

Меуш Наталія Вікторівна,
аспірантка кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-2148-457X

УДК 352.07: 336.1

doi: 10.34213/tp.20.04.19

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Наведено результати соціологічного дослідження, що проводилось протягом грудня 2019 р. – лютого 2020 р. Цільовими групами дослідження вибрано органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, а також змішану групу з працівників бюджетних установ, суб'єктів господарювання всіх форм власності та представників інших організацій. Географія дослідження включала вісім областей України. Мету соціологічного дослідження визначено як дослідження фінансового забезпечення громад в умовах децентралізації та розроблення рекомендацій щодо адекватного реагування на виклики бюджетної реформи. Методом дослідження визначено анкетне опитування за допомогою розробленої анкети, яка включала комбінацію закритих, відкритих і напівзакритих питань.

Розкрито окремі проблемні моменти фінансової децентралізації з позиції респондентів. На підставі узагальнення результатів проведеного дослідження сформувано висновок щодо необхідності забезпечення стабільності законодавчого визначення переліку джерел надходжень до місцевих бюджетів, встановлення обмеження на здійснення видатків місцевого бюджету на утримання апарату управління в органах місцевого самоврядування та ін.

Ключові слова: анкетне опитування, респондент, бюджетна децентралізація, місцеві бюджети, бюджетні кошти, фінансові ресурси

Постановка проблеми. Одним із найважливіших напрямів децентралізації, що здійснюється в Україні з 2014 р., є фінансова децентралізація, метою якої є забезпечення місцевих бюджетів достатніми ресурсами для фінансування соціально-економічного розвитку громад, а саме для фінансування закладів освіти та охорони здоров'я, реалізації соціальних та інфраструктурних об'єктів, підтримки місцевого підприємництва, заходів з підвищення інвестиційної привабливості територіальних громад та програм їхнього подальшого розвитку. Починаючи з грудня 2014 р., до ключових законодавчих актів, що визначають правові засади функціонування бюджетної системи в цілому та місцевих бюджетів у її складі, а також регулюють міжбюджетні відносини (перш за все Бюджетний кодекс України), внесено суттєві зміни, спрямовані на реалізацію напрямів фінансової децентралізації. Проте ситуація зі станом та можливостями місцевих бюджетів в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) не є однозначною, що потребує експертного дослідження задля розроблення відповідних рекомендацій та універсалізації їх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використання інформації, отриманої в ході проведення соціологічного дослідження, у процесі управлінської діяльності суб'єктів дозволяє підвищити рівень обґрунтованості рішень, що приймаються, оскільки фактично є каналом зворотного зв'язку як невід'ємного атрибуту управління. Іспанський соціолог М. Кастельс, один із найвідоміших фахівців із питань мережевого суспільства, звертає увагу на використання соціологічних досліджень у публічному управлінні, оскільки, на його думку, в умовах інформаційного суспільства саме створення інформації, її обробка і передача становляться ґрунтовним джерелом роботи органів влади, що дозволяє перевіряти і за необхідністю корегувати рішення, дії, заходи [3, с. 45].

З іншого боку, соціологічний інструментарій є складником комунікаційного механізму в системі публічного управління, використання якого актуалізується під час проведення реформи місцевого самоврядування, яка безпосередньо стосується життєдіяльності кожної людини як мешканця конкретної територіальної громади. Саме результати соціологічного дослідження мають стати своєрідним “лакмусовим” папірцем адекватності реформаторських заходів до цілей і очікувань територіальних громад.

