

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В РИНКОВІЙ
ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ»**

Студента 2 курсу, 8м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Полежака
Дар'я
Ігорівна

Науковий керівник
д.держ.упр.
професор

(підпис керівника)

Орлова
Наталія
Сергіївна

Гарант освітньої програми
д.держ.упр.
професор

(підпис гаранта)

Орлова
Наталія
Сергіївна

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ.....	5
1.1. Сутність, форми та інструментарій фінансової децентралізації.....	5
1.2. Вплив децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. .	10
РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	15
2.1. Сучасний стан фінансової децентралізації в Україні.....	15
2.2. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.....	21
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	28
3.1. Вплив фінансової децентралізації на розвиток регіонів.....	28
3.2. Розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні на прикладі регіону (області).....	40
ВИСНОВКИ.....	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	52

ВСТУП

Головним завданням широкомасштабної адміністративної реформи України, а саме децентралізації влади, є створення нових можливостей для розвитку місцевих громад з метою оптимального використання існуючих ресурсів і, що найважливіше, створення комфортного і безпечного середовища для кожного громадянина.

Питання децентралізації державної влади України вже досить довгий час залишається актуальною темою у публікаціях вітчизняних і зарубіжних авторів. Ця проблема досліджується політологами, правознавцями, істориками, філософами, соціологами, державознавцями тощо. Проте їх підходи до цього питання не завжди збігаються, а часто є протилежними. Тому аналіз і узагальнення різних підходів до визначення концептуальних засад децентралізації влади та значення адміністративної реформи для державного устрою України дасть можливість визначити наслідки реформування, виділити можливі ризики, визначити подальші шляхи щодо удосконалення програми адміністративної реформи в Україні.

Потрібно визначити таких науковців, що вивчають теоретичні та практичні питання децентралізації, розвитку місцевого самоврядування: І. С. Волохова, В. Я. Зимогляд, Д. В. Клиновий, В. Ковальова, Р. А. Колишко, А. П. Лелеченко, К. О. Линьов, В. В. Мамонова, К. В. Мануїлова, Р. А. Покрова, Т. П. Ринковий, П. Д. Рогов, О. М. Соколова та ін. Більшість вітчизняних науковців, які досліджують процеси державного управління в Україні відзначають позитивні кроки цієї реформи та наголошують на необхідності її продовження.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних і практичних положень фінансової децентралізації в економіці України та розробка рекомендацій щодо підвищення її ефективності.

Завданнями випускної кваліфікаційної роботи є:

- 1) визначити сутність, форми та інструментарій фінансової децентралізації;
- 2) визначити вплив децентралізації на розвиток держави та територіальних громад;
- 3) проаналізувати сучасний стан фінансової децентралізації в Україні;
- 4) визначити проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації;
- 5) визначити вплив фінансової децентралізації на розвиток регіонів;
- 6) розробити рекомендації щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні на прикладі регіону (області);

Об'єктом дослідження є фінансова децентралізація в економіці України.

Предмет дослідження являє процес проведення фінансової децентралізації в Україні.

Для написання роботи було застосовано методи теоретичного узагальнення ролі фінансової децентралізації в економіці України, методи систематизації при вивченні проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації, метод прогнозування при розробці напрямів удосконалення ефективності фінансової децентралізації в Україні на прикладі регіону.

Інформаційною базою виступили результати наукових і прикладних досліджень українських та зарубіжних вчених, науково-практичних конференцій, навчальних посібників, монографій, мережі Інтернет, інформаційних джерелах органах виконавчої влади, нормативних документах України.

Структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

Результати дослідження опубліковано в статті «Сутність фінансової децентралізації в Україні та її особливості» Публічне управління та

адміністрування в умовах суспільних трансформацій. Збірник наукових статей. 2019. – С. 304.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

1.1. Сутність, форми та інструментарій фінансової децентралізації

Децентралізація є однією з ключових реформ, які нині проводяться в Україні, і є чи не найскладнішою, оскільки йдеться про перерозподіл та делегування повноважень, а отже, і відповідальності за соціально-економічний розвиток відповідних територій на місцях. У свою чергу, це потребує створення достатньої фінансової бази для органів місцевого самоврядування за умови забезпечення ефективного виконання ними отриманих повноважень у повному обсязі. Децентралізація передбачає одночасне розгортання двох процесів: децентралізації влади та фінансової децентралізації. При цьому найважливішою проблемою децентралізації є забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування як основи виконання покладених на них законодавством функцій та повноважень [21, с. 296].

Децентралізація управління передбачає передачу прав, функцій та відповідальності з верхніх рівнів управління на нижчі. На відміну від революційного суспільного розвитку, реформу децентралізації можна віднести до суспільної еволюції, яку розглядають як поступові кількісні та якісні зміни в соціальній системі. Згідно з класифікацією еволюційної форми суспільного розвитку з точки зору участі у ньому держави реформу децентралізації слід віднести до реформ, які передбачають активні, цілеспрямовані та керовані державою еволюційні суспільні зміни.

У науковій літературі багато досліджень, які доводять позитивний ефект децентралізації на теоретичному та емпіричному рівні з точки зору розвитку державного управління.

Французькі вчені Ж. Ведель і Г. Бребан визначили у своїх дослідженнях «децентралізацію державної влади» з позицій адміністративного права. Зокрема, Ж. Ведель вважав, що суть децентралізації полягає у передаванні прав на прийняття рішень органам влади, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади та які обираються зацікавленими громадянами. У свою чергу, Г. Бребан зауважив, що під час децентралізації повноваження юридичної особи (держави) відчужується на користь іншої юридичної особи, яким є місцевий управлінський колектив (комуна, департамент, державна установа). Саме цим створюються умови для дійсної участі в державному управлінні громадян чи їхніх представників [36, с. 151].

Французький дослідник державного управління Б. Турне вважає, що децентралізація – це «спосіб територіальної організації влади, відповідно до якого держава передає право на прийняття управлінських рішень з окремих питань або у певній галузі структурам локального або регіонального рівнів, які не входять до системи виконавчої влади та є відносно незалежними від неї» [36, с. 151].

Окремі дослідники зазначили, що «децентралізація» – це передавання від центральної влади відповідальності та ресурсів через механізм деконцентрації влади, тобто делегування повноважень від центру до нижчих рівнів органів виконавчої владної вертикалі [36, с. 152].

Державознавці Р. Колишко [27, с. 6], А. Лелеченко [31, с. 7] та Р. Покрова [42, с. 125] підкреслили, що децентралізація влади – це перерозподіл владних повноважень і обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень в частині здійснення заздалегідь окреслених та гарантованих державою функцій. На думку Т. Ринкового, суттю «децентралізації» є передавання місцевій еліті права виконувати керівні функції, мати власні бюджети і реалізовувати власну політику [44, с. 40].

Отже, децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян у процесі здійснення управління та поліпшення надання публічних послуг внаслідок підзвітності та наближення владних установ до споживача.

Поняття «децентралізація» може вживатися у широкому та вузькому значенні. Йдеться, у першому випадку, про процес розподілу влади, передачу частини функцій управління від центру до периферії, у другому випадку, про певну систему взаємовідносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями.

Фінансова децентралізація являє собою процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, у результаті чого відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки.

Фінансова децентралізація передбачає значний обсяг власних, передачу закріплених джерел надходжень до місцевих бюджетів, надання міжбюджетних трансфертів з центрального бюджету; розміщення замовлень у приватному секторі економіки; просування ринкових механізмів у сферу місцевих фінансів [12, с. 416].

Під фінансовою децентралізацією слід розуміти не лише передачу фінансових ресурсів. Цей процес є значно ширшим і включає також передачу повноважень у фінансовій сфері (видаткових, дохідних, податкових). Виходячи із зазначеного, слід констатувати, що фінансова децентралізація включає:

- 1) децентралізацію видатків;
- 2) децентралізацію доходів;
- 3) організаційну самостійність.

Фінансова децентралізація є процесом розподілу функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центральним та локальними рівнями управління. Суть фінансової децентралізації полягає у передачі джерел доходів місцевим бюджетам з державного бюджету і

повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування з метою реалізації ними власних та делегованих державною функцій. Передача нових повноважень має забезпечуватися відповідним рівнем фінансових ресурсів і точним визначенням дохідних джерел [12, с. 417].

У контексті зазначеного варто також звернути увагу на розуміння сутності фінансової децентралізації Мінрегіоном як процесу делегування повноважень місцевому самоврядуванню що стосується прийняття рішень у сфері бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, яке виявляється у фіскальній незалежності місцевих органів влади приймати рішення у сфері формування бази оподаткування, впровадження податкових стимулів для окремих галузей економіки на регіональному рівні, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, формування структури місцевих видатків для надання суспільних благ населенню [58].

Метою фінансової децентралізації є не лише підвищення оперативності та якості надання державних послуг на місцевому рівні, а й у забезпечення економічного зростання та сталого розвитку територій. Значення фінансової децентралізації полягає у тому, що вона дає змогу збалансувати механізми надання державних послуг з потребами та інтересами місцевих громад і жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору загалом шляхом запровадження елементів конкуренції.

Досить часто вчені розглядають фінансову децентралізацію як одну з форм децентралізації. Основними формами децентралізації є:

- політична;
- адміністративна;
- фіскальна
- економічна [32, с. 210].

У ході політичної децентралізації надається більше владних повноважень громадянам чи їх представникам, на місцевому рівні. Інструментами політичної децентралізації є:

- реформи конституції або законів;
- розвиток політичних партій;
- створення на місцевому рівні політичних об'єднань;
- заохочення ефективних суспільних та громадських груп до політичної діяльності.

Метою адміністративної децентралізації є перерозподіл владних повноваження, відповідальності та фінансових ресурсів для надання державних послуг між центральними та місцевими органами виконавчої влади. Інструментами адміністративної децентралізації є:

- деконцентрація – це перерозподіл владних повноважень відносно прийняття управлінських рішень, фінансових обов'язків між різними рівнями центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- делегування – це передача відповідальності за прийняті управлінські рішення та адміністрування державних функцій напівавтономним місцевим органам влади, які не контролюються повністю урядом, проте в результаті все ж таки підзвітні йому;
- передача – це процес передачі центральними державними владних повноважень для прийняття управлінських рішень, фінансів та управління квазіавтономним органам місцевого самоврядування з корпоративним статусом з метою розподілу функцій надання державних послуг [15, с. 52].

Фіскальна децентралізація – це процес формування необхідного рівня доходів на місцевому рівні. Інструментами фіскальної децентралізації є:

- самофінансування місцевих територій чи відшкодування витрат шляхом залучення виплат користувачів,
- спільне фінансування чи спільне виробництво, за допомогою яких користувачі беруть участь у наданні державних послуг за допомогою грошових чи трудових внесків;

- розширення обсягу місцевих доходів шляхом перерозподілу податків на власність, податків з продажів чи непрямих витрат;
- міжбюджетні трансферти, які надаються державним бюджетом місцевим бюджетам для загальних чи конкретних цілей;
- дозвіл запозичень на муніципальному рівні та мобілізація національних або місцевих державних ресурсів надаючи кредитні гарантії.

Економічна децентралізація передбачає формування ринкового середовища. Інструментами економічної децентралізації є:

- приватизація – це перехід майнових об'єктів із державної в приватну власність;
- партнерство – це залучення до процесів фінансування місцевих органів влади бізнесу;
- дерегуляція.

