

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ»

Студентки 2 курсу, 5М групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Луньової
Ганни
Сергіївни

Науковий керівник,
Кандидат економічних наук,
Доцент кафедри економічної теорії
та конкурентної політики

(підпис керівника)

Міняйло
Олександр
Іванович

Гарант освітньої програми
Доктор наук з державного
управління

(підпис керівника)

Орлова
Наталья
Сергіївна

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації влади.	6
1.1 Концептуальні основи бюджетної децентралізації влади.	6
1.2 Інституційне забезпечення децентралізації влади.	9
Висновки до розділу 1.	18
РОЗДІЛ 2. Стан та особливості бюджетної децентралізації в Україні	20
2.1 Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні.	20
2.2 Переваги та ризики бюджетної децентралізації.	29
2.3 Політика децентралізації в умовах розширення прав місцевих органів влади і забезпечення їх фінансової та бюджетної самостійності.	33
Висновки до розділу 2.	44
РОЗДІЛ 3. Бюджетна децентралізація влади в умовах європейської інтеграції.	45
Висновки до розділу 3.	61
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	66
ДОДАТКИ	75

ВСТУП

Схвалення Верховною Радою України у 2014 році змін до бюджетного та податкового законодавства ознаменувало початок бюджетної реформи та продовження процесів реформування місцевого самоврядування в Україні. Ці зміни спрямовані на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг.

Під бюджетною децентралізацією розуміють процес передачі повноважень (функцій, компетентності, відповідальності) і фінансових ресурсів на їх виконання від центральних органів влади до місцевих.

Згодом децентралізацію стали розглядати як розширення компетенцій місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції самостійно та незалежно від центральної влади [1, с.90].

У процесі децентралізації громади здобули ресурс, фінанси, повноваження – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку.

Реформа, котра втілюється в Україні, є унікально українською і не копіює досвіду будь-якої іншої країни. Вона має три складові:

- реформа територіальної організації влади;
- реформа місцевого самоврядування;
- реформа державної регіональної політики.

Проте практика застосування нових механізмів бюджетно-податкового регулювання у 2015–2016 рр. засвідчила, що вони потребують подальшого вдосконалення та узгодження для забезпечення ефективної реалізації відповідної реформи [2, с.81]. Питання бюджетної децентралізації влади в Україні розкривалися у працях українських науковців, а саме: А.Ткачук,

В.Кравченко, М.Буряк, Н. Корень, І. Жувагіна, А.Мельник, О.Оболенський, Ю. Кальниш, Т.Лозинська, В. Тимцуник та інші.

Актуальність теми. Суспільні трансформації в Україні потребують нових підходів до формування державної політики та модернізації системи публічної влади в країні, а також обумовлюють необхідність удосконалення механізмів державного регулювання соціальних та економічних процесів. В Україні громадяни були відсторонені від участі в управлінні державою, а кошти та економіка надто централізовані, що призвело до серйозних проблем в усіх сферах суспільного життя. Нерівномірний соціально-економічний розвиток та розподіл фінансових ресурсів між центром і регіонами, низька мотивація місцевої влади у зв'язку із тим, що всі повноваження сконцентровані на центральному рівні стали результатом низької мотивації місцевої влади і територіальних громад для вирішення нагальних питань. Накопичення і посилення соціально-економічних викликів на місцях призвело до того, що на порядку денному з'явилося питання перегляду розподілу фінансових ресурсів. Це питання законодавчо набуло свого оформлення у вигляді змін до бюджетно-податкового законодавства України, що стало початком процесу децентралізації.

Разом із тим, актуальними залишаються питання забезпечення стабільності джерел формування доходів місцевих бюджетів, відповідності фінансового ресурсу та повноважень органів місцевого самоврядування, ефективності механізму міжбюджетних відносин.

Метою дослідження випускної кваліфікаційної роботи є розкриття сутності та систематизування передумов бюджетної децентралізації в Україні, виявлення переваг та недоліків у цьому процесі, аналіз процесу децентралізації розвинутих європейських держав.

Завданням дослідження є розкриття концептуальної основи бюджетної децентралізації влади, аналіз інституційного забезпечення влади, виявлення шляхів реалізації переваг та зменшення недоліків процесу бюджетної децентралізації, обґрунтування подальших напрямків використання переваг

та підвищення їх ефективності, визначення стратегії успішної реалізації бюджетної децентралізації.

Об'єктом дослідження є процеси бюджетної децентралізації влади.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні засади бюджетної децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. Під час виконання випускної кваліфікаційної роботи були використані такі основні методи дослідження як: метод порівняння, економіко-статистичний, аналітичний та логічний методи, метод аналізу та синтезу, розрахунково-конструктивний метод.

Основні положення випускної кваліфікаційної роботи відображені у статті: Луньової А. «Передумови, переваги та недоліки бюджетної децентралізації влади» / А.Луньова // Управління та адміністрування: зб.наук.ст.студ. У 66 заоч.форми навч. / відп. Ред. Н.Л.Новікова. – Ч.1. – Київ: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2018. – 372 с. [3].

Структура роботи. Структуру дипломної роботи визначила мета та завдання дослідження. Робота об'ємом 94 сторінки, складається зі вступу, трьох розділів, висновків і пропозицій, списку використаної літератури та додатків. Загальний обсяг дипломної роботи магістра становить 61 сторінку друкованого тексту, включає 1 таблицю, 18 додатків.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Концептуальні основи бюджетної децентралізації влади

З перших років виникнення української державності на порядку денному стоїть потреба децентралізації державного управління в Україні. Тому, пропонуємо далі розглянути поняття бюджетної децентралізації.

Децентралізація означає «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління» [4, с.164]. Теорія децентралізації передбачає поділ усіх адміністративних прав на такі, що відносяться або до компетенції держави, або до компетенції територіальних громад [5, с.61].

