

*Куйбіда Василь Степанович, доктор наук з державного управління,
професор, Президент Національної академії державного управління при
Президентові України*

РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В останні роки в Україні проголошено курс на здійснення модернізації сектора державного управління, процес якої, серед іншого, орієнтований на формування системи публічного управління. Запропоновані реформи розглядаються в якості «...інструменту управлінського забезпечення реалізації економічної, соціальної, політичної та духовно-культурної модернізації України, досягнення належного рівня її національної безпеки, прискорення євроінтеграційного процесу, розкриття інтелектуального потенціалу української нації, створення умов для економічного розвитку на інноваційних засадах і, зрештою, утвердження європейських стандартів життя» [1]. У цьому контексті, на шляху пошуку ефективної системи управління на регіональному рівні на основі кращих європейських практик розвивається інститут місцевого самоврядування, намагаючись на практиці реалізувати ідею децентралізації влади як складову загального курсу реформ.

Отже, в умовах трансформаційних змін соціально-економічної системи України на засадах децентралізації управління, формується новітня модель регіональної політики в основі якої - використання місцевих ресурсів та відповідальність органів місцевого самоврядування за ефективність свого розвитку. Відповідно зростає значущість ресурсного підходу в частині пошуку механізмів та методів управління процесом планування та ефективного використання й накопиченням ресурсного потенціалу у регіонах.

Ключовою складовою процесу управління ресурсами є фіскальна децентралізація, яка відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня й сприяє ефективному забезпеченню населення суспільними послугами шляхом ефективного узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами. Як відомо, згідно законодавства фіскальна децентралізація містить дві складові: (1) податкову децентралізацію - передбачає вдосконалення і зміцнення прав та повноважень місцевого і регіонального самоврядування щодо незалежного ухвалення рішень і формування територіальних бюджетів завдяки самостійному встановленню ставок податків, зборів і пільг; (2) та бюджетну децентралізацію – є процесом перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності.

Згідно даних Мінрегіонрозвитку України, результати здійснення такого виду децентралізації за останні роки вказують на позитивну динаміку цього процесу. Так, фінансова децентралізація у 2016 р. збільшила доходи місцевих бюджетів на 41,7 % у порівнянні із 2015 р. У регіональному розрізі за 2016 рік в усіх регіонах спостерігався приріст доходів, найбільший був зафіксований в Одеській області – 76,2 %. відповідного показника 2015 р., найменший приріст доходів мав місце у Волинській області – 3,8 %. План, затверджений місцевими радами з урахуванням внесених змін, виконано на 110,4 %, що підтверджує її позитивні аспекти. Обсяги видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2016 році на 25 % перевищили відповідний показник 2015 року. Найбільше видатків місцевих бюджетів спрямовувалося на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я. Їх обсяги становили відповідно 26,9 %, 24,9 % та 17,2 % усіх видатків місцевих бюджетів.

У 2017 році приріст надходжень до місцевих бюджетів в порівнянні з 2016 роком склав 31%, або 45,3 млрд гривень. Надходження до місцевих бюджетів від податку на нерухоме майно зросли на 70,9% (1 млрд грн.). У 11 регіонах темпи зростання вище середнього по Україні. Найвищі – у Вінницькій, Закарпатській, Львівській, Чернівецькій, Дніпропетровській областях. Вступи від єдиного податку вирости на 35,7% (6,1 млрд. грн.). У 15 регіонах з 25 темпів зростання вище середнього. Найвищі – в Закарпатській, івано-франківській, Рівненській, Волинській областях. Аналіз власних доходів місцевих бюджетів за 366 ОТГ у 2017 р. показав, що найвагомішими джерелами надходжень є ПДФО (56 %), плата за землю і єдиний податок (по 15 %), а також акцизний податок (близько 9 %) [2].

За першу половину 2018 року на прями стосунки з державним бюджетом перейшли 1288 місцевих бюджетів: 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення і бюджет. Києва, 450 районних бюджетів і 665 бюджетів ОТГ. Базову дотацію з держбюджету отримуватимуть 930 місцевих бюджетів, реверсну дотацію – 223. Держава в 2018 році продовжує надавати фінансову підтримку на реалізацію проектів інвестиційного і регіонального розвитку: 6 млрд грн. – за рахунок засобів Державного фонду регіонального розвитку; 5 млрд грн. – субвенція на здійснення заходів відносно соціально-економічного розвитку окремих територій; 1,9 млрд грн. – субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних общин; 1 млрд грн. – субвенція на реалізацію заходів, направлених на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості [3].