1.2. Вплив децентралізації на розвиток держави та територіальних громад

Старт адміністративної реформи, як правило, пов'язують з приходом до влади нових політиків приблизно з 2014 року, проте підвалини для проведення реформи децентралізації влади були закладені з періоду підписання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування у 1996 році. Згідно зі статтею 3 цього документа: «Місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих органів влади в межах закону здійснювати регулювання і управління значною часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Таким чином, посилюється взаємозв'язок та відповідальність обраних представників місцевого самоврядування, насамперед, перед самими членами нової територіальної громади за якість та комфортне життя для кожного хто, проживає у такій громаді.

Децентралізацію державної влади задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Впровадження адміністративної реформи в контексті децентралізації забезпечить не лише передачу значних владних повноважень, а й насамперед бюджетів від державних органів до місцевих органів управління. Тобто на рівень, на якому такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно і максимально повно. Особливо важлива фінансова децентралізація у соціокультурній сфері, яка, як відомо, відіграє чи не найважливішу роль у житті людини, оскільки охоплює сім'ю, побут, громадську діяльність, творчість, дозвілля. Фактично, соціокультурний простір – це середовище існування людини та формування її як особистості [25].

У квітні 2014 року була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Відповідно до цього документу проведення реформи передбачається поетапна реалізацію реформи:

- протягом першого (підготовчого) етапу (2014 рік) передбачалося створення нормативної бази впровадження реформи, а також широку інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо питань реформування органів місцевого самоврядування і територіальної організації влади; на першому етапі зазначеної реформи розпочалося розмежування повноважень між центральними органами державної влади та місцевими органами, зокрема посилення фінансової спроможності останніх, що сприятиме поліпшенню виробництва та надання населенню суспільних благ та послуг на відповідній території;

- на другому етапі (2015–2018 рр.) – передбачалося проведення інституційної реорганізації місцевих органів влади, а також вибори до органів місцевого самоврядування з урахуванням реформованої системи.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було закладено нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, відповідно до якої утворення

спроможних громад має відбуватися саме за їх участю. Це повинно допомогти вирішити ряд проблем у сфері місцевого управління:

- неефективний адміністративно-територіальний устрій (близько половини районів має кількість населення менше 40 тисяч; більш як половина громад має чисельність жителів менше 3 тис. осіб);
- значна централізація повноважень органів державного управління та фінансово-матеріальних ресурсів (за даними функціонального обстеження центральних органів влади, майже 1,5 тис. функцій має бути передано на рівень місцевих органів влади);
- місцеві податки та збори складають дуже незначну частку;
- низька якість і доступність публічних послуг (за рівнем надання послуг у режимі онлайн Україна посідає 62-е місце із 183 країн);
- відсутність ефективного перерозподілу повноважень між центральними органами державного управління та місцевими органами влади на засадах децентралізації влади тощо [25].

Основні повноваження місцевих органів влади у сфері надання суспільних благ у процесі децентралізації показані у табл. 1.

Аналіз табл. 1.1 свідчить, що до основних повноважень місцевих органів влади належать:

- 1) базовий рівень: розвиток місцевої інфраструктури; надання послуг ЖКГ; управління освітніми закладами; надання послуг швидкої та первинної медичної допомоги, послуг з профілактики хвороб; розвиток культури і фізичної культури;
- 2) районний рівень: надання медичних послуг вторинного рівня; виховання і навчання дітей та підлітків у школах-інтернатах загального профілю;
- 3) обласний (регіональний) рівень: охорона довкілля; розвиток обласної інфраструктури; розвиток професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвиток спорту, культури, туризму.

Таблиця 1.1

**Основні повноваження місцевих органів влади у сфері надання
суспільних благ [15, с. 98]**

Базовий рівень (громади)	Структурні підрозділи центральных органів державної влади на базовому рівні	Районний рівень	Обласний рівень (АРК, області, м. Київ, м Севастополь)
розвиток місцевої інфраструктури (мереж водо-, тепло-, газо- постачання, доріг, водовідведення, електромереж, інформаційних мереж, об'єктів соціального і культурного призначення); послуг благоустрою території; надання послуг ЖКГ; утримання вулиць та доріг у містах та селищах; гасіння пожеж; громадська безпека; управління освітніми закладами; надання послуг швидкої та первинної медичної допомоги, послуг з профілактики хвороб; розвиток культури і фізкультури	санітарно- епідеміологічний захист	послуги з виховання і навчання дітей у школах- інтернатах; надання медичних послуг вторинного рівня	професійно-технічна освіта; охорона довкілля; розвиток обласної інфраструктури, в першу чергу обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних і міжобласних маршрутів транспорту загального користування; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвиток культури, туризму, спорту.

Наразі процес реформування місцевого самоврядування продовжується. Його реалізація має привести, згідно з положенням концепції адміністративної реформи, до таких позитивних результатів, як:

- доступність та покращення якості державних послуг;
- запровадження стандартів (нормативів) якості державних послуг, які надаються населенню місцевими органами влади, критеріїв оцінювання їх якості;
- формування ефективної територіальної системи місцевих органів виконавчої влади, що дозволить забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних регіонів;

- створення ОТГ, які будуть спроможні власними силами або через місцеві органи влади вирішувати питання місцевого значення;
- зміна статусу місцевих держадміністрацій: замість органів загальної компетенції вони стануть контрольно-наглядовими у системі виконавчої влади, матимуть функцію координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на певній території [25].

Для запобігання зазначеному негативному явищу необхідно: створити прозору систему звітування органів місцевої влади (наприклад, на загальних зборах громади, на офіційних сайтах тощо) перед населенням громади; передбачити виборну владу громади; здійснювати пильний контроль за місцевими органами влади з боку центральної влади.

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Сучасний стан фінансової децентралізації в Україні

Процес децентралізації в Україні розпочався, уже внесені відповідні зміни в законодавство країни, але поки ще не остаточно визначено рівень свободи діяльності місцевих органів управління, шляхи та механізми реалізації заходів щодо передачі повноважень від центральних органів влади, створення механізму безпосередньої участі населення в управлінні, самостійність у фінансовій сфері тощо. Необхідно наголосити, що саме самостійність місцевих органів влади в розпорядженні фінансовими ресурсами має провідну роль у забезпеченні дієспроможності місцевого самоврядування.

Процес децентралізації сприймається як:

- передача великої кількості повноважень від органів державної влади на рівень місцевого самоврядування, на рівень районів і регіонів, але найбільше на рівень громад;
- закріплення засобів, власних доходів, субвенцій, щоб громади могли здійснювати свої повноваження, мали можливість розпоряджатися ресурсами;
- підвищення якості та доступності послуг для громадян, які надаються на кожному з рівнів, оскільки це є інструмент для поліпшення якості життя суспільства;
- можливість укріпити державу та зміцнити її єдність [16, с. 8].

Одним із важливих аргументів на користь бюджетної децентралізації є її здатність стимулювати горизонтальну та вертикальну бюджетну конкуренцію, а це, в свою чергу, сприятиме мінімізації суспільного сектора та покращенню якості наданих послуг.

Перевагами бюджетної децентралізації в Україні також можна назвати:

- можливість забезпечення певного рівня інвестиційної активності;
- забезпечення надання певного рівня суспільних послуг та раціональне використання бюджетних коштів;
- посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою (зниження корупції);
- забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень;
- стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного бюджетного потенціалу [40, с. 36].

Як і будь-яке економічне явище, децентралізація має свої переваги і недоліки, ризики та перспективи. Оцінювання переваг і недоліків децентралізації економіки дає підстави для більш глибокого аналізу стану децентралізації української економіки, а також для визначення її тенденцій і суперечностей. Основні переваги й недоліки децентралізації економіки України систематизовано в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Основні переваги і недоліки бюджетної децентралізації

Переваги	Недоліки
Можливість забезпечення макроекономічної стабільності та певного рівня інвестиційної активності	Сприяння росту корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена
Забезпечення надання певного рівня суспільних послуг та раціональне використання бюджетних коштів	Мінімізація ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні
Наближеність місцевих органів влади до населення та формування ефективних каналів комунікацій	При реалізації місцевих соціальних трансфертів можливе виникнення ефекту «гонки на виживання»
Посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою (зниження корупції). Зростання горизонтальної та вертикальної бюджетної конкуренції	Зростання витрат на надання суспільних благ для невеликих територій у випадку поширення «ефекту масштабу»
Забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень	Поглиблення диференціації у розвитку регіонів
Стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного бюджетного потенціалу	Виникнення зовнішніх ефектів: «переливу» і «переповнення»

У результаті децентралізації спостерігається поживлення економічної активності на місцевому рівні, створення у сфері обслуговування робочих місць, раніше неприбуткових сільській місцевості. Спостерігається підвищення якості послуг, що надаються на рівні громади. Розвитку підприємництва сприяє зменшення адміністративних перешкод. Об'єднана громада отримує дозвіл тільки від одного органу влади, у той час як раніше потрібно було отримувати дозвільні документи в декількох місцях, часто корупційним шляхом. Територіальні утворення були надто маленькими, і вести бізнес на території тільки одного з них було невигідно. Розвиток також забезпечує спільне стратегування в громаді, залучення членів громади до процесу прийняття та виконання рішень [16, с. 8].

У рамках децентралізації створюються умови для співпраці громад, визначаються процедури і можливості реалізації спільних проектів в сфері культури, розвитку спорту, освіти, охорони здоров'я.

Слід відмітити, що запланованою датою завершення процесу децентралізації є 2020 рік. Саме осінню цього року мають відбутися «останні перші» вибори до ОТГ.

Вибори в ОТГ проходять відповідно до Закону «Про місцеві вибори» та Постанови ЦВК від 12 лютого 2016 року №32 «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів».

Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Усі ОТГ, навіть утворені у 2018-2019 роках, повинні провести чергові вибори у 2020 році.

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року. У 2015 році було утворено 159 об'єднаних територіальних громад, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. у цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним

казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку місцевої інфраструктури.

Оцінка темпів впровадження реформи на кінець червня 2019 року виглядає доволі позитивно як з огляду на кількісні, так і якісні показники. Так, у період 2015-2019 рр. сформовано майже 909 об'єднаних територіальних громад (рис. 2.1).

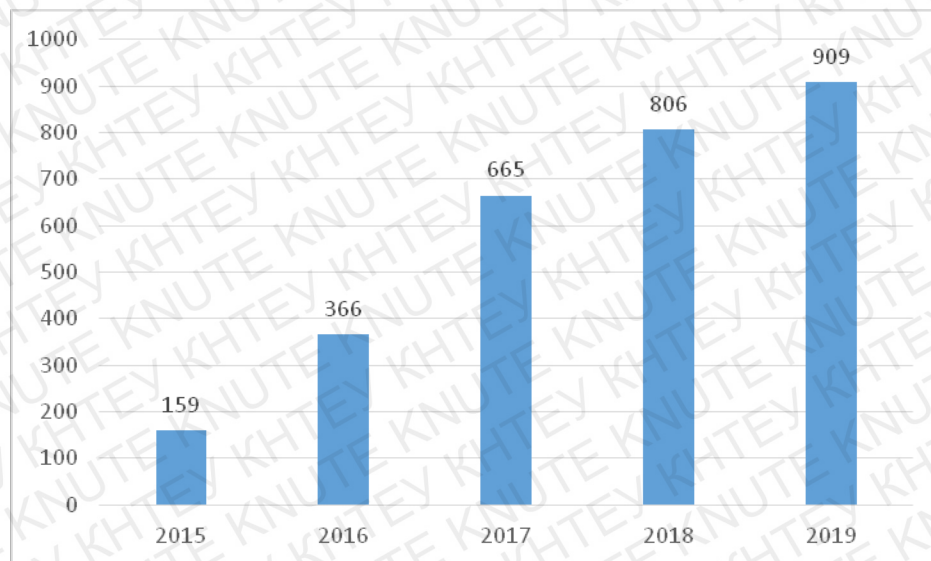


Рис. 2.1. Кількість об'єднаних територіальних громад, станом на червень 2019 року [60]

Можна розглянути цей показник з точки зору кількості жителів в об'єднаних територіальних громадах і площі об'єднаних територіальних громад. Таким чином, станом на червень 2019 року в об'єднаних територіальних громадах проживають 9,6 млн осіб, що складає 27,3% від загальної чисельності населення України.

