

Розподіл коштів між населеними пунктами у об'єднаній територіальній громаді

У нормативно-правовій базі, що стосується об'єднаних територіальних громад відсутні дієві гарантії оптимального розподілу бюджету між населеними пунктами-членами ОТГ. Ця проблема має дві складові (Додаток 1).

Перша виникає внаслідок представництва кількох населених пунктів єдиною радою, що формується на рівних і прямих виборах. Оскільки кількість населення в цих населених пунктах різна, то структура ради може бути досить незбалансованою, особливо враховуючи, що ОТГ зазвичай створюються навколо найбільшого з них. Наведемо приклад найбільш небажаної, але цілком ймовірної конфігурації ОТГ: місто з населенням 6 тис. чол. об'єднується з двома селами (А і Б) з населенням 3 тис. та 1 тис. чоловік. Орієнтовно таке саме їх представництво буде й у відповідній раді. Тобто депутати від міста матимуть більшість.

Друга складова – це нерівність доходів населених пунктів, а також часта невідповідність між доходами і кількістю населення. Припустимо, що село Б, яке має всього 1 тис населення, завдяки природним ресурсам, за користування якими сплачується рента, а також роботі великого підприємства забезпечує 30% доходів об'єднаної громади. Так само може впливати наявність у одного з населених пунктів великих або особливо цінних земельних ділянок тощо.

Отже, за умови тільки однієї складової проблема не становила б великої загрози. Але їх сукупність може, в результаті, спричинити нерівномірне використання коштів, зокрема на розвиток населених пунктів. Виникає питання, чи маючи більшість, представники міста не витратять, до прикладу, 80% бюджету розвитку на свій населений пункт? На жаль, такі ситуації трапляються, оскільки проблема існувала і до реформи місцевого самоврядування, у тих випадках, коли був один представницький орган на кілька сіл. Втім, як правило, вільні кошти були відсутні, відповідно і проблема була не такою гострою. Розробка механізму, який би гарантував справедливий розподіл бюджету має не лише практичний, а і психологічний ефект, адже усвідомлення, що така проблема є цілком вирішуваною суттєво полегшить процес утворення ОТГ.

Пропонуємо розглянути існуючі підходи до вирішення цієї проблеми (Додаток 2). Принцип гармонійного розвитку, який, наприклад, закріплений в Договорі про функціонування ЄС, означає розподіл більшості бюджету на менш розвинуті регіони. Проте, якщо його застосовувати постійно, є великий ризик незадоволення з боку громад з більшим рівнем доходів, що може спричинити негативні і непередбачувані наслідки, а також їх не бажання об'єднуватись з громадами з нижчим рівнем доходів.

Економічний лібералізм є протилежним підходом, при якому видатки з бюджету залежать від внеску кожного учасника. В його крайніх проявах менш розвинуті території втрачають шанс наздогнати інших і зростає соціальна несправедливість. Таким прикладом є зростаюча кількість муніципалітетів в США, які від'єднуються від решти території разом з найбагатшими районами і,

відповідно, їхніми доходами, залишаючи за собою прогалину у фінансуванні загальних видатків. Проте, такий підхід буде стимулювати громади шукати нові можливості для заробітку.

Для вирішення цієї проблеми слід застосувати формулу, яка передбачатиме обумовленість розміру видатків бюджету різними параметрами. Так, наприклад, при розподілі бюджетної субвенції Кабінетом міністрів України застосовуються показники кількості населення та території ОТГ. Також, цікавий досвід показує Великомихайлівська об'єднана територіальна громада, де у 2016 році була розроблена формула, що містить п'ять математичних дій, в основі яких дохід окремого населеного пункту та кількість його населення.

Параметрами (або змінними) у формулі, в залежності від особливостей конкретної ОТГ, можуть бути дохід, кількість населення, територія, екологічний стан тощо. За формулою може розподілятися весь бюджет розвитку, а може наприклад 80%, де решта 20% – на розсуд ради. При цьому, важливо не зарегулювати процес: повинно бути положення, що за умов кваліфікованої більшості (2/3 чи 3/4 голосів) формулу можна обійти. Таким чином, протягом одного року можна збудувати дорогу в одному селі, а протягом наступного – школу в іншому, не чекаючи поки кожне село самостійно знайде кошти. При цьому ризики зловживань будуть мінімізовані.