Міністерство фінансів України постійно працює над виробленням сучасного механізму фінансової децентралізації, прагнучи йти назустріч об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) у частині вдосконалення адміністрування місцевих податків і зборів та розширення прав органів місцевого самоврядування. Зокрема, у відомстві розробили зміни до Податкового кодексу України, які спрямовані на покращання адміністрування місцевих податків і зборів, врегулювання окремих проблемних питань, які виникають при їх запровадженні та справлянні, а також поліпшення інформаційної забезпеченості органів місцевого самоврядування про обсяги нарахувань та сплати місцевих податків і зборів [4].

Для забезпечення потреб ОТГ можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій. Однак, більшість створених територіальних громад розуміють, що не слід розраховувати виключно на підтримку з держбюджету, а потрібно постійно шукати нові шляхи залучення коштів і розвитку власного потенціалу. Перш за все, вони активізують свою роботу у напрямі залучення інвестицій для розвитку громад, створюючи сприятливий інвестиційний клімат, так як від інвестиції залежить їхнє майбутнє.

Важливим фактором у забезпеченні результативності цього процесу є співпраця громад з обласними державними адміністраціями та агенціями регіонального розвитку. Залучення інвестицій у розвиток територій – це в першу чергу функція обласного рівня. Крім того, облдержадміністрації працюють з офісом залучення інвестицій при Кабінеті Міністрів України. Тому співпраця з ОДА дає можливість громаді залучити значні інвестиції, враховуючи інвестиційний потенціал територіальної громади як сукупність ресурсів та можливостей (природно-ресурсних, соціальних, фінансово-економічних, інституційно-управлінських тощо), які є об'єктом управління з боку органів влади територіальної громади, спрямованого на залучення інвестиційних ресурсів для вирішення проблем територіального розвитку. При цьому слід зазначити, що особливістю інвестицій як джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є те, що вони спрямовуються на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через бюджет ОТГ. Інвестиційні джерела можуть перебувати як у приватній власності, так і повністю або частково знаходитись у комунальній власності.

Для залучення інвесторів об'єднані громади працюють над розробкою відповідних документів, створюючи атмосферу відкритості й

доступності. Серед обов'язкових документів – інвентаризація власних активів: природних, виробничих людських ресурсів й прагнення визначити та показати унікальне, що може привабити інвестора (зокрема, визначити конкретну smart-спеціалізацію). Така інвентаризація дає можливість структурувати усі конкурентні переваги громади, створити власний інвестиційний паспорт – документ, який допоможе переконати інвестора робити бізнес саме на цій території. Окрім того, ОТГ повинна мати стратегічний план розвитку своєї території, покікуватися про просторове планування – генеральний план розвитку всієї території.

Для прикладу: Центр розвитку інвестиційної спроможності та залучення ресурсів – це структурний підрозділ Вінницької обласної Асоціації органів місцевого самоврядування, метою діяльності якого є сприяння розвитку територіальних громад шляхом залучення органів влади та громадськості до вирішення проблем територій за рахунок реалізації різного роду грантових проектів [5]. Центр розпочав свою роботу із 3 вересня 2013 року, а *головними напрямками його роботи є*: постійний моніторинг актуальних грантових пропозицій для Вінницької області; надання практичної допомоги у написанні та реалізації грантових проектів членам Вінницької обласної Асоціації органів місцевого самоврядування та громадським організаціям; налагодження та розвиток ефективної співпраці громадських інституцій, органів місцевої влади та міжнародних партнерів; сприяння організаційному розвитку територіальних громад та громадських організацій – інформаційні семінари, тренінги, публічні обговорення.

Загалом, як показує практика роботи з ОТГ, потенційними джерелами інвестицій для них можуть бути: (1) власні інвестиційні ресурси, гарантовані державою (різні фонди розвитку та субвенції); (2) інвестиції від мешканців громади через можливість співфінансування (так званий краудфандинг); (3) джерелом інформації та інвестицій може бути виходець з громади або ж заробітчанин (до відома: грошові перекази заробітчанин мають набагато більший ефект для стабільності національної валюти ніж прямі іноземні інвестиції, які в 2017 році були всього на рівні 1,8 млрд доларів); (4) пошук іноземних чи вітчизняних інвесторів на різних форумах, виставках та платформах.