Площа всіх об'єднаних територіальних громад станом на червень 2019 року складає 218,7 тис. кв. км, що становить 39,1 % від загальної площі України.

Кількість територіальних громад, що утворили площі об'єднані територіальні громади у 2015-2019 рр. складає 4224 територіальних громад,

що становить 38,5 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 року (рис. 2.2).

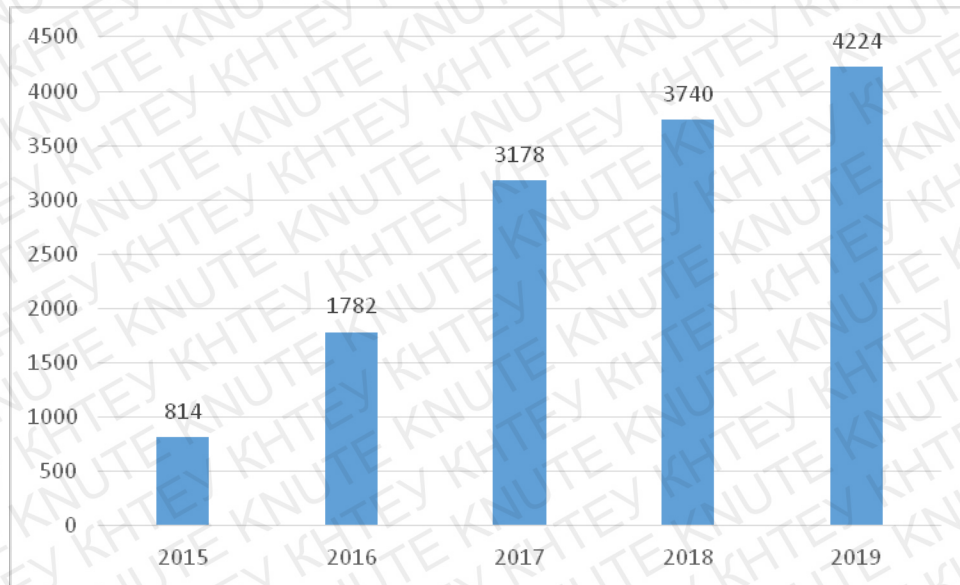


Рис. 2.2. Кількість територіальних громад, що утворили площі об'єднані територіальні громади у 2015-2019 рр. [60]

Кількість територіальних громад, які не об'єдналися станом на червень 2019 року, становить 6737 одиниць, що складає (62,5 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 року).

Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ в 2015-2019 рр., становить 4,7. За 2018 рік цей показник становив 4,0, а у 2015 році – 5,1. Варто зазначити, що за період з 2015 по червень 2019 рік кількість старост в об'єднаних територіальних громадах складає 2884 ос.

У 2018 році активніше почав працювати механізм співробітництва територіальних громад. Якщо станом на 1 квітня 2016 року Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад містив дані про 35 договорів щодо реалізації спільних проектів у 7 областях, то станом на березень 2019 року Реєстр містить дані вже про 296 договори про співробітництво, учасниками договорів є 1170 територіальних громад. З них 89 договорів про співробітництво укладено в Полтавській області, 55 – в Вінницькій, 25 – в Сумській, 20 – у Харківській, 15 – у Житомирській. Водночас у 2 областях

(Луганська та Миколаївська) не укладено жодного договору про співробітництво.

Отже, у 2015-2019 рр. створено 909 об'єднаних територіальних громад, станом на червень 2019 року в об'єднаних територіальних громадах проживають 9,6 млн осіб, що складає 27,5% від загальної чисельності населення України. Площа всіх об'єднаних територіальних громад станом на червень 2019 року складає 218 тис. кв. км, що становить 39,1 % від загальної площі України. У період з 2015 по червень 2019 рік кількість старост в об'єднаних територіальних громадах складає 2884 осіб. Станом на червень 2019 року Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад містить дані про 296 договори про співробітництво, учасниками договорів є 1170 територіальних громад.

Державна фінансова підтримка на розвиток громад і розбудову інфраструктури місцевим органам влади у 2019 році складе 20,7 млрд грн, що більше у 42,5 рази, порівняно з початком реформи (з 2014 роком).

2018 рік став ключовим у формуванні базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість малочисельних місцевих рад змогли об'єднатися, а отже, стати спроможними взяти на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси й нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Як наслідок, виникає стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, що також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, енергоефективності й інших секторах.

Новостворені ОТГ беруть на себе всю відповідальність за всі сфери життєдіяльності громади на своїй території. Ефективність реалізації поставлених перед ОТГ задач є основним показником успішності такого об'єднання та реформи загалом.

Однак в умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація може

призвести до поглиблення наявних і появи нових негативних тенденцій у розвитку держави і суспільства.

2.2. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації

Розглянемо детальніше наявні проблеми, ризики, переваги й недоліки децентралізації як на теоретико-методологічному, так і на практичному рівнях.

Як показує значення коефіцієнта фінансової децентралізації, в Україні спостерігається тенденція до зменшення рівня децентралізації бюджетної системи України, що свідчить про посилення тенденцій до централізації бюджетних ресурсів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Показники децентралізації доходів, млн грн [55, с. 118]

Показник	Рік, %				
	2013	2014	2015	2016	2017
Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті	49,9	50,8	45,2	46,8	49,4
Частка власних доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті	23,8	22,2	18,5	21,8	22,6
Частка власних доходів місцевих бюджетів у доходах місцевих бюджетів	47,6	43,6	40,9	46,6	45,7
Частка доходів бюджету розвитку в доходах місцевих бюджетів	6,0	4,8	7,9	12,8	9,8
Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів	3,3	3,5	9,2	11,6	10,5

Як видно з табл. 2.1, суттєві зміни в напрямі зміцнення фінансової децентралізації відбувалися лише за показником частки місцевих податків, тоді як значення інших показників децентралізації доходів, хоча й почали зростати після початку реформи у 2015 р., однак ще не досягли рівня 2013–2014 рр. Зокрема, частка доходів місцевих бюджетів і у 2017 р. й надалі є недостатньою для забезпечення інтенсивних процесів децентралізації, залишаючись нижчою від рівня 2014 р. Рівень фінансової автономії

територіальних громад в Україні знижується, а структура доходів і видатків місцевих бюджетів не сприяє інноваційно-інвестиційному розвитку територіальних громад.

Аналіз показників формування і розподілу доходів місцевих бюджетів вказує на значне зниження рівня фінансової децентралізації за доходами, пряму залежність місцевих органів влади від центрального уряду, а доходів місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету. Місцеві бюджети не відчували істотних позитивних зрушень у формуванні своєї дохідної бази, а більшість проблем залишилися не вирішеними та ще й більш поглибилися. Процеси фінансово-бюджетної децентралізації в Україні відбуваються повільно, не мають системності та не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів. Виходячи з фактичних результатів формування доходів місцевих бюджетів, можна стверджувати, що місцеві бюджети України не є фінансово стійкими, а рівень їх фінансової безпеки зменшується.

Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті залишалася практично незмінною у 2013–2014 рр. та виросла з 41,2 % у 2015 р. до 47,3 % у 2017 р. (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Показники децентралізації видатків, млн грн [55, с. 114]

Показник	Рік, %				
	2013	2014	2015	2016	2017
Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті	43,5	43,1	41,2	41,9	47,3
Частка видатків органів місцевого самоврядування в публічних видатках	31,1	26,2	31,4	36,9	39,3
Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП	15,1	14,4	14,2	14,7	16,1
Частка незахищених статей у видатках місцевих бюджетів	17,6	24,3	26,0	27,1	35,8

Дані табл. 2.2 свідчать про те, що органи влади на місцях мають принаймні формальний вплив на перерозподіл менше ніж 50 % надходжень зведеного бюджету. Частка видатків органів місцевого самоврядування в

публічних видатках зросла до 39,3 % у 2017 р. Таке зростання за відносної стабільності у тому числі зумовлено зниженням ставки єдиного соціального внеску до 22 %, унаслідок чого дедалі більша частина видатків пенсійного фонду фінансується з державного бюджету (складової частини зведеного бюджету).

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання у сфері міжбюджетних відносин, оптимізація і впорядкування яких мають сприяти вирішенню багатьох фінансових, економічних, політичних проблем у державі.

Водночас реалізація реформи децентралізації економіки і влади має низку потенційних викликів і загроз. З них найбільш поширеними можна назвати такі.

1. Посилення соціально-економічних диспропорцій: ризики соціально-економічної диференціації, зростання соціально-економічних диспропорцій між ресурсозабезпеченими й економічно вразливими об'єднаними громадами, а також ризики в системі державного управління та у взаєминах між центром та регіонами [48, с. 6].

2. Обмежений контроль за виборами: відсутність ефективного контролю з боку громадських інститутів і Центральної виборчої комісії над процесом виборів в об'єднаних громадах може призвести до виникнення локальних політичних конфліктів, посилення політичних монополій. Деякі експерти наголошують на потенційних ризиках криміналізації процесу виборів у громадах.

3. Невиконання поточних зобов'язань: є побоювання, пов'язані з порушенням домовленостей соціального плану в процесі життєдіяльності об'єднаної громади. Наприклад, зміна депутатського складу ради або пріоритетів діяльності об'єднаної громади може дезавувувати частину домовленостей.

4. Національні меншини: використання різними політичними партіями теми мобілізації національних меншин у процесі об'єднання

громад, де представники національних меншин склали більшість до початку децентралізації.

5. Законодавчі питання: є потенційні ризики щодо законності діяльності органів місцевого самоврядування, які можуть виникнути за слабкої системи контролю за їх діяльністю з боку правоохоронних органів, корупційні ризики, пасивність громадського контролю, слабкість судової системи. Зокрема, у деяких статутах об'єднаних громад фіксуються обмеження, ускладнення процедури реалізації права на громадську ініціативу [16, с. 6].

6. Управління та компетентність: на перших етапах реформи існують ризики управління та компетентності в адмініструванні процесів соціально-економічного управління в громадах, нестачі менеджерів. Потенційні ризики управління можуть підірвати довіру громадян до процесу децентралізації.

7. Формування нової соціальної ідентичності: окремим завданням є процес формування нових соціокультурних ідентичностей об'єднаних громад, з одного боку, і важливість включення цих ідентичностей в регіональну, загальноукраїнську ідентичність, нівеляція ізоляціонізму, з іншого.

8. Нечіткий розподіл повноважень: потенційним ризиком може залишатися питання прийняття рішень у рамках повноважень об'єднаних громад, ступінь їх легальності й легітимності. Наприклад, в українській практиці траплялися випадки прийняття органами місцевого самоврядування політично-популістських рішень, які не входили до сфери їх повноважень (антинатовські заяви, заяви щодо державної мовної політики) [16, с. 7].