Отож, об'єднані територіальні громади, або ті громади, які ще лише перебувають в процесі об'єднання, можуть самостійно прийняти рішення як їм поводитися в проблемній, чи ймовірно проблемній ситуації. По-перше – застосувати існуючі механізми, тобто сподіваючись, що такої проблеми не виникне, залишити ситуацію незмінною, або вирішувати питання в контексті політичних процесів. Друге – прийняти нормативне рішення, яке врегулює процес складання бюджету розвитку і, відповідно, розподіл ресурсів. Такими документами може бути статут, програма-соціально економічного розвитку чи меморандум. Програма соціально-економічного розвитку може передбачити пріоритетність і черговість видатків в межах усієї ОТГ на визначений період, наприклад, на увесь час скликання ради. Меморандум може закріпити «правила гри» ще до об'єднання громади. Статут же – найбільш складний і відповідальний документ, свого роду «конституція» громади.

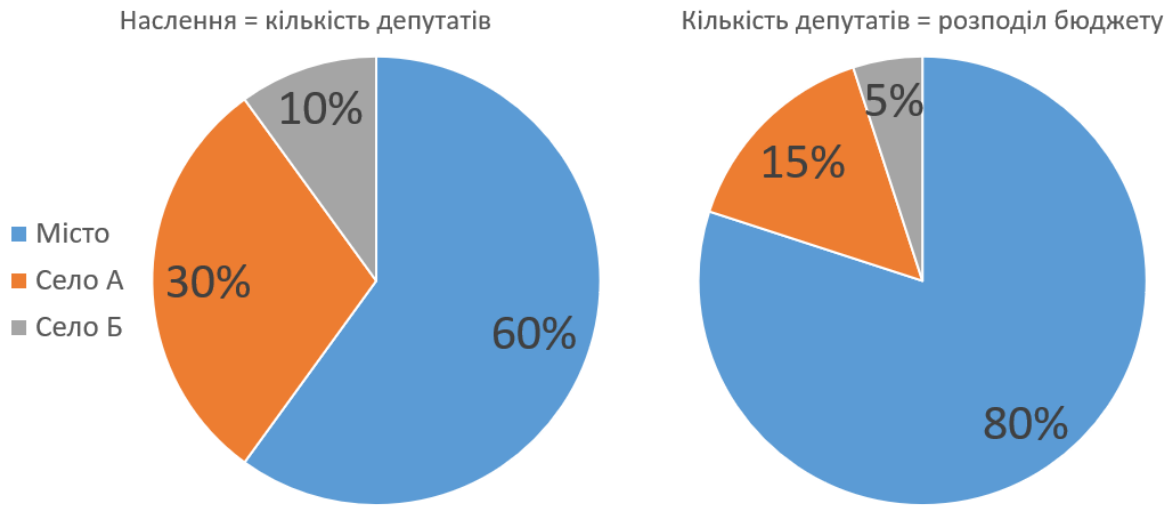
Вибір конкретної форми також слід здійснювати залежно від особливостей громади, зокрема, від її згуртованості, компетентності, ступеня ризику зловживань тощо.

Зазначимо, що процес формування бюджету об'єднаної територіальної громади визначений у Бюджетному Кодексі України. Попри те, що відбувається адміністративно-територіальна реформа та громади стають більш самостійними у процесі наповнення бюджетів та витрачання ресурсів Кодексом передбачено, що бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом: міжбюджетні трансферти. Йдеться про базову дотацію, освітню субвенцію, медичну субвенцію, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів. У 2018 році це стосується

також фінансової підтримки на реалізацію проектів інвестиційного та регіонального розвитку, а також субвенції місцевим бюджетам, зокрема на утримання установ бюджетної сфери та реалізацію державних програм соціального захисту населення. Кошти, які виділяються місцевим бюджетам у вигляді субвенцій призначені для конкретних цілей та не можуть бути використані для інших цілей.

Для зниження рівня зловживань, політичного тиску та забезпечення справедливого розподілу коштів між адміністративно-територіальними одиницями у 2018 році відповідними міністерствами були прийняті формули розрахунку та використання державних субвенцій. Прийняття нових формул свідчить про те, що проблема несправедливого розподілу коштів існує і на загальнодержавному рівні. Попри те, що бюджети ОТГ значно менші від бюджету держави, на наш погляд, вони також потребують вирішення питання справедливості витрачання ресурсів.

Додаток 1 Визначення проблеми



Додаток 2 Підходи до регулювання