Методологія та інструментарій соціологічних досліджень перебувають у центрі уваги багатьох вчених і фахівців, серед яких О. Богдан, В. Вербець, Н. Костенко, О. Куценко, Н. Паніна, Ю. Сурмін та ін. Особливості використання соціологічної інформації в публічному управлінні (зокрема, у системі державного управління) розкрито в публікаціях таких дослідників, як А. Карпунець, А. Соболев, А. Решетніченко, М. Туленков та ін. Проте питання ролі соціологічної діагностики в контексті реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації поки що залишаються недостатньо вивченими, хоча в останні роки соціологічні дослідження з реформ, що реалізуються в Україні, проводяться. Серед них окремо відзначимо всеукраїнське соціологічне дослідження думки населення “Децентралізація та реформа місцевого самоврядування”, яке проводилося протягом 2015–2020 рр. п'ятьма хвилями на замовлення Програми Ради Європи “Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні” у співпраці та координації та експертами Ради Європи, фахівцями з питань місцевого самоврядування, а також Міністерством розвитку громад та територій України (до 2 вересня 2019 р. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства) [2]. До недавнього часу це міністерство, як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує не тільки державну регіональну політику, а і державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, здійснювало щомісячний моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що містив індикатор “Результати фінансової децентралізації”, який включає низку показників щодо характеристики місцевих бюджетів [4, с. 11–24].

Метою статті є розкрити окремі проблемні моменти фінансової децентралізації на підставі узагальнення результатів соціологічного дослідження фінансового забезпечення територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Соціологічне дослідження “Фінансове забезпечення територіальних громад: перебіг децентралізації” проводилось у формі анкетного опитування протягом грудня 2019 р. – лютого 2020 р. Цільовими групами дослідження обрано органи місцевого самоврядування (45,9 %) та місцеві органи виконавчої влади (29,3 %), а також змішану групу з працівників бюджетних установ (10,8 %), суб'єктів господарювання всіх форм власності (5,7 %) та представників інших організацій (8,3 %) декількох областей України. Географія дослідження включала переважно Харківську, Полтавську, Луганську, Сумську області (95,5 % від загальної чисельності учасників). Крім того, за власною ініціативою в дослідженні взяли участь окремі представники органів публічного управління Донецької, Київської, Запорізької і Черкаської областей, які на той час здійснювали навчання за магістерською програмою або програмою підвищення кваліфікації в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (4,5 % учасників).

Мету соціологічного дослідження визначено як дослідження фінансово-го забезпечення громад в умовах децентралізації та розроблення рекомендацій щодо адекватного реагування на виклики бюджетної реформи. Оскільки необхідно було отримати набір суджень фахівців за обраною тематикою, для застосування було обрано такий тип дослідної стратегії, як якісна стратегія, але з елементами кількісної стратегії, адже відповіді на одне з питань передбачали числові значення, тобто кількісну інформацію [1]. Одночасне поєднання якісного та кількісного компонентів соціологічного дослідження дало можливість не тільки виявити різноманіття думок, а й встановити масштаб розбіжності їх щодо конкретного явища.

Методом дослідження було обрано анкетне опитування за допомогою напівформалізованої анкети, яка включала комбінацію закритих (із запропонованим переліком варіантів відповідей та проханням вибрати один або декілька з них, залежно від специфіки запитання – 23,5 %), відкритих (відповідь на які мала бути довільною – 23,5 %) питань, а також напівзакритих/напіввідкритих питань (містили варіант відповіді “Інше (зазначте, що саме)” на випадок, якщо жоден із запропонованих в анкеті варіантів відповіді не влаштовує респондента, – 53 %).

Окремої уваги заслуговує опрацювання відкритих питань проведеного анкетного дослідження – саме вони створюють більше можливостей для подальших висновків, ніж закриті, оскільки формують цілий шар пропозицій, хоча й потребують додаткових часових витрат на їхні систематизацію й оцінювання (навіть без певного кодування для придатності до кількісного аналізу), пошук відповідної аргументації.

За даними Міністерства розвитку громад та територій України, власні доходи загального фонду місцевих бюджетів за 2015–2019 рр. зросли в 4 рази – з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 275,2 млрд грн у 2019 р., а частка власних доходів ОТГ у доходах загального фонду місцевих бюджетів збільшувалася прискореними темпами з 2016 р. (коли ОТГ, що створювалися, почали переходити на прямі відносини з державним бюджетом): 2016 р. (159 ОТГ) – 2,2 %, 2017 р. (366 ОТГ) – 4,8 %, 2018 р. (665 ОТГ) – 8,9 %, 2019 р. – 14,3 % (806 ОТГ). Правда, частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП при цьому збільшилася всього на 1,6 %, а частка місцевих бюджетів (без трансфертів) у Зведеному бюджеті України залишилася майже на тому ж самі рівні, що і у 2014 р. – 22,2–23,3 % [4].