Основне завдання децентралізації – створення умов для розвитку громад та наближення послуг до людей шляхом формування заможних громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Далі, розглянемо поняття «місцеве самоврядування». Це право територіальної громади - жителів села, добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [6]. Також, хочеться відмітити, що для фахівців органів

місцевого самоврядування існує щомісячна всеукраїнська газета - «Місьцеве самоврядування», яка виходить з 2009 року в Харкові українською мовою видавничим будинком «Фактор». На сторінках даного періодичного видання висвітлюється правова аналітика змін законодавства, матеріали з питань застосування органами місцевого самоврядування земельного, бюджетного, антикорупційного, трудового законодавства, децентралізації та реформування влади, управління фінансами та майном територіальних громад, кадрової роботи у місцевих радах, управління комунальними закладами та об'єктами житлово-комунального господарства [7].

Втілення реформи бюджетної децентралізації відбувається поступово, за такими етапами:

- внесення необхідних змін до Конституції України;
- створення законодавчої бази для об'єднання громад;
- врегулювання нового адміністративно-територіального устрою;
- надання фінансової підтримки щойно створеним громадам, чітке розмежування їх власних і делегованих повноважень;
- створення необхідних матеріальних, фінансових і організаційних умов для виконання цих повноважень;
- уніфікування стандартів надання послуг, реорганізування місцевої влади на новій територіальній основі, проведення виборів та ін.

За результатами реформи територіального устрою в Україні має бути: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади мають бути передані доручення згідно з її компетенцією за основними принципами розподілу повноважень [8, с.3].

Розподіл повноважень між рівнями влади відбувається за такими основними принципами:

1) субсидіарності – організаційний і правовий принцип, згідно з яким держава вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на регіональному або місцевому рівнях;

2) партнерства – розвиток співробітництва між державою та органами місцевого самоврядування, що реалізується у переговорах і примирних процедурах з метою дотримання прав та інтересів працівників, роботодавців і держави;

3) фінансової забезпеченості – наявність в органів місцевого самоврядування прав самостійного прийняття рішень щодо формування своїх бюджетів та фінансування завдань і повноважень з метою забезпечувати населення суспільними товарами та послугами якісно і в повному обсязі [9, с.74].

Правова діяльність надана місцевим громадам буде розповсюджуватися на початкову і середню освіту, первинну медицину, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктуру. Дуже важливим моментом у правовій діяльності трьох рівнів місцевого самоврядування є чітка розмежованість прав і обов'язків. Виконавча влада перейде від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, у той час як адміністративний контроль в рамках, окреслених Європейською хартією місцевого самоврядування, ляже на плечі префектів, які замінять глав обласних державних адміністрацій [8, с.3].

Окрім структурних і законодавчих змін з делегування повноважень реформа децентралізації передбачає скасування поділу країни на райони, а саме: замість кількох десятків районів в кожній області має бути створено 4-6 повітів. Повіти будуть формуватися за критерієм кількості населення і компактності, тобто в кожному повіті може проживати від 150 до 400 тисяч осіб. Загалом заплановано поділ всієї території України (поділятиметься на 120 - 130 повітів). Нижче повіту буде адміністративна одиниця - громада - об'єднання низки сіл, селищ або міст. Концепція полягає в об'єднанні сіл у крупні громади, щоб передати таким утворенням широку фінансову та управлінську автономію [10].

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та

місцевого самоврядування. Чим більше децентралізована державна влада, тим:

- більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління;
- гнучкіша управлінська система;
- розвинутіші демократичні інститути, міцніша сама демократія [11, с.87].

Слід також мати на увазі, що децентралізація місцевого самоврядування не є одностороннім процесом і викликається не спонуканням, а об'єктивними умовами: на рівні центральної влади існує усвідомлення того факту, що передача частини повноважень до влад нижчого рівня призводить як до більш раціонального використання ресурсів, так і до більш ефективного вирішення місцевих проблем [11, с. 88].

1.2. Інституційне забезпечення децентралізації влади

Інституційним забезпеченням децентралізації влади є створення в країні таких державних структур, які працюватимуть у сферах системного реформування, керуючись чинним законодавством, і впроваджуватимуть державні заходи щодо реалізації завдань системних реформ державного, регіонального та місцевого розвитку.

Як уже було зазначено вище, головною метою реформи децентралізації є передача від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. Однак для успішного її впровадження необхідно створити виконавчі органи державної влади, наділені відповідними повноваженнями і належну законодавчу базу для правового регулювання.

Оскільки переважний обсяг своїх повноважень органи виконавчої влади реалізують у сфері державного управління, їх прийнято називати органами державного управління. Органами державної влади є Кабінет Міністрів України (вищий орган державної влади), міністерства, державні

комітети, державні служби органи зі спеціальним статусом (центральні органи виконавчої влади - ЦОВВ), міністерства, служби, адміністрації, управління, комітети, відділи, департаменти та інші (регіональні та місцеві). Окремі повноваження органів виконавчої влади законом можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. У своїй роботі вони керуються чинним законодавством України (законами, Конституцією, нормативно-правими актами).

Перед органами місцевого самоврядування стоїть нагальне питання - запровадити правові механізми участі громади у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки наявні статuti та положення вводять дискримінаційні умови, а часто й фактично унеможливають реалізацію права членів громади на громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громад тощо.

Відносини між державою і суспільством значною мірою реалізуються в системі відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їх посадовими особами.

Місцеві державні адміністрації виконують такі функції:

- здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними і районними радами, вступають у відносини із сільськими, селищними і міськими радами;
- сприяють вирішенню питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій;
- сприяють зміцненню матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування;
- контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади;
- розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- повідомляють відповідні органи місцевого самоврядування про це і надають право участі цих органів і їх посадових осіб у проведенні відповідних засідань;
- укладають договори, створюють спільні органи та організації, розглядають відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами [12, с. 211-212].

