щоб стимулювати громади до об'єднання, передбачено, що громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", мають такі самі повноваження, як і міста обласного значення (стаття 67), територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня цього року, що передуює плановому, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, починаючи з планового бюджетного періоду (стаття 67), а органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавлені права на виконання делегованих державою повноважень.

К. н. з держ. упр., доцентом кафедри державного і муніципального управління

А. В. Петриків було відмічено, що одним з напрямів подолання недостатності фінансових ресурсів, зменшення дефіциту бюджетів, реалізації міських інвестиційних програм, послаблення залежності міст від центральних органів влади є місцеві запозичення у формі позики або у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. Використання залучених коштів – це реальна можливість збільшити доходи суб'єкта, що їх здійснює, і вирішити ті завдання, реалізація яких не може бути забезпечена в даний момент за рахунок власних доходів бюджету. На сучасному етапі розвитку українських територіальних громад така форма залучення фінансових ресурсів використовується недостатньо та неефективно. Відсутність досвіду здійснення місцевих запозичень з метою соціально-економічного розвитку органами місцевого самоврядування, недосконале законодавство, помилки, яких припускаються при випуску та обігу місцевих цінних паперів, неефективне використання запозичених коштів призводять до зниження ефективності вітчизняної системи місцевих запозичень. У зв'язку з цим, дослідження сучасного стану розвитку системи місцевих запозичень в Україні та виявлення напрямів підвищення ефективності її функціонування набуває актуального значення.

Продовжуючи дискусію, здобувач кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ А. П. Каштелян зазначила, що важливо підтримувати ті фінансові інструменти, які підсилюватимуть децентралізацію влади. В цьому контексті доволі цікавим є досвід фінансування місцевих громад у Словаччині. Інституційна база дає змогу фінансувати функції територіальних громад за рахунок власних доходів. Органи влади на місцевому рівні неабияк зацікавлені в зростанні доходів, а тому: мають стимул для підвищення податкового потенціалу на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, і самі активно займаються комерційною діяльністю з метою отримання додаткових коштів, що підсилює фінансову складову децентралізації.

Здобувач кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ К. І. Ревун відмітив, що в подоланні фіскальних асиметрій децентралізації важливо модернізувати підходи до використання коштів Державного фонду регіонального розвитку. Індикативний прогностичний обсяг коштів Фонду визначається у прогнозі Держбюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Діючий порядок розподілу коштів Фонду здійснюється наступним чином: 80% – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20% – відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні). Важливо, щоб використання цих коштів відповідало Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 р., стратегіям розвитку регіонів. Необхідно, щоб кошти цього Фонду передусім спрямовувалися на впровадження проектів співробітництва територіальних громад, підтримку добровільного об'єднаних територіальних громад.

Проблеми фінансової, матеріально-ресурсної та соціально-психологічної готовності жителів територіальних громад сіл та селищ до проведення адміністративно-територіальної реформи доволі активно піднімалися головами сільських рад (М. К. Музиною, сільським головою Костянтинівської сільської ради Гусятинського району; П. П. Чуй, сільським головою Староскалатської сільської ради Підволочиського району; М. А. Якимівською, сільським головою Шупарської сільської ради Борщівського району; Г. П. Огородник, Більче-Золотецьким сільським головою Борщівського району). Сільські голови говорили про інституційні пастки, пов'язані із відсутністю реальних можливостей використання місцевих бюджетів через блокування коштів на



казначейських рахунках, про недосконалість системи цільового використання коштів місцевих бюджетів та інших фінансових надходжень територіальних громад на інфраструктурні проекти, а також на розвиток соціальної та транспортної інфраструктури. Особливо гостро ставилося питання про відсутність паспортів інвестиційної привабливості територій, що гальмує пошук потенційних інвесторів для вирішення соціально-економічних проблем розвитку територіальних громад. Сільські голови говорили про необхідність надання сільським територіальним громадам ширших повноважень у сфері управління майном громади і на цій основі вирішення нагальних проблем економічного, соціального та культурного розвитку сіл; необхідність максимального врахування побажань та рекомендацій жителів конкретних територіальних громад стосовно їх можливого об'єднання в процесі адміністративно-територіальної реформи; створення ефективного механізму наповнення місцевих бюджетів та посилення ролі місцевих податків. Доволі емоційним був виступ М. К. Музики, сільського голови Костянтинівської сільської ради Гусятинського району, який відмітив, що в реалізації адміністративно-територіальної реформи першочергової уваги потребують малі (депресивні) села, в яких відсутня будь-яка інфраструктура та спостерігаються явища знелюднення та соціально-економічного занепаду. Відповідно, здійснення децентралізації влади та реалізацію адміністративно-територіальної реформи необхідно починати за умови врахування проблем малих сіл.