Наведені дані свідчать, що фінансовий складник децентралізації реалізується в цілому успішно. Між тим у ході опитування було встановлено, що підтримують напрям, у якому здійснюється бюджетна децентралізація, 76,4 % респондентів. При цьому поточні результати бюджетної децентралізації в цілому позитивно оцінили 71,3 % (з них 17,2 % – позитивно, 22,3 % – скоріше позитивно, ніж негативно, 17,2 % – менш позитивно), а негативно – 28,7 % (з них 5,1 % – негативно, 17,2 % – скоріше негативно, ніж позитивно), а 6,4 % опитаних взагалі не відчували змін.

Респондентам було запропоновано конкретизувати, які саме позитивні результати бюджетної децентралізації вони відмічають у першу чергу. Це було напівзакрите питання – пропонувалося шість варіантів відповіді, один з яких – інше. Систематизацію відповідей на запитання: “Які позитивні результати бюджетної децентралізації Ви б відмітили у першу чергу?” – у відсотках до всіх опитаних наведено на рис. 1. При цьому сума перевищує 100 %, оскільки респондент міг обрати декілька варіантів відповіді (але не більше трьох позицій).

На думку респондентів, першочергове значення для позитивної оцінки бюджетної децентралізації мають, %:

- більша самостійність у розпорядженні коштами бюджету (58);
- зростання фінансових ресурсів, якими може розпоряджатися громада (50,3);
- нові джерела надходжень до місцевого бюджету (44,6).

Крім того, позитивними результатами вважають прозорість управління місцевими фінансами (26,1 %) та збільшення допомоги з державного бюджету (16,6 %).

Що стосується негативних результатів фінансової децентралізації, то думки респондентів розподілилися, як показано на рис. 2.

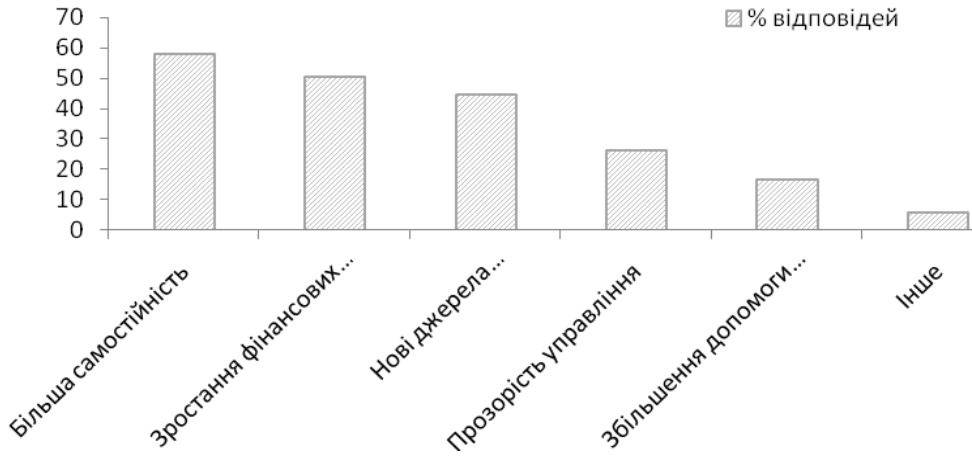


Рис. 1. Розподіл відповідей на запитання: “Які позитивні результати бюджетної децентралізації Ви б відмітили у першу чергу?” (у % до всіх)