У 2014 році почало формуватися законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях. Так, Урядом було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [13], а після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації [14].

Слід наголосити, що Конституція України в редакції 1996 року загалом заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування і дозволяє провести системну реформу місцевого самоврядування на базовому рівні, проте не дозволяє запровадити регіональне самоврядування [6; 61, с.45]. Тому, для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів пізніше було внесені зміни до Конституції України [15], а також сформований пакет нового законодавства.

Не менш важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики» [16]. Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.

До основних чинних документів стратегічного характеру у сфері реформування місцевого самоврядування можна також віднести Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [17], а також Зміни до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [18], затверджені Кабінетом Міністрів України. В документах чітко сформульована мета децентралізації влади, якою є відхід від централізованої

моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [19].

Також постановою Верховної Ради України був схвалений План законодавчого забезпечення реформ в Україні, у якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [20].

Наступним кроком у реформуванні місцевого самоврядування повинно бути створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад. Саме з цією метою було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [21]. Відповідно до цього закону реформа децентралізації передбачає створення нової адміністративно-територіальної одиниці – об'єднаної територіальної громади (ОТГ) [21]. Механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області визначені у «Методиці формування спроможних територіальних громад» [76].

Пропоную зупинитись детальніше на процесі створення ОТГ. Згідно Закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад" виділяються наступні етапи створення ОТГ:

- ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад;
- підготовка проектів рішень та рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та схвалення їх місцевими радами;
- подача рішень облдержадміністрації для надання висновку;
- прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад;
- призначення перших виборів депутатів та голови ОТГ;
- проведення виборів;
- реорганізація органів місцевого самоврядування [21].

Об'єднана громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку облдержадміністрації. Тож, по суті ОТГ утворюється не після проведення виборів, а після прийняття рішення усіма громадами про об'єднання. Ось чому перші ОТГ, вибори до яких проходили у жовтні 2015 року, святкують День села улітку – в той період, коли приймалися рішення.

Тепер давайте розглянемо ситуацію з виборами. Вибори в ОТГ проходять згідно Закону "Про місцеві вибори" та Постанови ЦВК від 12.02.2016 р. №32 «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів» [77]. ЦВК призначає перші місцеві вибори не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів, а виборчий процес таких виборів розпочинається за п'ятдесят днів до дня перших місцевих виборів. ЦВК призначає вибори за наявності бюджетних коштів двічі на рік - на останню неділю квітня та останню неділю жовтня. У разі наявності коштів вибори можуть бути призначені на будь-яку неділю грудня, крім останньої.

Закон «Про місцеві вибори» [22] встановлює, що депутати місцевої ради та голова ради (староста) обираються на перших місцевих виборах на строк до обрання на чергових виборах депутатів та голови ради. Як нам вже відомо, 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. Таким чином, всі ОТГ, навіть утворені у 2018-2019 роках, повинні провести чергові вибори у 2020 році. Така ситуація підведення усіх під єдині строки є логічною не лише з державної, але й з партійної позиції. Можливо вибори президента, який має бути обраний в 2019 році, будуть проведені з невеликим проміжком часу. З

часу початку децентралізації було проведено 11 перших виборів у ОТГ. Наступні вибори чекатимемо у квітні та жовтні 2019, квітні та жовтні 2020 року [23]. Новостворені ОТГ керуються законом України «Про співробітництво територіальних громад», в якому визначені організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контроль [24].

Територіальні громади сіл (селищ, міст) в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці називаються спроможними територіальними громадами [25].

Також, після набуття чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [21] було запроваджено інститут старост. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування у селі або селищі (які разом з іншими населеними пунктами добровільно об'єднуються у одну територіальну громаду), обирається мешканцями села або селища на строк повноважень місцевої ради об'єднаної територіальної громади та за посадою входить до складу виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади.

Зміни, спрямовані на більш чітке визначення статусу старости, кола його повноважень, територіальних меж діяльності, а також підстав і порядку дострокового припинення повноважень старости, чого раніше не було встановлено жодним нормативно-правовим актом, вніс Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» [26]. Цим законодавчим документом врегульовано статус старости села та селища, визначено поняття «старостинський округ» – частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані

один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста. За даним законом староста має наступні повноваження:

- представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах місцевої ради об'єднаної територіальної громади;
- сприяти жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;
- вносити пропозиції до виконавчого комітету місцевої ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів місцевої ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб.

Староста може також здійснювати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, яке затверджується радою об'єднаної територіальної громади. В цьому положенні зазначаються права старости, порядок його обрання та припинення повноважень, порядок звітування та інші питання, що пов'язані з його діяльністю. В свою чергу, староста звітує перед радою ОТГ не рідше одного разу на рік, а також перед мешканцями села (сіл) під час відкритих зустрічей з громадянами. Станом на серпень 2018 року в громадах працювало 2565 старост (додаток А) [27].

Також, законопроектом 2217а [28] було запропоновано запровадження інституту префектів шляхом внесення змін до Конституції України.

Префект - це державний службовець, який на довіреній йому території здійснює нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування, координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечує виконання державних програм, а також спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами

місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації. Крім цього, префект може здійснювати й інші повноваження, покладені на нього Конституцією та законами України. Станом на грудень 2017 року даний законопроект було схвалено Верховною Радою у першому читанні [15], але інститут префектів в Україні досі не запроваджено.