Науковці, дослідники та практики реформи також звертають увагу на такий перелік можливих ризиків реформування державної фінансової системи України у напрямі її децентралізації:

1. Розрив між громадами: у процесі втілення реформи виникає ризик соціально-економічної диференціації на заможні та бідніші громади. Цей ризик зростає з надходженням ресурсів у щойно об'єднані громади, що

залишає далеко позаду ті громади, котрі зволікають з об'єднанням. Сума, з якої виділяється державна субвенція для формування й утримання інфраструктури громад, залишається майже незмінною, а кількість громад, котрі претендують на отримання цих грошей, збільшується. Отже, ті, хто зволікають з об'єднанням, отримуватимуть меншу підтримку [16, с. 12].

2. Кваліфікація: брак кваліфікації в процесі підготовки управлінців базового рівня заважає їм скористатися новими можливостями й перевагами адміністрування ресурсів. Нові способи управління та розподілу ресурсів потребують нових знань і навичок. Різноманітні соціально-економічні проблеми під час реалізації реформи на місцевому рівні можуть потенційно призвести до дискредитації реформи як такої в окремих об'єднаних громадах.

3. Корупція в місцевих органах влади: цей ризик актуалізується і в контексті незавершеної земельної реформи, можливості переміщення закупівель на рівень місцевої влади. Водночас цей ризик дезавується створенням більш прозорих механізмів у земельній сфері (наприклад, прозорих земельних аукціонів), електронної системи закупівель, розвитком системи безконтактних адміністративних послуг (де виключається прямий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником), розвитком центрів надання адміністративних послуг у громадах [16, с. 12].

4. Неефективний нагляд: неефективна або відсутня система належного нагляду і контролю над органами місцевого самоврядування в питаннях законності їхньої діяльності та неефективна судова і правоохоронна система також можуть негативно вплинути на реформу децентралізації та формують ризики її дискредитації в очах громади. Створення інституту префектів загальмувалося через зупинку конституційної реформи у сфері децентралізації, а з прокуратури наглядові функції вже було знято. Це створює додаткові ризики порушення закону в процесі проведення реформ на місцевому рівні.

5. Нечітко визначене коло повноважень: залежно від політичної ситуації також є ризик прийняття місцевими органами влади рішень, що не співвідносяться з їх компетенцією (питання безпеки, мовна політика держави, європейська інтеграція), за відсутності належного контролю з боку центральних органів влади, правоохоронних структур. Водночас нелегітимні рішення органів місцевого самоврядування у попередніх роках приймалися і без процесу об'єднання громад, коли органи місцевого самоврядування використовувалися політичними силами для мобілізації електорату з метою дестабілізації ситуації [16, с. 12].

6. Недосконале і нестабільне законодавство: постійна зміна правил у процесі втілення реформи підсилює вже існуюче відчуття недовіри громадян до держави. За словами учасників дослідження, методички змінюються настільки часто, що самі тренери не встигають відстежувати зміни в методиках роботи з громадами та в громадах. Існує також історія відносин між владою і населенням, коли думка й інтереси членів громади не бралися до уваги, створювалися численні незручності, а це знову-таки породжує недовіру до змін.

7. Етнізація децентралізації: використання етнонаціонального чинника для мобілізації електорату шляхом спекуляції на об'єднанні громад у такому форматі, за якого представники національних меншин втрачають більшість. У свою чергу, у процесі децентралізації важливо проводити політику запобігання формуванню ізольованих анклавів [38].

8. Формування ідентичностей: у процесі створення нових ідентичностей територіальних громад також важливо враховувати фактор вписування цих ідентичностей у загальноукраїнський контекст задля уникнення тенденцій ізоляціонізму місцевої влади. У свою чергу, необхідно надати широкі можливості для оформлення «нових ідентичностей об'єднаних громад».

9. Посилення політичних монополій і криміналізація: існує ризик втрати контролю з боку виборців за діяльністю місцевої влади, обраної в

об'єднаних громадах, посилення політичних монополій, котрі контролюють ресурси в громадах, що особливо актуально на тлі замороження земельної реформи. Цей ризик супроводжують виклики криміналізації процесу виборів. Вибори у громадах продемонстрували використання адміністративного ресурсу в деяких громадах, підкупу виборців, криміналізації процесу виборів. Водночас ці виклики часто супроводжують процес місцевих виборів в Україні і вимагають належної реакції з боку правоохоронних структур, громадських організацій. Наприклад, не тільки недосконалі процедури можуть сприяти проявам політичної корупції під час виборчого процесу. Заданими громадських організацій, поза реформи децентралізації лише 4,5% кримінальних справ щодо злочинів проти виборчих прав громадян потрапило до суду після парламентських виборів 2014 року, безрезультатно було завершено розслідування більш ніж 75% кримінальних справ щодо порушень виборчих прав громадян на позачергових виборах 2014 року [61].

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Вплив фінансової децентралізації на розвиток регіонів

Сьогодні приділяється значна увага вивченню досвіду законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими умовами близькі до українських реалій. Поряд із цим, особливу увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими системами.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах ЦСЄ і країн Балтії базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [62, с. 7].

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін. Оскільки 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 і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Після 1989 і 1990 рр. у всіх країнах перехідного періоду розпочалися, хоча і з різною інтенсивністю, трансформації адміністративної, економічної й інших систем. Насправді, сам по собі «перехідний період» – це процес руху від централізовано-контрольованої, командної економіки в напрямі створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих структур [64].

Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади безпосередньо народом, вирішення питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади. Без координації їх діяльності неможливо вирішити тих завдань, що виникають перед органами місцевого самоврядування. В інших державах Європи впродовж 1952–1992 р. загальна чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії – на 80 %, Великій Британії – 76 %, Німеччині – 67 %, Австрії – 42 %, Норвегії – 41 %, Нідерландах – на 6 % [63].

Важливою складовою децентралізаційних процесів є територіальна організація нижчого рівня – громад. Так, в Італії Закон про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни, згідно із вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності – організація, що створена для цілей державного планування землекористування в післявоєнний період, яка наразі також опікується політикою розвитку населених пунктів Франції, сприяє забезпеченню рівного розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах.

Під час децентралізаційних реформ на рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.).

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80%) мають менше 1000 населення. Водночас 98% комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (насамперед, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами [15, с. 140].

Принципово відмінні можливості щодо реалізації управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малі міста (налічують менше 20 тисяч жителів), міста, де наявні базари (1000–15000 жителів), малі села (менше 1000 жителів). Малі села не мають ані необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, що повинні надаватися комунами згідно з їх функціональним призначенням.

Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають комуни інших видів, використовуючи

при цьому власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітньо-культурні заклади тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає комунам малих сіл через механізми фінансового регулювання.

Доходи місцевих бюджетів повинні бути надійною та стабільною основою фінансової бази органів місцевого самоврядування. Нестача коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевої влади, призводить до того, що вона не може забезпечити належну соціально-економічну регіональну політику [1, с. 210].

Процес децентралізації може розглядатися не лише як інструмент для економічної і соціальної ефективності, покращення життя в громадах, але й як частина політики соціокультурного розвитку України, вписування проектів кооперації в рамках регіонального співробітництва в загальну соціокультурну політику держави, формування національної єдності на засадах плюралізму, демократії, повного дотримання прав громадян.

Однак необхідно брати до уваги той факт, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежить від загального ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури, реформи правоохоронних органів, протидії корупції. Крім фіскальної децентралізації і розвитку законодавства в сфері самоврядування, процес децентралізації залежить від соціальних і правових реформ, які проводяться в Україні.

Загалом у процесі реалізації реформи децентралізації виявилася низка проблем, які потребують додаткового врегулювання:

- політизація реформи децентралізації через намагання скористатися нею, аби зберегти політичний вплив на локальному рівні, здобути політичні дивіденди іншого характеру, або можливість отримання фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.
- відхід від ухваленої Кабміном Методики формування спроможних територіальних громад через її надмірну складність та можливість використання для маніпулювання рішеннями та діями населення;

– недосконалий алгоритм процесу об'єднання, який допускає неоптимальність його критеріїв.

Також у процесі децентралізації виникла низка невирішених проблем, які створюють ризики для успішної реалізації реформи. Більшість із цих проблем пов'язані з невідповідністю чинного законодавства та необхідністю ухвалення відповідних рішень на рівні Верховної Ради чи Кабінету Міністрів. Основні з цих проблем та можливі шляхи їх вирішення наведені у таблиці 3.1.

Інформаційний супровід реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні забезпечується у рамках впровадження Проекту «Експертна та інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що реалізується Інститутом громадянського суспільства за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Таблиця 3.1

Основні проблеми фінансової децентралізації та шляхи їх вирішення [20, с. 265]

Проблема	Шляхи вирішення
1. Недостатній рівень підготовки персоналу для роботи в новостворених органах місцевого самоврядування	1. Постійне проведення навчань, тренінгів, стажувань персоналу. Участь в постійних навчальних семінарах під егідою міжнародних організацій. Залучення працівників з районних чи міських рад та адміністрацій. Прийняття Закону України № 2489 «Про службу в органах місцевого самоврядування»
2. Дублювання функцій місцевих рад та адміністрацій	2. Ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної і виконавчої влади. Прийняття Закону України № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Прийняття Закону України № 6636 «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж»
3. Відсутність права розпоряджатися земельними ресурсами в межах власних територій	3. Прийняття Закону України № 7118 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад». Практична реалізація розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад»
4. Проблеми	4. Прийняття Закону України № 6466 «Про внесення змін до

формування спроможних територіальних громад навколо міст обласного значення	Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» Прийняття Закону України № 6743 «Про міські агломерації»
---	---

У всіх регіонах країни за сприяння Програми «ULEAD з Європою» відкрито регіональні центри розвитку місцевого самоврядування. Підготовку регіональних експертів із місцевих фінансів здійснюють Департамент із питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади і Центральний офіс реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Окрему увагу експерти Групи фінансового моніторингу приділяють питанням, які стосуються переваг об'єднаних територіальних громад, джерел наповнення доходів місцевих бюджетів, можливостей громад, видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Завданням експертів із питань децентралізації є консультаційна підтримка та практична допомога об'єднаним територіальним громадам у питаннях формування та виконання бюджету, здійснення аналізу та розрахунків фінансової спроможності майбутніх громад, які планують об'єднуватися чи приєднатися до вже існуючих громад [20, с. 266]

Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації цей процес породжує як фінансові, так і управлінські ризики. За оцінками експертів надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою таких функцій, як стабілізація та перерозподіл доходів. Управлінські ризики пов'язують з низькою кваліфікацією управлінського апарату органів місцевого самоврядування, невідповідністю формування місцевих бюджетів цілям та завданням соціально-економічного розвитку територій, що у підсумку може нівелювати використання потенціалу бюджетної децентралізації.

Особливості організації місцевих фінансів та досвід проведення ефективних реформ фінансової децентралізації за кордоном та в Україні відображено у таблиці 3.2.

На відміну від українських ОТГ, німецькі землі можуть приймати власні закони. Німеччину та Україну об'єднує схожа багаторівнева система фінансового вирівнювання, інструментами якої є розподіл податків між різними ланками бюджетної системи (закріплення та розщеплення); трансфертне фінансове вирівнювання (дотації, субвенції та інші види міжбюджетних трансфертів).