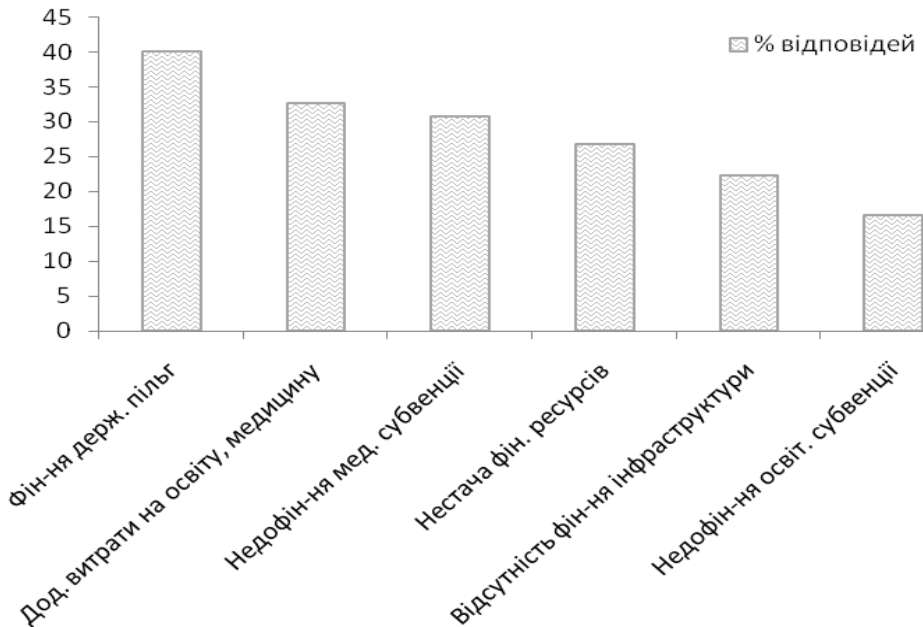


Рис. 2. Розподіл відповідей на запитання: “Які негативні результати бюджетної децентралізації Ви б відмітили у першу чергу?” (у % до всіх)

Найбільше опитаних на перше місце серед негативних результатів бюджетної децентралізації поставили фінансування з місцевих бюджетів пільг, передбачених державою, – 40 %, на друге – покладання додаткових витрат на громади щодо закладів освіти і охорони здоров'я (32,5 %), на третє – недофінансування медичної субвенції (30,6 %), на четверте – нестача фінансових ресурсів у місцевому бюджеті (26,8 %), на п'яте – відсутність фінансування інфраструктури (22,3 %). Крім того, 16,6 % опитаних до негативних результатів бюджетної децентралізації віднесли недофінансування освітньої субвенції, 13,4 % – складність отримання коштів із Державного фонду регіонального розвитку, 11,5 % – несправедливість розподілу субвенцій (на соціально-економічний розвиток), 8,2 % – демотиваційний механізм горизонтального вирівнювання (реверсна дотація). Оскільки це питання за форматом було напівзакритим, декілька респондентів серед інших негативів зазначили корупцію, а також те, що “громаді важко зрозуміти, які перспективи подальшого наповнення бюджету”.

Дійсно, в останні роки оплату частини передбачених законодавством пільг перекладено на місцеві бюджети, що примушує органи місцевого самоврядування відволікати власні кошти, які могло б бути спрямовано на фінансування поточних проблем або на розвиток громади, на фінансування пільгових категорій громадян, перелік яких встановлений законами України і є соціальним зобов'язанням держави – наприклад, пільговий проїзд окремих категорій громадян у транспорті, право на яке закріплене законом, тобто гарантоване державою. При цьому органи місцевого самоврядування далеко не всіх громад мають можливість виділити зазначені кошти з місцевих бюджетів, оскільки навіть у фінансово спроможних громад коштів на виконання власних і делегованих повноважень недостатньо, що, до речі, відмічали і респонденти у ході соціологічного дослідження. Така ситуація, з одного боку, призводить до розбалансування місцевих бюджетів, а з іншого – порушує права громадян на встановлені законодавством пільги, компенсації та гарантії держави щодо їхньої реалізації (на безкоштовний проїзд – тільки одна з них), а також інші послуги.