Неможливо оминати без уваги ще один документ, а саме законопроект "Про засади адміністративно-територіального устрою України" [30]. Він регулює питання щодо порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій. Зокрема, законопроект встановлює трирівневу систему адміністративно-територіального устрою України (АР Крим і області - райони - громади). Крім того, запроваджується державна реєстрація адміністративно-територіальних одиниць. Передбачається, що прийняття документа дозволить уникнути дублювання повноважень районної ради та РДА (районної державної адміністрації) з органами місцевого самоврядування територіальних громад, зайвих витрат на утримання апарату РДА, підвищити якість надаваних послуг за рахунок збільшення фінансування бюджетів органів місцевого самоврядування в частині створення госпітальних округів, нового освітнього простору тощо. Відзначимо, в Україні досі діє закон про адміністративно-територіальний устрій, який був прийнятий ще в 1981 році указом президії Верховної ради УРСР.

Вагомим внеском у реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало прийняття низки законів, якими врегульовуються питання передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Серед яких:

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-

будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [31];

- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [32];
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [33];

Бюджетний механізм є одним із головних важелів державного регулювання соціальних та економічних процесів. Забезпечення його ефективності - запорука виконання функцій держави, роль якої в кризові періоди підвищується в багато разів. Так, для законодавчого врегулювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування була внесена низка змін в Бюджетний та Податковий кодекси. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [34] врегулював питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [35] запровадив акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в місцевий бюджет, надав право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [36] вирішено питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також контролю за додержанням останніми бюджетного законодавства. Також розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» [37].

Україна має достатню законодавчу базу для подальшого впровадження і вдосконалення реформи децентралізації. В перспективі територіальні громади повинні стати активними учасниками забезпечення соціально-економічного розвитку територій, а органи місцевого самоврядування – бути зацікавлені у збільшенні обсягів власних надходжень бюджетів базового рівня. Обсяг та якість наданих послуг має відповідати розмірам сплачених податків членами територіальних громад. Тільки після цього можна стверджувати про можливість цілеспрямованої й активної роботи органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціально-економічного розвитку та повноцінного використання бюджетно-податкового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць [38, с.125].

Висновки до розділу 1.

Підводячи підсумки, можна зазначити, що у період з 2014 по 2017 роки було розроблено і прийнято велику кількість нормативно-правових актів у сфері реалізації реформи місцевого. Проте для успішного завершення процесу децентралізації необхідним є прийняття ще низки нормативно-правових актів, які би врегульовували невирішені питання децентралізації місцевого самоврядування. Одним з головних таких питань залишається внесення зміни до Конституції України щодо децентралізації влади, засад і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України. Метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Ці зміни мають послабити конфлікти у відносинах між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у спосіб розмежування їхніх повноважень відповідно до принципу субсидіарності [39]. Також законодавчого врегулювання потребують питання щодо служби в органах

місцевого самоврядування; управління земельними ресурсами в межах територій об'єднаних територіальних громад; державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення та місцевого референдуму. Звісно, реформування місцевого самоврядування потребує подальшого вдосконалення і розвитку інституційного забезпечення децентралізації влади. Створення ефективного, прозорого, дієвого інституційного апарату забезпечить злагоджену взаємодію як держави, так і суспільства, та дозволить надати більше повноважень і підвищити відповідальність державних органів влади на місцях.

РОЗДІЛ 2 СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні

Реалізація процесу об'єднання територіальних громад в Україні розпочалась в середині 2015 року. Тоді було утворено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які об'єднали 795 місцевих рад.

25 жовтня 2015 року в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування (ОМС), а з 1 січня 2016 року вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку (додаток Б) [27].

У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зростає у 2,3 рази (було створено ще 207 ОТГ). Таким чином, станом на початок 2017 року в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад і в яких було проведено перші місцеві вибори й розпочато процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад. Після прийняття у 2017 році низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. За результатами моніторингу Міністерства регіонального розвитку, станом на 10 серпня 2018 року в Україні утворено 803 ОТГ, з яких 98 ОТГ очікують рішень ЦВК про призначення перших виборів. Громади об'єднали 3702 місцеві ради (33,8% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 року), в яких проживає 6,8 млн. жителів (19,4% від загальної кількості населення України) (додаток В) [27].

Згідно рейтингу п'ятірку передових областей за рівнем реалізації децентралізаційних процесів складають Дніпропетровська, Житомирська, Полтавська, Запорізька та Тернопільська області. Тобто це ті області, які з урахуванням їхніх географічних та демографічних особливостей, сформували найбільшу кількість територіальних громад на початок 2018 року. Останні

сходинки в рейтингу займають Київська, Харківська, Луганська та Закарпатська області (додаток Г) [27].

Для подальшого соціально-економічного розвитку держави необхідно і надалі підвищувати якість надання державних послуг та раціонального використання коштів бюджету. Головною складовою повноцінного розвитку країни є формування фінансово забезпечених органів місцевого самоврядування (ОМС). Саме стабільне та достатнє фінансування ОМС забезпечить ефективне виконання власних повноважень з одного боку та оперативного вирішення завдань соціально-економічного характеру на рівні територіальної громади – з іншого. Завдяки передаванню повноважень і фінансів на місця громади отримали можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію.

Враховуючі вагомі результати процесу перебудови всієї системи управління країною, необхідно здійснити аналітичну оцінку проблем формування та виконання місцевих бюджетів. В Україні налічується більше 10 тисяч місцевих бюджетів. До реформи місцевого самоврядування більше 70% ресурсів зосереджувалося в державному бюджеті, решта - більше 20% - у місцевих бюджетах [40]. Починаючи із 2014 року спостерігається поступове збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. Це вказує на зміцнення фінансової бази ОМС та є прямим наслідком реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [30].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «місцеві бюджети мають бути достатніми для здійснення ОМС наданих їм законом повноважень і забезпечення мешканців відповідних громад якісними публічними послугами» [41].