Продовжуючи дискусію створення надійного економічного базису децентралізації влади к. е. н., доц., докторант кафедри державного управління, А. Ю. Васіна зазначила, що головним завданням децентралізації є створення організаційних та економічних передумов для ефективної реалізації повноважень місцевими органами влади щодо управління розвитком територіальних громад. У контексті вирішення цього завдання особливо гостро постає проблема ресурсів місцевого розвитку, при намаганні вирішення якої основна увага сьогодні зосереджується на питаннях закріплення повноважень щодо їх розподілу і використання, тоді як відправним є питання створення і відновлення ресурсів в процесі активізації економічного розвитку територіальних громад. У зв'язку з цим актуалізується питання структуризації місцевої економіки на основі ефективного використання потенціалу територій та залучення інвестицій, формування "точок зростання" із залученням потенціалу декількох територіальних громад, виявлення і реалізації їх ексклюзивних можливостей, ефективного використання інструментарію муніципального менеджменту в напрямі активізації підприємницької діяльності та ініціативи громадських інституцій. Значимість і складність проблем економічного розвитку первинних територіальних громад вимагає налагодження взаємодії місцевих органів влади всіх рівнів з метою узгодження пріоритетів та механізмів структуризації регіональної та місцевих економік.

На проблематиці визначення критеріїв оцінки економічної ефективності децентралізації зосередилась к. е. н., доц., доцент кафедри державного і муніципального управління Т. М. Попович. Зокрема, наголошено, що ключовими викликами, які супроводжують процеси економічної децентралізації в сучасних умовах, такі: суперечливість взаємовідносин між центром і органами місцевого самоврядування з бюджетних відносин; суттєвий розрив між власними доходами в місцеві бюджети та видатками; неврегульованість питань наповнення місцевих бюджетів та розширення бази оподаткування; наявність суттєвих асиметрій територіального розвитку та диференціація економічних потенціалів територій; непрозорість та нечіткість критеріїв вибору фінансування тих чи інших проектів, низька поінформованість територіальних громад

щодо їх наявності та доцільності реалізації; непривабливість умов та відсутність гарантій для активізації інвестиційної діяльності в регіоні та залучення іноземних інвестицій; наявність бар'єрів (економічних, податкових, адміністративних) для розвитку підприємництва, його розширення.

Основним критерієм економічної децентралізації органу місцевого самоврядування є рівень його фінансової автономії, тобто достатність коштів для здійснення власних повноважень, у т. ч. розширених. Відповідно, частковими критеріями можуть виступати: податкова самостійність, тобто самостійність у встановленні місцевих податків, їх ставок, податкових пільг і стимулів та самостійність у визначенні податкової бази; самостійність щодо встановлення комунальних тарифів (можливість проводити власну політику щодо комунальних платежів); фінансова (бюджетна) самостійність. Формування місцевих бюджетів має здійснюватися на таких засадах: джерело надходження фінансових коштів повинно мати стабільний економічний характер і потенціал зростання; податки повинні бути зручними в адмініструванні; має бути забезпечена самостійність у регулюванні ставок оподаткування; бюджетний процес повинен бути прозорим та забезпечена звітність за кожною статтею витрат.

Основною вимогою в процесі економічної децентралізації має стати принцип відповідальності, тобто фінансова спроможність має бути підкріплена відповідальністю за раціональне та ефективне використання економічних ресурсів. У цьому контексті набуває актуальності посилення громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів.