Недофінансування медичної й освітньої субвенцій із державного бюджету в останні роки вже стало тенденцією, що також порушує *права мешканців територіальних громад на доступну медичну допомогу та забезпечення освіти та вимагає від органів місцевого самоврядування виділяти власні кошти на дофінансування місцевих закладів освіти і охорони здоров'я, що суттєво звужує можливості місцевих бюджетів щодо фінансування соціально-економічного розвитку громад.*

З огляду на це вважаємо логічним, що серед запропонованих варіантів відповіді на запитання: “Як Ви вважаєте, чи відповідають реальним потребам споживачів відповідних послуг фінансові нормативи бюджетної забезпеченості по галузях освіти та охорони здоров'я, розраховані Мінфіном України?” – жоден респондент ні обрав відповідь: “Повністю відповідають”, 63 % вважають, що “Скоріше, не відповідають”, а 13,4 % – що “Повністю не відповідають”, і тільки 19,1 % відповіли: “Скоріше, відповідають”.

Серед проблем у сфері місцевих фінансів, які постають сьогодні перед громадами, майже половина респондентів на перше місце поставили брак бюджетних коштів (49,7 %), на друге – брак кваліфікованих кадрів (34,4 %), на третє – відсутність у органів місцевого самоврядування інформації про платників податків (31,8 %). Останнє корелює з відповідями на запитання:

“Яких повноважень у сфері управління місцевими фінансами, на Вашу думку, не вистачає громадам?” – на яке 35,5 % респондентів відповіли на користь варіанта “Адміністрування місцевих податків і зборів”, а 32,5 % відмітили варіант “Користування податковою базою платників податків та зборів з метою наповнення бюджетів”.

На запитання: “Що, на Вашу думку, потрібно зробити державі для покращання фінансового забезпечення громад?” – відповіді розподілилися так:

– удосконалення законодавства щодо управління дорогами загального користування місцевого значення, врегулювання питання середньострокових позик, державного врегулювання утримання житлового фонду комунального майна – 45,2 %;

– спрощення механізму отримання трансфертних коштів на розвиток інфраструктури, на соціально- економічний розвиток регіонів, базової дотації – 36,9 %;

– збільшення фінансування на освіту, охорону здоров'я – 35,7 %.

Це питання за форматом відповідей також мало відкрити частину, де респонденти могли написати своє бачення тих заходів, які має реалізувати держава для покращання фінансового забезпечення територіальних громад. Серед них відзначимо:

– надання додаткової фінансової допомоги – на розвиток інфраструктури, освіти, медицину, соціальну сферу, на житлово-комунальне господарство, проведення соціальних реформ, розвиток бізнесу, енергоефективність, ремонт доріг;

– визначення нових джерел надходжень до місцевих бюджетів – залишати більше отриманих податків, ПДФО – 100 % (а не 60 %, як зараз), випуск цінних паперів, введення нових місцевих податків тощо;

– мінімізація корупційного фактору (зменшити корупцію), збільшення ставки рентної плати за видобуток нафти і газу та ін.

Отже, незважаючи на п'ятирічний досвід функціонування ОТГ в умовах децентралізації, поки що не вдалося забезпечити їхню фінансову спроможність. Закріплення джерел надходжень за місцевими бюджетами продовжує характеризуватися нестабільністю. Ще у грудні 2014 р. Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII було встановлено, що акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (алкогольні напої, тютюнові вироби, пальне) зараховується до бюджетів ОТГ, міських бюджетів. А у вересні 2020 р. цю норму Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 17 вересня 2020 р. № 907-IX із Бюджетного кодексу було виключено. У пояснювальній записці до проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2021 рік” зафіксовано положення щодо спрямування у 2021 р. 100 % надходжень акцизного податку з пального до спеціального фонду державного бюджету на розвиток дорожнього господарства, тобто до Державного дорожнього фонду, який створюється у складі спеціального фонду державного бюджету згідно з ст. 24² Бюджетного кодексу України. Це положення є серйозним викликом для громад, тому що, як показує практика, надходження від цього податку є суттєвими для багатьох місцевих бюджетів та спрямовуються на фінансування соціально значущих для громади проектів. Вважаємо за корисне для місцевих бюджетів повернути норму щодо зарахування акцизного податку з пального до бюджетів сіл, селищ, міст.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Використання результатів соціологічного дослідження сприятиме підвищенню обґрунтованості управлінських рішень у сфері бюджетної політики та наукового рівня діяльності органів публічного управління. Нагальним у довгостроковому вимірі вважаємо забезпечення стабільності законодавчого визначення переліку джерел надходжень до місцевих бюджетів, встановлення обмеження на здійснення видатків місцевого бюджету на утримання апарату управління в органах місцевого самоврядування тощо.