Фінансові експерти зробили аналіз перших фінансових підсумків за 2017 рік і констатували, що в минулому році збереглося зростання місцевих бюджетів, частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та

динаміка збільшення обсягів надання державної фінансової підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури.

Велика увага приділяється питанням і проблемам, що стосуються саме формування дохідної частини місцевих бюджетів, пошуку і реалізації резервів її наповнення. Дослідження фактичних надходжень загального фонду місцевих бюджетів України протягом 2015–2018 років показали вагоме зростання загального обсягу їх доходів. Починаючи із 2015 року (додаток Д) спостерігається поступове збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті (з 45,6% у 2015 році до 51,5% у 2017 році), що вказує на зміцнення фінансової бази ОМС та є позитивним наслідком реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухваленої 1 квітня 2014 року [13].

Протягом січня-грудня 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,0 млрд грн, що більше від прогнозних показників Мінфіну на 21,3 млрд грн. А у порівнянні з 2016 роком надходження зросли на 45,4 млрд грн або на +31%. Це свідчить про підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо пошуку резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

Частка фінансових ресурсів, які отримують місцеві бюджети з державного бюджету досягає 50%, тобто органи місцевої влади володіють половиною фінансових ресурсів зведеного бюджету. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті досягає 50%, тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні вагомий фінансовий ресурс, щоб ним ефективно управляти та спрямовувати на розвиток громад (у відносинах з державою - 50/50) (додаток Е) [42].

Розглянемо досягнення реформи місцевого самоврядування у частині результатів ефективності управління бюджетними ресурсами об'єднаними територіальними громадами (ОТГ). Показники моніторингу свідчать, що

ОТГ демонструють кращі темпи зростання власних доходів, ніж вони становлять по всіх інших рівнях місцевих бюджетів України, навіть більше, ніж по бюджетах міст обласного значення (додаток Ж) [42].

Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за січень-грудень 2017 року зросли на 87,0 % та склали 9,3 млрд грн (+4,3 млрд грн).

Враховуючи те, що нові 207 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 році, тільки в 2017 році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до свої місцевих бюджетів, то їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом минулого року зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд грн (+3,2 млрд грн) (додаток Ж).

Необхідно зазначити, що темп зростання власних доходів 159 ОТГ, які вже у 2016 році отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становить +34,2% (+1,1 млрд грн). Це більше, ніж на 3% від середнього показника по Україні (темپ зростання власних доходів по місцевих бюджетах України - 1%). (додаток Ж) [42].

Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів зумовлені діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, вживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів.

Крім того, сьогодні місцеве самоврядування поступово відходить від притаманної раніше споживацької позиції. Замість очікування дотацій сьогодні активно діють у напрямку створення ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, аналізують витрачання бюджетних коштів та запобігають неефективному, нерациональному їх використанню.

У доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб - 110,0 млрд грн або 57,3% від загальної суми доходів місцевих бюджетів. У порівнянні з 2016

роком, надходження цього податку збільшилися на 31,1 млрд грн або на 39,9%.

Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно і є складовою місцевих податків. У звітному періоді місцевими бюджетами було отримано плати за землю 26,4 млрд грн, що на 13,0% (на 3,0 млрд грн) більше від надходжень за 2016 рік. У структурі доходів плата за землю займає 13,7%.

Серед рівнів місцевих бюджетів найвищий показник приросту доходів по відношенню до минулого року спостерігається по бюджетах ОТГ - +20% (середній показник приросту надходжень від плати за землю в цілому по Україні складає 13,0%).

З огляду на зміни до податкового законодавства та розвиток підприємницької діяльності, значний приріст надходжень зафіксовано по єдиному податку. Його сума склала 23,3 млрд грн, що на 6,1 млрд грн (+ 35,7%) перевищує надходження 2016 року.

Слід звернути увагу на динамічне зростання доходів від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Упродовж січня-грудня надходження склали 2,4 млрд грн, що перевищує минулорічний показник на 70,9%.

Серед рівнів місцевих бюджетів показники приросту доходів є найвищим по бюджетах ОТГ – +72,5%. По бюджетах міст обласного значення приріст становить – 69,3%.

Високий приріст надходжень свідчить про зацікавленість органів місцевого самоврядування у мобілізації коштів до своїх бюджетів та наявність резервів для подальшого зміцнення фінансової спроможності громад (додаток Л) [42].

До місцевих бюджетів надійшло 2,9 млрд грн плати за надання адміністративних послуг, що на 844,4 млн грн більше (+40,1%) від надходжень за минулий рік. По бюджетах міст обласного значення доходи від плати за надання адміністративних послуг зросли на 72,6%.

По бюджетах об'єднаних територіальних громад плата за надання адміністративних послуг збільшилася в 4,5 рази, що зумовлено створенням ОТГ та організацією роботи по наданню адміністративних послуг безпосередньо на територіях об'єднаних громад (створення ЦНАПів, визначення уповноважених осіб по наданню відповідних адміністративних послуг).

Щодо трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, то станом на 01 січня 2018 року місцеві бюджети одержали 272,9 млрд грн, у тому числі:

- 1) базову дотацію – 5,8 млрд грн;
- 2) субвенцію на соціальний захист населення – 124,7 млрд грн;
- 3) освітню субвенцію – 51,5 млрд грн;
- 4) медичну субвенцію – 56,2 млрд грн;
- 5) субвенцію на формування інфраструктури ОТГ – 1,5 млрд грн;
- 6) субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій – 6,2 млрд грн.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування субвенцій на виплати пільг та субсидій) станом на 1 грудня 2017 року склали 345,3 млрд грн, що на 103,4 млрд грн або на 42,7 % більше 2016 року.