К. е. н., доцентом кафедри державного управління Л. А. Лаврів було наголошено на важливості використання технологій результативно орієнтованого управління у контексті подолання асиметрії територіального розвитку регіону. Наявні структурні дисбаланси у економіках регіонів, з одного боку, є викликом для здійснення активної регіональної структурної політики, з другого боку, потребують застосування сучасних підходів в управлінні, здатних їх усунути. Управління з орієнтацією на результат передбачає перетворення місії, цінностей та стратегічних цілей у визначення очікуваних результатів діяльності та показники (індикатори) результативності, які слугують орієнтирами для інвестиції ресурсів – як людських, так і матеріальних, а також основою для оцінки результатів та звітування. Увага до результатів означає і зміну акцентів в управлінні в публічному секторі, що передбачає посилення уваги до ключової мети – задоволення потреб та очікувань громадськості (забезпечення чутливості до їхніх потреб, досягнення результатів, які потрібні зацікавленим сторонам, відповідають їхнім очікуванням), а також розширення розуміння підзвітності та захисту інтересів громадськості. Це має сприяти отриманню та збереженню довіри та впевненості громадськості у належній діяльності організацій.

О. Арзамасова, здобувач кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ зазначила, що економічний базис територій зміцнюватиметься за умови підтримки малого бізнесу, реалізації ним нових технологій. В Україні десятиліттями розробляються формальні стратегії та програми розвитку. Починаючи з січня 2015 року, державна підтримка сільського господарства майже зникла взагалі як явище, а аграрні чиновники фактично перетворилися на статистиків даних сільськогосподарського виробництва. Європейська практика державного управління покладає на аграрне міністерство функцію розвитку сільських територій. В Україні зникають села десятками, і разом з ними ми втрачаємо нашу самобутність. Держава повинна підтримати відродження і розвиток села, оскільки наразі виходить, що воно цікавить Мінагрополітики виключно

як виробничий ресурс, проте немає розуміння, як розвиватиметься село в умовах “децентралізації” з обов’язковим закриттям значної кількості сільських шкіл та лікарень. Важливо, щоб Мінагрополітики сьогодні стало зрозумілим партнером аграрія і головним лобістом, сервісною структурою для сільгоспвиробника й селянина.

Глибоким та дискусійним був виступ З. Г. Безкоровайного, заступника начальника Головного управління Держземагенства України в Тернопільській області. Ним були підняті питання наявності та використання земельних ресурсів територіальних громад сіл, селищ, міст. Посадовець констатував, що фактично земель, які знаходяться у володінні та користуванні територіальними громадами, не залишилось. Це переважно землі під адміністративними будівлями, землі запасу – обмежені. Практично, територіальні громади на сьогодні живуть за застарілою документацією землеустрою та землекористування, а також містобудівною документацією 1991 р. З. Г. Безкоровайний наголосив, що особливої уваги в процесі здійснення децентралізації влади та в контексті подолання асиметрій територіального розвитку потребує удосконалення механізму територіального планування, зокрема формування в межах адміністративно-територіальних утворень Генеральних планів, комплексних схем забудови територій, перспективних схем розвитку територій. Це створить реальні ресурсні можливості для управління територіальними громадами своєю територією, земельними ресурсами, комунальним майном тощо і забезпечить базу для вирішення соціально-економічних, інфраструктурних, соціально-побутових, екологічних та інших проблем територіальних громад.

Підсумком науково-практичного семінару стало напрацювання науково обґрунтованих рекомендацій щодо формування конкурентоспроможних територіальних громад, реалізації спільних проектів територіального розвитку, використання переваг фіскальної децентралізації, нарощування економічного потенціалу територіальних громад за рахунок упорядкування використання земель та удосконалення механізмів управління ресурсами територій. Учасники науково-практичного семінару погодились із тим, що дискусії у такому форматі дозволять сільським головам отримати можливості для додаткової фахової допомоги науковців ТНЕУ у розробці інвестиційних паспортів їх територій для залучення інвестицій.

#### **Інформацію підготували:**

**Желюк Тетяна,**

*д. е. н., проф. кафедри, Тернопільський національний економічний університет;*

**Дудкіна Олена,**

*к. е. н., доц., Тернопільський національний економічний університет.*