Подальші розвідки у перспективі можуть здійснюватися в напрямі дослідження комунікативних механізмів і методів комунікаційної взаємодії суб'єктів публічного управління щодо формування й виконання місцевих бюджетів в умовах оновленої районної ланки адміністративно-територіального устрою України та затвердження Кабінетом Міністрів України меж територіальних громад по областях.

Список використаних джерел

1. Богдан О. Що варто знати про соціологію та соціальні дослідження. Київ : Дух і Літера, 2015. 380 с.

2. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України. Вересень 2020 р. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf (дата звернення: 13.11.2020).

3. Кастельс М., Хіманен П. Інформаційне суспільство та держава добробуту. Фінська модель : пер. з англ. Київ : Ваклер, 2006. 230 с.

4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 р. / М-во розвитку громад та територій України. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf (дата звернення: 01.11.2020).

Meush N. V.,

Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv

ORCID ID 0000-0003-2148-457X

FINANCIAL SUPPORT OF TERRITORIAL COMMUNITIES: RESULTS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH

Presented the results of a sociological survey conducted during December 2019 – February 2020. The use of information obtained during this sociological survey allows to increase the level of validity of decisions made by public administration bodies. They represent the feedback channel as an integral part of the management process. Sociological tools are part of the communication mechanism in the system of public administration, their use is appropriate during the reform of local government, which directly affects the life of each person as a resident of a particular territorial community.

The target groups of the research were formed from the local governments and local executive bodies, as well as from a mixed group of employees of budgetary institutions, businesses of all forms of ownership and representatives of other organizations. The geography of the study included eight regions of Ukraine. The purpose of the sociological research is defined as the study of financial security of communities in the context of decentralization and development of recommendations for providing an adequate response to the challenges of budget reform. Questionnaire survey was used as a research method, which included a combination of closed, open and partially closed questions.

Positive results of financial decentralization were noted: particularly, reaching a greater independence in the disposal of budget funds, growth of financial resources that can be managed by the community, identifying the new sources of revenue into the local budget. Revealed some problematic aspects of financial decentralization from the point of view of respondents: lack of budget funds, lack of qualified personnel, lack of information about taxpayers. Named the measures

to be implemented by the state in order to improve the financial security of territorial communities: providing additional financial assistance, identifying new sources of revenue to local budgets, reducing corruption, etc.

Based on the generalization of the results of the study, the following conclusion was formed: there is the need to ensure the stability and integrity of the legislative definition of the local budgets revenue sources, establish restrictions on local budget expenditures for the maintenance of local government and others.

Keywords: questionnaire, respondent, budget decentralization, local budgets, budget funds, financial resources.

References

1. Bohdan, O. (2015). *Scho varto znaty pro sotsiologiiu ta sotsial'ni doslidzhennia*. Kyiv: Dukh i Litera [in Ukrainian].
2. *Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia: rezultaty piatoi khvyli sotsiologichnoho doslidzhennia sered naselennia Ukrainy*. Veresen 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf [in Ukrainian].
3. Kastels, M., Khimanen, P. (2006) *Informatsijne suspilstvo ta derzhava dobrobutu*. Finska model. Kyiv: Vakler [in Ukrainian].
4. *Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 veresnia 2020 r*. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorij Ukrainy. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 19.11.2020 р.