Таблиця 3.2

**Порівняльна характеристика зарубіжного та українського досвіду
фінансової децентралізації [20, с. 265]**

Країна	Адміністративно-територіальні утворення	Бюджетна децентралізація
Україна	Створення об'єднаних територіальних громад	– розподіл податків між різними ланками бюджетної системи; – трансфертне фінансове вирівнювання (дотації, субвенції та інші види міжбюджетних трансфертів) – вагоме місце належить податку з доходів фізичних осіб (понад 20%), місцеві податки складають більше 14% (надефективним серед яких є податок на нерухомість) – джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок переданих з державного бюджету низки податків та запроваджено нові збори.
Польща	Триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство»	джерелами власних доходів бюджетів гміни стали: податок на нерухомість, сільськогосподарський податок, лісовий податок, податок з транспортних засобів, з доходів фізичних осіб, податок на спадщину, а також низка зборів: гербовий, місцевий, адміністративний тощо. Окрім того, доходи формуються надходженнями від податку на доходи фізичних та юридичних осіб; цільовими субвенціями, дотаціями
Німеччина	Територіальні одиниці: землі, округи, райони та общини	– розподіл податків між різними ланками бюджетної системи; – трансфертне фінансове. – громади наділені правом самостійно встановлювати податкові ставки та обирати джерела оподаткування. Серед власних податків – це промисловий, поземельний та споживчий, а також закріплені – прибутковий та податок з обороту. Основним місцевим податком є промисловий. – закріплення за кожним рівнем податків, які скеровуються лише до одного з бюджетів

Словаччин а	Два рівні управління: райони і територіальні Одиниці	– фінансування власних функцій відбувається за рахунок власних доходів громад; – фінансування делегованих повноважень – за рахунок цільових трансфертів
----------------	---	---

Враховуючи схожість концепцій реформи фінансової децентралізації цікавим для України є досвід Польщі. Фінансова децентралізація в Польщі була завершальною реформою після змін місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Результатом таких реформ в країні стала триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство», замість «гміна – воєводство». Це стало рушійною силою у вибудовуванні раціональної, демократичної адміністративної системи із незалежним місцевим самоврядуванням. Децентралізація функцій та повноважень була підкріплена джерелами доходів, тобто наступним кроком реформ стала фінансова децентралізація. Результатом проведення реформ стало розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню.

Доцільним для України є впровадження досвіду фінансової децентралізації Словаччини, яка як і Україна, маючи масштабну корупцію у всіх сферах економіки, галопуюче безробіття та ряд інших економічних проблем, поступово, у декілька етапів провела ряд реформ. Завдяки яким, було вибудовано трирівневу модель державного управління – «громада – обласне самоуправління – держава». В результаті проведених змін державна влада стала максимально відділена від місцевої, а більшість проблем було подолано. На відміну від України, уряд Словаччини має обмежений перелік функцій, правда контроль в частині делегованих повноважень, за діяльністю місцевої влади зі сторони уряду існує і сьогодні. Розширення прав громад та країв було підкріплено джерелами доходів, які в результаті реформи фінансової системи було передано на місцевий рівень.

Далі проведемо SWOT-аналіз децентралізації як заходу фінансової політики України. SWOT-аналіз (з англ. S – strengths, сильні сторони, W – weaknesses, слабкі сторони, O – opportunities, можливості, T – threatens, загрози) характеризує зовнішні і внутрішні чинники того чи іншого явища. До внутрішніх факторів відносяться сильні та слабкі сторони, до зовнішніх – можливості та загрози.

Результати SWOT-аналізу представлені в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

SWOT-аналіз децентралізації

S – сильні сторони	W – слабкі сторони
1. На місця передається не лише більше фінансів, а й більше повноважень та відповідальності 2. Бюджети ОТГ можуть більш гнучко реагувати на нагальні потреби громади 3. Слабкі територіальні громади отримують фінансову підтримку 4. Фінансова самостійність та спроможність громад 5. Забезпечення якості надання суспільних благ на території певної громади	1. Відсутність достатньої законодавчої бази 2. Недостатній рівень соціальної відповідальності територіальних громад 3. Відсутність управлінського досвіду у керівництва новостворених громад. Нестача досвіду у розпорядженні власними фінансовими ресурсами. Проблеми делегування повноважень.
O – можливості	T – загрози
1. Збалансування місцевих бюджетів 2. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів за рахунок їх цільового спрямування 3. Розвиток підприємництва, покращення бізнес-клімату, інвестиційного середовища 4. Підвищення рівня і якості життя жителів громади	1. Загроза виникнення корупційних схем розподілу бюджетних або власних коштів 2. Проблема подолання дефіциту як місцевих, так і державного бюджетів 3. Спіловери та «паразиткування» одних громад і регіонів за рахунок інших.

Отже, проведений аналіз переваг, недоліків, ризиків, загроз і можливостей показав, що децентралізація має як позитивні, так і негативні сторони.

Так, до переваг децентралізації на рівні управління державою відносять: створення передумов для розвитку громадянського суспільства; набуття населенням практичного досвіду у демократії; більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві пріоритети і потреби; розвиток

підприємництва та сприяння ринковим перетворенням; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; прозорість і спрощення процесу прийняття рішень; створення можливостей більш раціонального і ефективного надання освітніх послуг; підвищення відповідальності місцевих органів управління професійно-технічною освітою тощо [46].

До основних недоліків і ризиків децентралізації можна віднести: розрив між громадами; брак кваліфікації; корупція в місцевих органах влади; неефективний нагляд; нечітко визначене коло повноважень; недосконале і нестабільне законодавство; етнізація децентралізації; формування ідентичностей; та посилення політичних монополій і криміналізація.

Досвід Європейських країн показує, що розширення податкової автономії місцевих бюджетів поглиблює міжрегіональні відмінності у доходах, а отже і у рівні та якості бюджетних послуг. З одного боку, це може призвести до необхідності збільшити трансфerti з державного бюджету та погіршення стану системи державних фінансів. З іншого боку, для багатих регіонів і територіальних громад існує загроза того, що зростання податкових надходжень дасть поштовх зростанню видатків, яке потім буде складно загальмувати, що, у свою чергу, може ускладнити фінансування місцевих видатків у періоди погіршення економічної ситуації.

Для подолання існуючих проблем здійснення реформи децентралізації в Україні, а також для мінімізації ризиків децентралізації та зменшення негативного впливу суперечностей реформи державних фінансів в Україні ми систематизували комплекс певних заходів. Вони включають наступне:

- 1) забезпечення прямих міжбюджетних відносин об'єднаних територіальних громад із державним бюджетом та здійснення переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи;
- 2) удосконалення управління – підвищувати вміння, знання та навички менеджменту в об'єднаних громадах з адміністрування ресурсів і тендерних процедур; збільшувати здатність розробки конкурентних проектів для розвитку громади, підтримки ініціатив, підготовки методичних рекомендацій

та методичного супроводу реформи, розвитку кооперації, а також центрів адміністративних послуг для зміцнення потенціалу громад (навчання, тренінги) [16, с. 25];

3) зміцнення регіонального співробітництва. Сприяти проектам міжрегіональної кооперації, розвитку і реінтеграції під час реалізації реформ децентралізації та регіональної політики з метою розвитку міжрегіонального співробітництва та національної єдності [16, с. 25];

4) підвищення компетенцій громад. Необхідна не тільки підтримка процесу децентралізації та адміністрування проектів в об'єднаних громадах, а й створення інфраструктури розвитку, підвищення спроможності розробляти конкурентні проекти, визначати джерела ресурсного забезпечення життєдіяльності громади (забезпечення права власності на ресурси, які знаходяться на території самої громади) [16, с. 25];

5) встановлення нового механізму міжбюджетного вирівнювання та запровадження нових видів трансфертів;

6) посилення відповідальності головних розпорядників за формування та виконання місцевих бюджетів у програмно-цільовому форматі;

7) покращення консультування.

Основними показниками визначення фінансової спроможності ОТГ є показники дохідності на одну особу, показники дотаційності бюджетів об'єднаних територіальних громад, показники частки видатків розвитку у власних ресурсах територіальних громад і показники обсягу субвенцій з державного бюджету. Проте найбільш репрезентативним показником фінансової спроможності є дотаційність бюджетів новостворених об'єднаних територіальних громад, який показує реальний обсяг наповнення бюджетів місцевих громад. Наразі середній відсоток дотаційності бюджетів об'єднаних територіальних громад становить близько 30 %. Проте, необхідно зазначити, що у бюджетах третини новостворених об'єднаних територіальних громад не передбачені видатки на розвиток. Лише 20 % об'єднаних територіальних громад є фінансово спроможними та мають відповідну територіальну

структуру і лише 30 об'єднаних територіальних громад відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад.

Сьогодні, практично всі місцеві бюджети функціонують не за рахунок власної фінансової бази, а за рахунок міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України. Так, у 2010 році частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 49,1%, в 2014 році – 56,4%, а в 2016 році – 53,4%, що свідчить про збереження централізації та неможливість органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Традиційно у структурі трансфертів значну частку займають субвенції з соціального захисту населення. За 2016 рік вони становили 48,2 % від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету (у 2015 році ця частка склала 36,4 %).

Також вагому частку у структурі трансфертів займають медична та освітня субвенції. За 2016 рік вони склали 22,7 % та 22,8 % відповідно (за 2015 рік – 26,5 % та 25,3 %). Решта міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, у загальній структурі займають лише 6,2 % проти 11,7 % у попередньому році. Основним чинником такого зменшення є відсутність у 2016 році субвенції на підготовку робітничих кадрів.

Важливим показником, який характеризує соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад, є показник обсягу субвенцій з державного бюджету, які передбачені на формування їх інфраструктури. Так, держава фінансова підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури місцевим органам влади у 2019 році складе 20,7 млрд грн, що більше у 42,5 разів, порівняно з початком реформи децентралізації (з 2014 роком). В 2019 році передбачається надання наступної державної допомоги:

- кошти на підтримку секторальної регіональної політики (0,5 млрд грн);
- субвенція на розвиток медицини в сільській місцевості (5 млрд грн);
- кошти на будівництво футбольних полів (0,75 млрд грн);

- субвенція на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад (2,1 млрд грн);
- державний фонд регіонального розвитку (7,7 млрд грн);
- субвенція на соціально-економічний розвиток (4,7 млрд грн) [60]

Крім того, на 2019 рік передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення – в сумі 14,7 млрд грн.

Таким чином, можна зробити висновок, що донедавна, в Україні відбувалася економічна децентралізація без реальної фінансової децентралізації, яка лише розпочинається. З іншого боку, Україна і після 26 років реформування належить до групи країн із трансформаційною економікою, а отже, економічна децентралізація не забезпечила формування дійсно ринкової системи.

Ми визначили, що в основу правового регулювання функцій і повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Виникнення його пов'язане із формуванням єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому. Утім, органи місцевого самоврядування одного й того самого рівня через нерівність умов не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Компетенції органів місцевого самоврядування європейських держав засвідчують, що за принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати лише ті компетенції, які захищені державою.

3.2. Розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні на прикладі регіону (області)

Ефективне використання коштів місцевих бюджетів є одним з найважливіших результатів управління місцевими бюджетами, досягнення і покращення якого сприятиме удосконаленню механізму розподілу та використання бюджетних коштів.

Пропозиції щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні розглянемо на прикладі Овруцького району.