Станом на 1 грудня 2017 року видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів України склали 51,0 млрд грн, що на 16,4 млрд грн або на 47,5% більше аналогічного періоду 2016 року, в тому числі у містах обласного значення – 21,0 млрд грн (+5,6 млрд. грн або +36,2%), в об'єднаних територіальних громадах – 2,7 млрд грн (+1,5 млрд грн або більше у 2,3 рази).

Видатки бюджету розвитку на 1 жителя мають постійну тенденцію росту. Так, у місцевих бюджетах України цей показник зріс з 888 грн до 1315 (на 48,1 %), у тому числі в бюджетах міст обласного значення - з 891 грн до 1220 грн (на 36,9 %), а в бюджетах ОТГ - з 788 грн до 882 грн (на 11,9%) (додаток М).

Про фінансову спроможність місцевих бюджетів свідчать і залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів міст обласного значення станом на 1 грудня 2017 року (додаток Н). Вони становили 17,1 млрд грн, у тому числі загального фонду - 13,0 млрд грн, із яких на казначейських рахунках - 7,3 млн грн, на депозитних рахунках в банківських установах - 5,7 млрд грн, що становить 43,8% від загальної суми залишків бюджетів міст обласного значення.

Станом на 1 грудня 2017 року залишки коштів на рахунках об'єднаних територіальних громад склали 3,8 млрд грн, у тому числі 0,5 млн грн - на депозитних рахунках (додаток П).

Слід зазначити, що ОТГ ефективніше використовують наявний в їх розпорядженні ресурс, спрямовуючи кошти на розвиток територій, а не накопичуючи їх на депозитних рахунках в банках. Держава також збільшила обсяги надання державної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури.

Так, якщо у 2014 році було передбачено регіонам з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 0,5 млрд грн, то в 2016 році обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проектів зріс майже на 7 млрд грн та склав 7,3 млрд грн. За ці кошти було реалізовано 5904 проекти з підтримки місцевого та регіонального розвитку та 523 ОМС отримали кошти на проекти соціально-економічного розвитку. Станом на 1 січня 2018 року обсяг загальної бюджетної підтримки склав 16,1 млрд грн, що більше у 32 рази, порівняно з 2014 роком (додаток Р).

В державному бюджеті в 2017 році була передбачена субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій в розмірі 6,2 млрд грн, яка на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України розподілена між місцевими бюджетами та спрямована на реалізацію 10569 проектів розвитку (додаток С) [42].

Станом на 1 серпня 2018 року обсяг загальної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток територіальних громад та розбудову їх

інфраструктури склав 19,37 млрд. грн, що більше майже у 39 разів, порівняно з 2014 роком (0,5 млрд. грн.) (додаток Т).

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

У 2017 році державна бюджетна підтримка для 366 ОТГ в обсязі 1,5 млрд. грн. повністю була розподілена між місцевими бюджетами та перерахована їм в повному обсязі. За рахунок цих коштів громади впровадили 2046 інфраструктурних проекти (додаток У).

У 2017 році в державному бюджеті було передбачено місцевим органам влади кошти ДФРР в обсязі 3,5 млрд грн, які повністю були розподілені та спрямовані на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації (додаток Ф) [42].

«За рахунок державної підтримки регіонального розвитку, а саме державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) і коштів субвенції для ОТГ, в регіонах у 2017 році реалізовано 2,8 тис інфраструктурних проектів на суму 5 млрд грн. Які дають можливість говорити про зародження нової якості освіти, інфраструктури, медичного і соціального забезпечення у громадах та сільській місцевості. Держава мотивує сільські території, інвестуючи у регіональне зростання через ДФРР, субвенції для ОТГ, на соціально-економічний розвиток та інші програми. Разом з тим, найбільшу увагу громади мають звертати на власні доходи місцевих бюджетів, які сьогодні сягнули 173,5 млрд грн. Це і є ті можливості для реалізації стратегій розвитку територій і впровадження проектів. - Міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Геннадій Зубко [43].

Варто зазначити, що показники виконання бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш

якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращання умов проживання жителів громади [44].

Підводячи підсумки вище наведеного аналізу, є всі підстави стверджувати про те, що реформа децентралізації дає хороші результати, і виконує поставлені завдання щодо створення належного життєвого середовища для мешканців громад. Загалом діяльність ОТГ в Україні має позитивні результати. Напрямок руху їх діяльності націлений на досягнення максимального рівня своєї фінансової самостійності.

Вже в перший рік свого функціонування в новому статусі, об'єднані громади змогли третину коштів спрямувати на розвиток своїх територій. Не зважаючи на брак досвіду з реалізації інвестиційних проектів, громади довели свою здатність працювати на результат - вони освоїли 95 % коштів з 1 млрд грн субвенції на розвиток інфраструктури [45].

Дослідження показали, що існує значна кількість громад з чисельністю населення до 5 тисяч мешканців, це ОТГ Вінницької, ОТГ Черкаської, ОТГ Запорізької і ОТГ Полтавської областей. Це є досить сумним фактом, тому що призводить до фінансової та кадрової неспроможності таких громад виконувати покладені на них повноваження у порівнянні з тими громадами, які мають чисельність населення 10 тисяч і більше.

На сьогоднішній день, процес реалізації реформи децентралізації в Україні знаходиться на стадії, коли громади готові об'єднуватись, але вони мають бачити і розуміти конкретні вигоди об'єднаних громад. Подолати сумніви можна лише шляхом постійного діалогу з громадами, підвищення кваліфікації управлінського корпусу органів місцевого самоврядування та муніципалітетів, та індивідуальний підхід до кожної створеної територіальної громади.