Особливо суттєвими можливостями для громад та регіонів в частині забезпечення ресурсами є міжнародні програми, які були підготовлені за останні два роки на підтримку реформи децентралізації та нових громад і які розпочали працювати в Україні, наприклад: програма USAID «Decentralization Offering Better Results and Efficiency» – на 50 млн. дол.; програма ЄС «U-Lead» – на суму 97 млн. євро; проекти Ради Європи, Королівства Швеції, Королівства Данії, Королівства Нідерландів,

Швейцарської конфедерації, Фінляндії, Канади – на понад 20 млн. євро. Зокрема, Програма «U-LEAD з Європою» сприяє створенню багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби населення України. Програма U-LEAD надала підтримку: Урядові у здійсненні оцінки понад 500 заявок на проекти регіонального розвитку, поданих відповідно до Плану дій на 2015-2017 рр. з метою реалізації Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) до 2020 року; Мінрегіону у завершенні розробки Плану дій на 2018-2020 рр. з метою реалізації ДСРР до 2020 року; у виявленні обмежень з використання коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та запропонувала поправки для їх подолання; шести проектам державно-приватного партнерства (ДПП) для покращення муніципальних послуг. Обрані ініціативи на муніципальному рівні мають потенціал бути розповсюдженими у всій країні; у проведенні заходів з розбудови спроможності для посилення потенціалу залучення інвестицій для зацікавлених сторін національного (UkraineInvest та Офіс з просування експорту) та субнаціонального (обласні державні адміністрації та громади) рівня [6].

Дослідження показують, що серед проблем формування та використання інвестиційного потенціалу територіальних громад, найбільш впливовими є низька управлінська спроможність та ефективність управлінських дій органів місцевого самоврядування; недостатність засобів стимулюючого характеру щодо впливу на потенційних інвесторів; нестача або низька якість програм територіального розвитку, розроблених органами управління територіальними громадами; низька промоційна активність органів місцевого самоврядування у сфері залучення інвестицій. Але чи не найголовнішим фактором, який стримує інвесторів, є відтік кваліфікованих кадрів закордон. Працездатне населення сільської місцевості покидає межі своєї громади, або навіть країни, в пошуках більш достойної та високооплачуваної роботи. Окрім того, вимагає суттєвого удосконалення механізм діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад, що має здійснюватись, зокрема у напрямках обов'язкового визначення всіх без винятку меж населених пунктів як місця розташування природних ресурсів територіальної громади; закріплення у чинному законодавстві положень щодо отримання інформації з природних кадастрів органами місцевого самоврядування; забезпечення реалізації громадського та самоврядного контролю за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.
2. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8053>
3. Куренной В. Децентрализация как недооцененная реформа [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua/rus/show/detsentralizatsiya-nedootsenennaya-reforma-1527054477.html>.
4. Корисна інформація для ОТГ: Мінфін розробив зміни до Податкового кодексу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9135>.
5. ЦЕНТР РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТА ЗАЛУЧЕННЯ РЕСУРСІВ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sg.vn.ua/centri/centr-rozvitku-investicijnoyi-spromozhnosti-zaluchennja-resursiv/>.
6. Програма «U-LEAD з Європою» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/advice/files/files/5a4609956783ec1eb77d575d/U-LEAD_2018_01_10_UA.pdf.

*Тімохін Віктор Олександрович, доктор архітектури, професор,
завідувач кафедри дизайну архітектурного середовища КНУБА*

УТОПІЇ ТА ПРАКТОПІЇ В МІСТОБУДУВАННІ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ ПЛАНУВАННІ

Плануючи свій утопічний роман «Труд», Е. Золя – прихильник і послідовник соціаліста-утопіста Ш. Фур'є – наприкінці ХІХ ст. у своєму щоденнику занотував: «Чи маю я право після сорока років аналізу звернутися до синтезу? Гіпотеза, утопія – це одне з невід'ємних прав поета» [1, с. 633]. Тим самим видатний письменник задекларував неминущу у віках цінність утопії, як революційного засобу пізнання і оптимістичного передбачення майбутнього на шляху творчого об'єднання філософії, науки і мистецтва. Навіть побічний аналіз розвитку утопічного мислення у Новий час свідчить, що, починаючи з творчості засновника утопічного мислення Т. Мора, гуманістична спрямованість цієї методології розповсюдилась у віках спочатку в доробках філософів, а потім отримала визнання серед письменників і поетів, учених й інженерів, архітекторів і містобудівників.