Бюджет Овруцького району затверджується рішенням сесії Овруцької районної ради. Процес затвердження відбувається кожного року приблизно в кінці грудня. При затвердженні бюджету району враховуються положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного кодексу України, рішення сесії Овруцької районної ради.

У табл. 3.4. сформульовані основні загрози фінансовій безпеці Овруцького району.

Таблиця 3.4.

Загрози фінансовій безпеці Овруцького району

Зовнішні	Внутрішні
- високі темпи інфляції та інфляційні очікування; - стан грошового обороту; - широкі коливання ринкового курсу валют; - високий рівень бідності, безробіття та висока диференціація в оплаті праці; - недосконалість нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу; - неефективна система регулювання та нагляду фінансової системи; - інтегральний показник рівня тіньової економіки до 40% ВВП; - низький рівень фінансової, бюджетної, фіскальної і податкової децентралізації; - велика частка централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті; - прийняття законодавчих актів, що зменшують податковий потенціал регіонів - нерегульованість та нестабільність фінансового ринку;	- низький рівень інноваційно-інвестиційної активності суб'єктів господарювання; - відсутність участі місцевих бюджетів у відтворювальному процесі економіки; - низька якість та несвоєчасність бюджетного планування та формування місцевих бюджетів; - зростання обсягів міжбюджетних трансфертів, що обмежує фінансові можливості місцевих органів влади; - відсутність дієвих стимулів у органів місцевого самоврядування щодо наповнення дохідної частини бюджету та нарощування її економічної безпеки; - низька ефективність системи контролю та аудиту за формуванням доходів місцевих бюджетів; - зниження фінансової дисципліни розпорядників бюджетних коштів

- неефективність державних замовлень, які є системоформуючими для економіки регіонів та сприяють її розвитку; - недосконале інформаційно-технологічне забезпечення розвитку економіки; - низький рівень конкурентоспроможності вітчизняної продукції	- недостатній рівень використання податкового потенціалу територій; - зниження обсягів виробництва та зростання кількості збиткових суб'єктів господарювання; - низький рівень кваліфікації управлінських кадрів регіону; завищені відсоткові ставки за кредитами
--	---

З метою удосконалення оперативного управління бюджетними ресурсами місцевих бюджетів доцільне встановити чіткі терміни для виконання платіжних доручень місцевих бюджетів, а саме: за захищеними статтями видатками в термін – не більше 1 операційного дня та за незахищеними статтями видатків – не більше 2 робочих днів. Також необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України, доповнивши статтю 116 пунктом щодо віднесення до переліку бюджетних правопорушень невиконання органами Державної казначейської служби термінів проведення платежів місцевих бюджетів.

Прогноз надходжень доходів до районної державної адміністрації на 2019 рік наведені у табл. 3.5.

Таблиця 3.5.

Прогноз надходжень доходів до районної державної адміністрації (без урахування міжбюджетних трансфертів) на 2019 р. [59]

Доходи	2018 рік (факт.)	2019 рік (прогноз)	Абсолютне відхилення, млн. грн	Відносне відхилення, %.
Усього, млн грн	213,6	245,6	32,0	11,5
- загальний фонд	208,1	238,2	30,1	11,4
- спеціальний фонд	5,5	7,4	1,9	13,5

За питомою вагою доходів спеціального фонду районної державної адміністрації відмічається збільшення на 13,5 в. п. в 2019 році (рис. 3.1.).

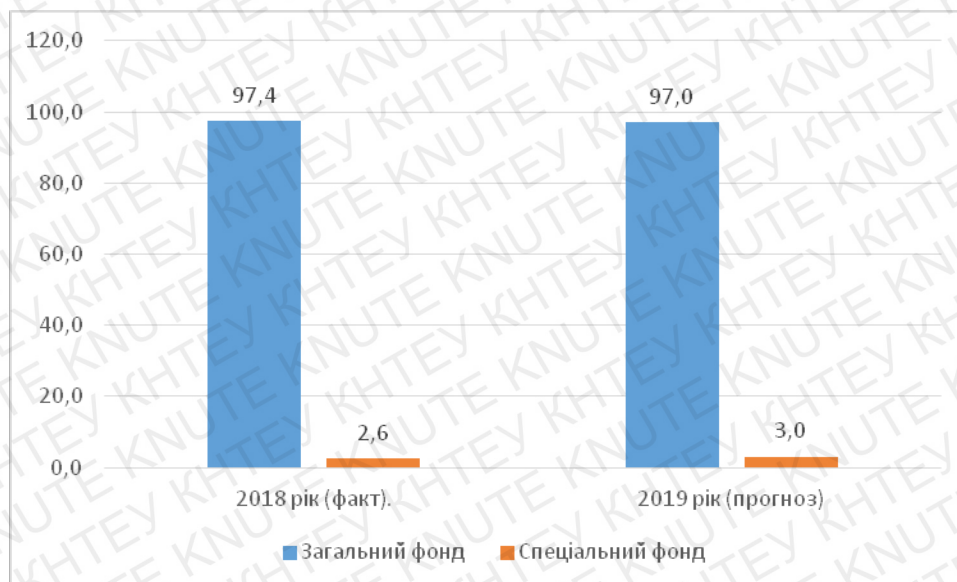


Рис. 3.1. Структура бюджету Овруцької РДА за 2018-2019 рр., % [59]

На рис. 3.2. наведена динаміка доходів до бюджету Овруцької РДА у 2018 році та прогноз на 2019 рік.

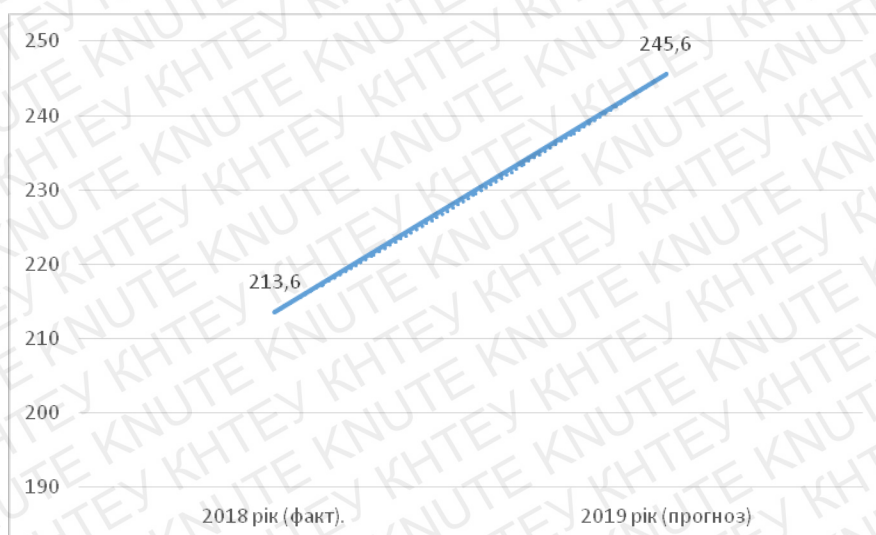


Рис. 3.2. Прогноз доходів до бюджету Овруцької РДА у 2019 р. (тис. грн.) [59]

Так, протягом 2019 р. планується зростання доходів до бюджету Овруцької РДА на 32,0 млн. грн. або на 11,5%, що є позитивною тенденцією для досліджуваної районної державної адміністрації.

На рис. 3.3. проведено прогноз розподілу доходів бюджету Овруцької РДА на 2019 рік.

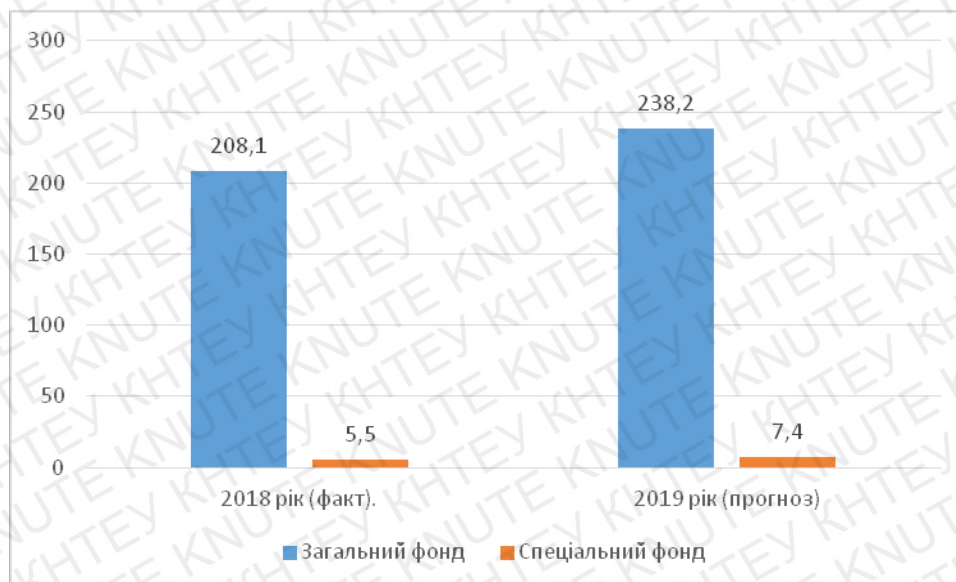


Рис. 3.3. Прогноз доходів до загального та зведеного бюджетів Овруцької РДА на 2019 р. (млн. грн.) [59]

Так, протягом 2019 р. планується зростання доходів до загального бюджету Овруцької РДА на 11,4%; більшими темпами відбулося збільшення величини доходів до спеціального фонду – на 13,5%.

Прогноз виконання районної державної адміністрації за видатками на 2019 рік, наведені у табл. 3.6.

Таблиця 3.6

Прогноз видатків районної державної адміністрації на 2019 р. [59]

Доходи	2018 рік (факт.)	2019 рік (прогноз)	Абсолютне відхилення, млн. грн	Відносне відхилення, %.
Усього, млн. грн.	213,5	248,9	35,4	16,6
- загальний фонд	189,8	211,0	21,2	11,2
- спеціальний фонд	23,7	37,9	14,2	59,9

Так, протягом 2019 р. планується зростання обсягу видатків районної державної адміністрації (без урахування коштів, що передаються з районної державної адміністрації до державного бюджету) на 35,4 млн. грн. або на 16,6%.

Положення вдосконалення механізму взаємодії місцевих бюджетів показано на рис. 3.4. Положення вдосконалення механізму взаємодії місцевих бюджетів з метою компенсації дефіциту бюджетних коштів за

пріоритетними напрямками соціально-економічного забезпечення та розвитку шляхом встановлення лінійної взаємодії полягають у такому:

- формуються реєстри потреб місцевого бюджету, фінансування яких часткове або зовсім відсутнє;
- оцінюється ресурсний потенціал місцевого бюджету за складовими (фінансовий, трудовий, земельний тощо);
- на основі отриманих оцінок ресурсного потенціалу формується реєстр можливостей місцевого бюджету;
- здійснюється пошук контрагента договору;
- укладення договору щодо встановлення лінійної взаємодії місцевих бюджетів з метою компенсації дефіциту бюджетних коштів за пріоритетними напрямками соціально-економічного забезпечення та розвитку (укладають: місцева рада, громадська рада, суб'єкт господарювання).