2.2. Переваги та ризики бюджетної децентралізації

Вважаємо за необхідне взяти до уваги той факт, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежить від загального ходу адміністративної реформи, успішності 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. Водночас процес децентралізації супроводжують чисельні переваги і ризики, які необхідно враховувати для успішної реалізації реформи [8, с.23].

До переваг децентралізації на рівні управління державою науковці відносять:

- створення передумов для розвитку громадянського суспільства;
- право місцевої влади визначати форми надання суспільної послуги населенню;
- 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, с.3].

Запропоновані принципи, в цілому, відповідають світовій практиці перерозподілу фінансування і функціонування місцевих громад, мають вектор руху, направлений на покращення умов для розвитку фінансової самостійності територіальних громад.

Західні дослідники Дж. Понтон і П. Гілл зазначають, що будь-яка децентралізація неминуче стикається з такими проблемами:

- допустимий рівень децентралізації (місцевий, регіональний або федеральний),
- обсяг влади кожного органу на кожному рівні,
- політичні та адміністративні відносини між різними органами влади на різних рівнях [46, с.3-4].

Отже, поряд з цим децентралізація має й низку негативних наслідків. Причинами цього стають неретельне планування і не послідовність у реалізації реформ. Такі реформи, як правило, проводяться в умовах політичної нестабільності, коли рівень довіри до влади невисокий, а особи, що безпосередньо відповідальні за прийняття рішень, не можуть завжди належним чином задовольняти потреби населення, які виникають. Це може призвести до серйозних економічних проблем, у тому числі:

- втрати контролю над макроекономікою,
- нерівності між регіонами і нерівномірного надання послуг,
- неправильного розподілу ресурсів в угоду місцевим інтересам.

В кожен конкретний період часу мають існувати тверді правила, що визначають ступінь відповідальності органів влади будь-якого рівня [46, с.4].

Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації існують чималі ризики. Розглянемо детальніше можливі ризики процесу децентралізації:

- домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть загальнонаціональними;
- ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні і, навіть дестабілізація країни в цілому;
- збільшення ймовірності того, що виконання делегованих державних функцій може стати менш скоординованим як по горизонталі (між адміністративно- територіальними одиницями), так і по вертикалі (між рівнями управління);
- самостійність у діяльності місцевих органів влади може викликати протиріччя і перерости у конфлікт з намаганням центральних органів влади зберегти владні повноваження;

- низький рівень свідомості, культури та обізнаності членів громадянського суспільства за умов децентралізації урядування таїть в собі небезпеку «не толерантного» і «нечесного» використання влади на фоні недостатньої контрольованості і відповідальності з боку громадянського суспільства можуть мати досить негативні наслідки;
- диспропорції і нерівномірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам;
- намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань;
- неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій;
- помилки у здійсненні фінансово-бюджетної децентралізації, які полягають у відсутності належної фінансово-бюджетної автономії та наповнення дохідної частини місцевих бюджетів ведуть до того, що місцеві органи влади не будуть спроможними виконувати ці функції.

За оцінками експертів, надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою такої функції як стабілізація та перерозподіл доходів. За умов фінансово-економічної нестабільності, цілі державної, регіональної і місцевої влади в питаннях реалізації бюджетної політики, можуть мати різні пріоритети, а це означає, що зрівнювати бюджетну забезпеченість буде неефективно, тому що це призводить до посилення диференціації міжрегіонального розвитку. Також, стверджувати однозначно про те, що бюджетна децентралізація перешкоджає бюджетному зближенню регіонів буде некоректно. Передача видаткових повноважень регіонам та право самостійного встановлення місцевих податків, вигідна, на сам перед, регіонам з високим рівнем доходів, а це означає, що можливості надавати суспільні послуги в «багатих регіонів» і надалі будуть вищі, аніж у «бідних

регіонів», тобто економічно потужні регіони і далі стають сильнішими. Виходячи з вищенаведеного, бюджетна децентралізація є інструментом регулювання регіонального розвитку, який стимулює регіони до фінансової автономії та пошуку додаткових фінансових джерел, активізації внутрішнього потенціалу розвитку, досягненню балансу між потребами та можливостями регіонів. Тому можна сказати, що на даний час виконана важка робота на шляху до бюджетної самостійності місцевого самоврядування, досягнуто значних позитивних результатів, але попереду ще багато завдань щодо вдосконалення досягнень та подолання зазначених перешкод.

Отже, результати впровадження реформ децентралізації управління є як позитивними, так і негативними. Досвід також свідчить, що наслідки децентралізації навряд чи будуть позитивними, якщо не будуть введені ефективні нормативно-правові врегулювання у напрямі підвищення підзвітності на місцях, фінансові обмеження на рівні місцевих влад і національного уряду. Врахування позитивних і негативних сторін під час впровадження децентралізації управління професійно-технічною освітою є надзвичайно важливими. Це дасть змогу оптимально розподілити ресурси держави для вирішення питань національного і місцевого значення [46, с.4].

Враховуючи вищерозглянуті аспекти і вже отримані певні результати процесу децентралізації, можна стверджувати, що в процесі перерозподілу бюджетних потоків відчувається деяка взаємна недовіра між центральною владою і виконавчою на місцях. Центральними органами влади не повною мірою наданий принцип делегування певних обов'язків і відповідальності за ухвалення певних рішень місцевим органам влади. Процес бюджетної самостійності територіальних громад тільки почався, тому поки що і не повною мірою підтримується фінансовою і законодавчою складовими.

Децентралізація, в ряді випадків, підтримується лише формально, на рівні очільників держадміністрацій, про що можна зробити висновок з постійних нарад у Прем'єр-міністра з ними з цього питання. Тобто, працює

або технологічний (виконавчий), або особовий чинник впровадження цієї реформи. Тому необхідність в наданні більших повноважень територіальним органам по всій вертикалі збільшується.