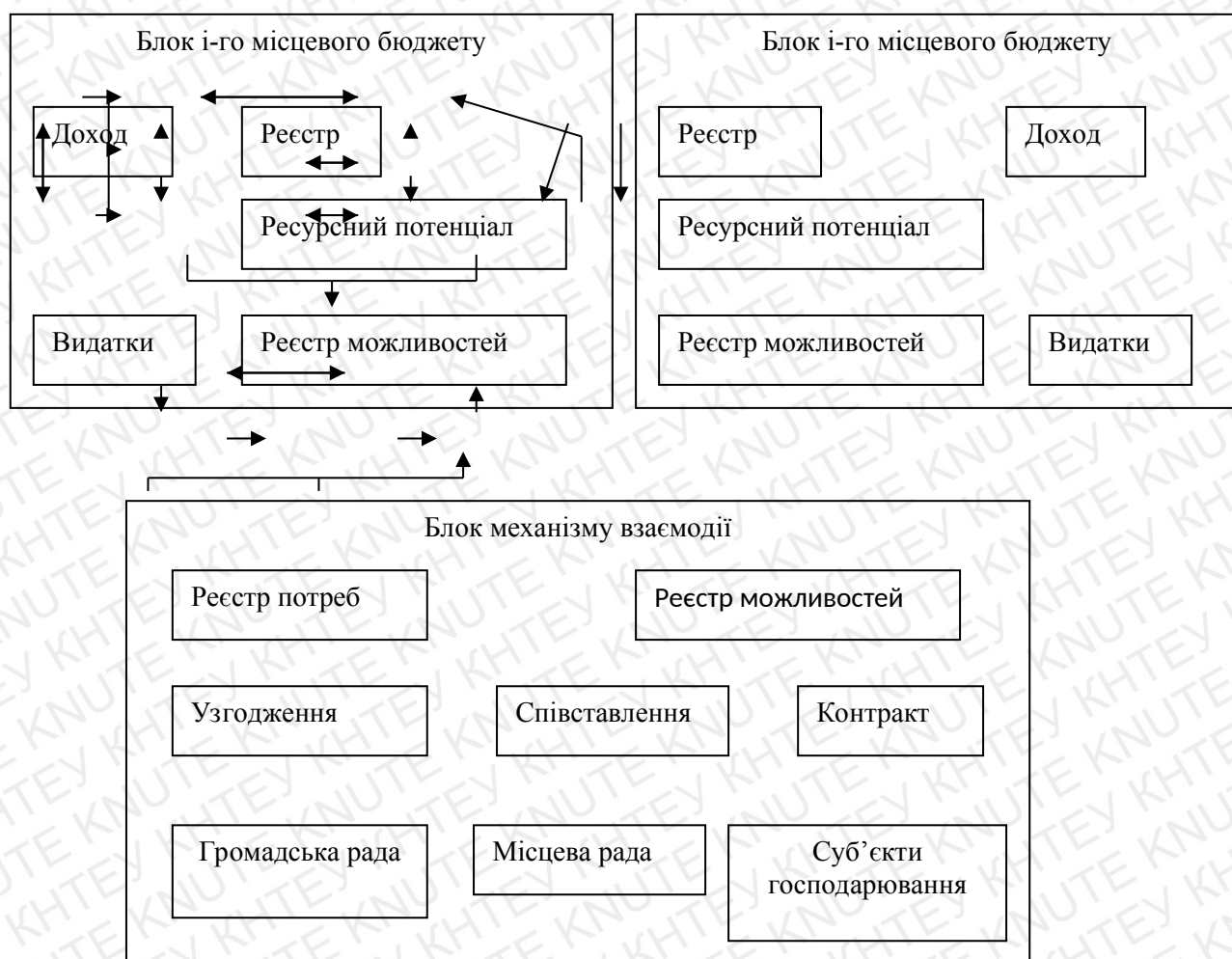


Рис. 3.4. Концептуальні положення удосконалення механізму взаємодії місцевих бюджетів щодо компенсації дефіциту бюджетних коштів можливостями лінійної взаємодії

Посилення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок неподаткових надходжень доцільно здійснювати шляхом:

- 1) встановлення лінійної взаємодії між місцевими бюджетами;
- 2) спрямування частки бюджетних коштів відповідного місцевого бюджету, що підлягає вилученню, на фінансову підтримку місцевих бюджетів територій.

Проведемо розрахунок показників стану місцевих бюджетів
Овруцького району (табл. 3.7.).

Таблиця 3.7

Розрахунок показників стану місцевого бюджету Овруцького району

№	Показник	Розрахунок показника
1	2	3
1	Обсяг доходів, що припадає на одного мешканця	Прогнозований обсяг доходів, що припадає на одного мешканця Овруцького району на 2019 рік: 2,72 тис.грн.
2	Обсяг ВРП, що перерозподіляються через бюджет	ВРП, що перерозподіляються через бюджет Овруцького району за 2019 рік: 0,08 тис.грн.
3	Частка податкових надходжень у загальній сумі доходів	Виконано на 01.04.2019: 58,5%
4	Частка не податкових надходжень у загальній сумі доходів	Виконано на 01.04.2019: 2,3%
5	Частка доходів від операцій з капіталом в загальній сумі доходів	Виконано на 01.04.2019: 3,3%
6	Частка офіційних трансфертів у загальній сумі доходів	Виконано на 01.04.2019: 23,7%
7	Частка трансфертів, що в середньому припадає на 1 мешканця	Виконано на 01.04.2019: 86 тис.грн.
8	Обсяг трансферту, що припадає на одиницю ВРП	Виконано на 01.04.2019: 0,014 тис.грн.
9	Частка трансфертів у загальному розмірі отриманих доходів	Виконано на 01.04.2019: 23,7%
10	Частка трансфертів спеціального фонду у загальному розмірі отриманих доходів	Виконано на 01.04.2019: 18,3%
11	Обсяг перерахованих коштів до ДБУ, що в середньому припадає на 1 мешканця	Виконано на 01.04.2019: 0,383 тис.грн.
12	Частка перерахованих до ДБУ коштів у загальному обсязі доходів	Виконано на 01.04.2019: 10,5%
13	Відсоток охоплення	Виконано на 01.04.2019: 77%
14	Середня вартість однієї послуги	Виконано на 01.04.2019: 1,09 тис.грн.
15	Відсоток виконання	Виконано на 01.04.2019: 57,88%
16	Середній обсяг фінансування підвідомчої підприємств	Виконано на 01.04.2019: 6659 тис.грн.
17	Середній обсяг фінансування установ і організацій	Виконано на 01.04.2019: 5,218 тис.грн.
18	Сума видатків, що в середньому припадає на 1 м.кв.площі житлових будинків	Виконано на 01.04.2019: 0,00473 тис.грн.
19	Дефіцит бюджету	Виконано на 01.04.2019: -7349525 .грн.
20	Коефіцієнт автономії	Виконано на 01.04.2019: 76,2%
21	Коефіцієнт співвідношення регулюючих і власних бюджетних доходів	Виконано на 01.04.2019: 31%
22	Рівень фінансового забезпечення регіону	Виконано на 01.04.2019: 418989 грн.

Продовження табл. 3.2

1	2	3
23	Абсолютний приріст доходів місцевого бюджету	Виконано на 01.04.2019: 1558594 грн.
24	Абсолютний приріст витрат місцевого бюджету	Виконано на 01.04.2019: 1574120 грн.
25	Відносний приріст доходів місцевого бюджету	Виконано на 01.04.2019: 17,99%
26	Відносний приріст витрат місцевого бюджету	Виконано на 01.04.2019: 121,59%
27	Показник виконання дохідної частини	Виконано на 01.04.2019: 57,3%
28	Показник виконання видаткової частини	Виконано на 01.04.2019: 47,58%
29	Ефективність сплати місцевих податків	Виконано на 01.04.2019: 0,238 тис.грн.
30	Індекс ефективності	Виконано на 01.04.2019: 1,026
31	Коефіцієнт еластичності	Виконано на 01.04.2019: 91,5%
32	Коефіцієнт структурних змін	Виконано на 01.04.2019 (доходи): 1558594 грн.
33	Коефіцієнт інтенсивності структурних зрушень	Виконано на 01.04.2019 (доходи): 17,99%
34	Коефіцієнт взаємодії структурних зрушень	Виконано на 01.04.2019: (зміна доходів залежно від кількості платників податків та платників місцевих податків) 52,2%
35	Індекс сезонності	Виконано на 01.04.2019 (доходи): 123%
36	Коефіцієнт поточної ліквідності	Виконано на 01.04.2019: 570859 .грн.
37	Соціальний ефект	За 2018 рік: 1,593
38	Бюджетний ефект від інвестиційного проекту	27860 тис. грн.
39	Індекс інтегральної оцінки	20%
40	Частка податкового боргу	71,9%
41	Ефективність бюджетних видатків на одну особу	1,024 тис.грн.

На основі розрахунків, приведених у таблиці 3.2 слід зробити наступні висновки:

- обсяг доходів, що припадає на одного мешканця по прогнозам на 2019 рік становить 2,72 тис. грн.;
- ВРП, що перерозподіляються через бюджет Овруцького району за 2018 рік склали 0,08 тис. грн.; станом на 01.04.2019 р. частка податкових надходжень у загальній сумі доходів склала 58,5%, неподаткових – 2,3%, доходів від операцій з капіталом в загальній сумі доходів – 3,3%, офіційних трансфертів у загальній сумі доходів – 23,7%;
- на одного мешканця станом на 01.04.2019 року припадає 0,86 тис. грн. офіційних трансфертів;

- обсяг трансферту, що припадає на одиницю ВРП складає 0,014 тис. грн.; частка трансфертів спеціального фонду у загальному розмірі отриманих доходів склала станом на 01.04.2019 року – 18,3%;
- обсяг перерахованих коштів до ДБУ, що в середньому припадає на 1 мешканця – 0,383 тис. грн.;
- частка перерахованих до ДБУ коштів у загальному обсязі доходів – 10,5%;
- середній обсяг фінансування підвідомчих підприємств – 6659 тис. грн, середній обсяг фінансування установ і організацій – 5,218 тис. грн.
- дефіцит бюджету склав на 01.04.2019 року – 7349525 грн. (профіцит); частка власних доходів у загальній сумі доходів бюджету (коефіцієнт автономії) – 76,2%;
- коефіцієнт співвідношення регулюючих і власних бюджетних доходів – 31%; доходи місцевого бюджету станом на 01.04.2019 р. зросли порівняно на 17,99%, витрати відповідно на 121,59%;
- дохідну частину станом на 01.04.2019 р. виконано на 57,3%, витратну на 47,58%; ефективність сплати місцевих податків, а саме сума місцевих податків на одного платника складає – 0,238 тис. грн.;
- індекс ефективності рівний 1,026, коефіцієнт еластичності – 91,5%;
- коефіцієнт структурних змін за доходами станом на 01.04.2019 р. склав 1558594 грн., коефіцієнт інтенсивності структурних зрушень – 17,99%, коефіцієнт взаємодії структурних зрушень – зміна доходів залежно від кількості платників податків та платників місцевих податків 52,2%; ефективність бюджетних видатків на одну особу – 1,024 тис. грн.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного в роботі дослідження проблем фінансової децентралізації в Україні можна зробити наступні висновки.

Найважливішим завданням фінансової децентралізації є забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування як основи виконання покладених на них законодавством функцій та повноважень.

Децентралізація передбачає передачу прав, функцій та відповідальності з верхніх рівнів управління на нижчі. На відміну від революційного суспільного розвитку, реформу децентралізації можна віднести до суспільної еволюції, яку розглядають як поступові кількісні та якісні зміни в соціальній системі.

Фінансова децентралізація передбачає значний обсяг власних, передачу закріплених джерел надходжень до місцевих бюджетів, надання міжбюджетних трансфертів з центрального бюджету; розміщення замовлень у приватному секторі економіки; просування ринкових механізмів у сферу місцевих фінансів.

Метою фінансової децентралізації є не лише підвищення оперативності та якості надання державних послуг на місцевому рівні, а й у забезпечення економічного зростання та сталого розвитку територій. Значення фінансової децентралізації полягає у тому, що вона дає змогу збалансувати механізми надання державних послуг з потребами та інтересами місцевих громад і жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору загалом шляхом запровадження елементів конкуренції.

У результаті децентралізації спостерігається пожвавлення економічної активності на місцевому рівні, створення у сфері обслуговування робочих місць, раніше неприбуткових сільській місцевості. Спостерігається підвищення якості послуг, що надаються на рівні громади. Розвитку підприємництва сприяє зменшення адміністративних перешкод. Об'єднана

громада отримує дозвіл тільки від одного органу влади, у той час як раніше потрібно було отримувати дозвільні документи в декількох місцях, часто корупційним шляхом. Територіальні утворення були надто маленькими, і вести бізнес на території тільки одного з них було невигідно. Розвиток також забезпечує спільне стратегування в громаді, залучення членів громади до процесу прийняття та виконання рішень.

Як і будь-яке економічне явище, децентралізація має свої переваги і недоліки, ризики та перспективи. Оцінювання переваг і недоліків децентралізації економіки дає підстави для більш глибокого аналізу стану децентралізації української економіки, а також для визначення її тенденцій і суперечностей.

Протягом 2015-2019 рр. створено 909 об'єднаних територіальних громад. Так станом на червень 2019 року в об'єднаних територіальних громадах проживають 9,6 млн осіб, що складає 27,5% від загальної чисельності населення України. Площа всіх об'єднаних територіальних громад станом на червень 2019 року складає 218 тис. кв. км, що становить 39,1% від загальної площі України.

2018 рік став ключовим у формуванні базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість малочисельних місцевих рад змогли об'єднатися, а отже, стати спроможними взяти на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси й нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Як наслідок, виникає стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, що також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, енергоефективності й інших секторах.

Державна фінансова підтримка на розвиток громад і розбудову інфраструктури місцевим органам влади у 2019 році складе 20,7 млрд грн, що більше у 42,5 рази, порівняно з початком реформи (з 2014 роком).

Пропозиції щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні розглянемо на прикладі Овруцького району. Бюджет Овруцького

району затверджується рішенням сесії Овруцької районної ради. Процес затвердження відбувається кожного року приблизно в кінці грудня. При затвердженні бюджету району враховуються положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного кодексу України, рішення сесії Овруцької районної ради.

Посилення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок неподаткових надходжень доцільно здійснювати шляхом:

- 1) встановлення лінійної взаємодії між місцевими бюджетами;
- 2) спрямування частки бюджетних коштів відповідного місцевого бюджету, що підлягає вилученню, на фінансову підтримку місцевих бюджетів територій.

Протягом 2019 р. планується зростання доходів до бюджету Овруцької РДА на 32,0 млн. грн. або на 11,5%, що є позитивною тенденцією для досліджуваної районної державної адміністрації. В цьому ж році. планується зростання обсягу видатків районної державної адміністрації (без урахування коштів, що передаються з районної державної адміністрації до державного бюджету) на 35,4 млн. грн. або на 16,6%.

Для подальшої реалізації реформи бюджетної децентралізації необхідно здійснити наступні заходи: забезпечити прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із державним бюджетом та здійснити перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи; підвищити ефективність місцевих податків і зборів шляхом удосконалення механізму їх адміністрування та формування єдиної бази даних; удосконалити систему планування регіонального розвитку шляхом розробки методичних рекомендацій щодо проведення моніторингу та оцінки результативності регіональних стратегій щодо формування спроможних об'єднаних територіальних громад тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійко О. Ф. Централізація і децентралізація державного управління: їх співвідношення. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 208-216.
2. Андріїв М. М. Децентралізація публічної влади: взаємозв'язок компетенцій та компетентностей. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 185-191.
3. Барановський М. О. Фінансова децентралізація в Україні: особливості становлення. *Український географічний журнал*. 2017. № 4. С. 30-38.
4. Батажок С. Г. Бюджетно–фінансова децентралізація як фактор зміцнення місцевого самоврядування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2018. № 7-8. С. 36-45.
5. Бовсунівська І. В. Децентралізація влади в Україні як головний фактор сталого розвитку об'єднаних територіальних громад. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Економіка і управління*. 2018. Т. 29(68), № 6. С. 11-15.
6. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Вип. 19(1). С. 46-50.
7. Вівчар О. Й., Курило О. Б., Синютка Н. Г. Децентралізація в Україні: стан та перспективи провадження реформи. *Економічний форум*. 2018. № 1. С. 55-62.
8. Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. Випуск №2. С. 253-257.
9. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2012. Вип. 3(2). С. 144-150.

10. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
11. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12.
12. Горбайчук Л. В. Фінансова децентралізація в Україні: питання законодавчого регулювання. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 416-424.
13. Гончаренко О. А. Децентралізація як тенденція розвитку місцевого управління в європейських державах. *Право та інновації*. 2017. № 4. С. 62-68.
14. Гречана С. І. Фіскальна децентралізація в контексті розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. *Економіка та право*. 2017. № 3. С. 95-101.
15. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. К. : ПРООН/МПВСР, 2016. 269 с.
16. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання // InternationalAlert // Український незалежний центр політичних досліджень. 2017. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf
17. Донченко К. А. Багатоструктурний підхід до поняття «децентралізація». *Політологічний вісник*. 2014. Iss. 76. С. 275–286.
18. Дяченко С. А. Фіскальна децентралізація як тенденція реформування міжбюджетних відносин. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 21. С. 89-94.
19. Журавльова Ю. О. Фінансова децентралізація та її вплив на виробництво та надання суспільних благ. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 25. С. 6-12.

20. Заславська О. І., Огородник В. О. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. 2017. Вип. 2. С. 261-266.
21. Зимогляд В. Я. Децентралізація державного управління: питання змісту і значення для України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 4 (23). С.296-299.
22. Каракасіди О. Ф. Децентралізація державної влади і державного управління як специфічні умови збереження цілісності системи влади, єдності Української держави. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2018. Вип. 23. С. 56-60.
23. Карташов Є. Г. Обмежена децентралізація у Хорватії: здобутки та прорахунки. *Гілея: науковий вісник*. 2017. Вип. 127. С. 396-398.
24. Клиновий Д. В., Рогов П. Д. Децентралізація: економіка, фінанси та безпека природокористування. *Social development & Security*. 2017. Вип. 2 (2). С. 34–67.
25. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і районних рад. *Урядовий кур'єр*. 2015.
26. Козак В. І. Публічне управління в системі координат: децентралізація – місцеве самоврядування – демократія. *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 2. С. 133-138.
27. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 16 с.
28. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Японії: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3. С. 14-24.

29. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади: досвід Іспанії щодо адміністративно-територіального поділу. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2.

30. Ладонько Л. С., Михайловська О. В., Кунденко А. В. Децентралізація державного управління як основа публічного менеджменту на місцевому рівні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2. С. 87-91.

31. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2006. 16 с.

32. Линьов К. О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. К., 2015. 210 с.

33. Лисенко С. М., Табачкова Н. А., Омальченко М. М. Бюджетна децентралізація як чинник місцевого розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. 16(1). С. 170-176.

34. Мамонова В.В., Василега О.О. Збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1(49). С. 1–7

35. Манойленко М. В. Фінансова децентралізація як основа розвитку місцевих бюджетів. *Бізнес-навігатор*. 2017. Вип. 4-1. С. 97-99.

36. Мануїлова К. В. Теоретико-методологічний аналіз концепту децентралізація публічної влади України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29(68), № 2. С. 151-155.

37. Моніторинг децентралізації. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7997>

38. На Буковині об'єднуються румунське селище і польське село. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1771>

39. Нечипоренко А. В., Качула А. Г. Бюджетна децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки. 2018. Вип. 29(2). С. 95-98
40. Пальонко О.С., Пилипишина І.І. Переваги та недоліки процесу становлення децентралізації в Україні. Перспективні напрямки наукової думки. 2018. Т.4. С. 34-38.
41. Покрова Р.А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької Республіки та Республіки Польща). *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2011. С. 123-131.
42. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (редакція на 01.01.2017 р. підстава 1774-19). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>
43. Ринковий Т.П. Державно-управлінська еліта: минуле, сьогодення, майбутнє. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. №. 4. С. 36-42
44. Рябушка Л. Б. Децентралізація місцевого самоврядування: проблеми України та зарубіжний досвід. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2012. Вип. 36. С. 126-138.
45. Сало Т. В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 324-330.
46. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки. URL: <http://lib.iitta.gov.ua/2211/1/%D0%A1%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BD.PDF>
47. Соколова О.М., Ковальчук А.В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4. С. 117–124.

48. Симоненко В. К. Децентралізація як детермінант регіональної політики. *Регіональна економіка*. 2018. № 3. С. 5-9.
49. Сукач О. М., Луценко Н. О. Бюджетна децентралізація в Україні: проблеми і перспективи. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія : Економіка і менеджмент*. 2017. № 2. С. 120-127.
50. Татарин Н. Б., Михалюк О. В. Бюджетна децентралізація як шлях до зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2018. № 3(1). С. 110-113.
51. Тульчинський Р. В. Децентралізація як детермінанта становлення нового регіоналізму в Україні. *Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка*. 2017. Т. 22, Вип. 12. С. 208-211.
52. Тульчинський Р. В. Фінансова децентралізація та її недоліки в умовах становлення нового регіоналізму в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 10-14.
53. Тютюник І. В., Решетняк Я. В. Фінансова децентралізація в Україні: можливості та загрози для забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Економіка та держава*. 2017. № 12. С. 43-47
54. Хребтій І. В. Децентралізація як рушійна сила підвищення ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 108-112.
55. Цимбалюк І. Фінансова децентралізація в Україні : відповідність видатків місцевих бюджетів їх фінансову забезпеченню. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. РОЗДІЛ V. Гроші, фінанси та кредит*. 2018. № 4. С. 114-122.
56. Яценко В. О., Шпилевський І. І. Децентралізація, місцеве самоврядування, містобудівна діяльність – потреби та можливості. *Досвід та перспективи розвитку міст України*. 2015. Вип. 29. С. 198-208.

57. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ. URL: <http://www.minregion.gov.ua/>

58. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>

59. Офіційний сайт Овруцької РДА. URL: <http://rda.ovruch-rayvlada.gov.ua/>

60. Офіційний сайт Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/>

61. Interim results of monitoring of activity of law enforcement and judicial institutions in Ukraine concerning investigation of crimes against electoral rights committed during early parliamentary elections in Ukraine 2014. Opora Civil Network. 2015. URL: <https://www.oporaua.org/news/7781-promizhni-rezultaty-monitoringu-dijalnosti-pravooohoronnyh-ta-sudovyh-institucij-ukrajiny-shchod-rozsliduvannja-zlochynivproti-vyborchyh-prav-gromadjan-na-parlamentskyh-vyborah-2014>

62. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития», сравнительный анализ, ПРООН, Мировой Банк. – 2002. – С. 7.

63. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press The size of municipalities, efficiency and citizen participation.

64. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia – 2001 – P. 3–11