Для успішного запровадження перерозподілу фінансових потоків бюджетних надходжень, а точніше їх оптимізації, дуже важливою є довіра та підтримка населення, які в свою чергу будуть вимагати і прискореного результату, за принципом «зразу і сьогодні». Враховуючи цей факт, досягнення вагомих результатів можливе лише під керівництвом мудрого і досвідченого керівництва, яке зможе ефективно та зрозуміло для громади скористатися раціонально наданими повноваженнями в межах бюджету.

Раціональний підхід до витрачання бюджетних коштів призведе до мінімізації бюджетного дефіциту. Вдало проведена бюджетна децентралізація сприятиме нарощуванню фінансового потенціалу території, активізації інвестиційної діяльності, стимулюванню підприємницької активності, що в підсумку буде зміцнювати економічний потенціал та забезпечить «ґрунт» для росту і розвитку.

2.3. Політика децентралізації в умовах розширення прав місцевих органів влади і забезпечення їх фінансової та бюджетної самостійності

В Україні вже кілька років рухається процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Вже є певні досягнення, але такими темпами неможливо швидко вирішити проблеми людини у конкретному селі, селищі та місті. Тому ці процеси вимагають подальшого вдосконалення підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Міжнародний досвід показує, що не можливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами

місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально [47, с.348].

Як вже розглядалося вище, в законодавстві України закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування [48, 19], прийняті базові нормативно-правові акти, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Оскільки країна вкрай потребує кардинальних змін, а реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади є базовою, без якої неможливе здійснення секторальних реформ (освітньої, медичної, житлово-комунальної тощо) було прийнято три ключові закони, які вже сьогодні дають можливість громадам розвиватись, а саме закони «Про співробітництво територіальних громад» [24], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [21], «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [19], та закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [41].

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

На сьогодні система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на

відповідних територіях. Нинішні політики, на жаль не мають стратегічного бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом, місцевого самоврядування зокрема, а також політичної волі та бажання здійснювати справедливую реформу [49].

Як стверджує директор Департаменту місцевого самоврядування та територіальної організації влади Мінрегіону України Сергій Шаршов, без внесення змін до Конституції України в частині децентралізації провести повноцінну реформу неможливо, також він зазначив, що всі необхідні зміни в цій частині, які підготували асоціації органів місцевого самоврядування спільно з експертами, увійшли до проекту змін до Основного закону, який вніс на розгляд парламенту Президент України. Зміни покликані переформатувати органи місцевого самоврядування з наділенням їх максимальними повноваженнями за принципами децентралізації і субсидіарності, а також державні адміністрації в органи префектурного типу, чітко визначити, що таке адміністративно-територіальна одиниця. Зміни до Основного закону дають можливість створити при обласних і районних радах виконавчі комітети. Адже сьогодні виконавчі функції районних та обласних рад здійснюють місцеві державні адміністрації.

Реформа місцевого самоврядування покликана вирішити три основні проблеми:

- 1) демонтувати надмірну централізацію влади, яка тягне за собою високий рівень корупції, низький рівень управлінських рішень та неузгодженість політики розвитку і реалізації інтересів громад;
- 2) вирішити проблему слабкої матеріально-фінансової основи територіальних громад, яка є причиною низької якості публічних послуг, зношеності мереж та створює ризики виникнення різних техногенних катастроф;
- 3) розв'язати проблему надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, наслідком якої є низький рівень

професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зникнення з карти України сотень сіл [50].

З прийняттям пакету законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг місцеві громади отримали широкий перелік нових повноважень: архітектурно-будівельний контроль, видача документів дозвільного характеру, реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб, реєстрація актів цивільного стану, видача паспортних документів, державна реєстрація підприємців, юридичних та фізичних осіб, реєстрація речових прав на нерухоме майно, надання відомостей з Державного земельного кадастру [51].

В ході реформи спроможні громади вже отримали більш широкі повноваження, ресурси і відповідальність, а завдяки змінам в законодавстві збільшився й перелік послуг, які можуть надаватися на місцях. Так, за підтримки міжнародних донорських програм (Представництво Європейського союзу в Україні, «U-LEAD з Європою», USAID), в ОТГ починають відкриватись сучасні центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) — приміщення, де за принципом «єдиного вікна» можна отримати необхідні адміністративні послуги. Також, об'єднані громади наділяються додатковими повноваженнями та відповідними фінансовими ресурсами, а саме:

- 60 % податку на доходи фізичних осіб;
- 100 % податку на майно;
- 100 % єдиного податку;
- 5 % акцизного податку з роздрібної торгівлі (тютюн, алкоголь, нафтопродукти);
- 100 % податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ;
- 100 % платежів за надання адміністративних послуг;
- 25 % екологічного податку;

- іншими зборами та платежами, міжбюджетними трансфертами та надходженнями в рамках програм та допомог [52].

Підтримка реформи децентралізації в Україні є одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Так, в планах діючого Уряду є створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в Україні шляхом побудови ефективної системи влади. Схематично це відображено на малюнку (додаток X) [53].

Ключовими моментами у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування стали такі завдання: до кінця поточного року більшість існуючих малочисельних місцевих рад мають об'єднатися, а отже вони стануть спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах. Для подальшого розвитку законодавчої бази очікується прийняття таких важливих законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) - забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку;

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративних територіальних одиниць та населених пунктів, ведення

Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України;

- щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад - запровадить принцип повсюдності юрисдикції ОТГ у земельних відносинах, надасть повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів;

- щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель;

- щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;

- «Про міські агломерації» - визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій.

Висновки до розділу 2.

Успіхи реформи на досягнутому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Але наступним кроком має бути внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її успішного завершення.

З огляду на вище розглянуті питання, можна підсумувати, що збільшення самостійності місцевих бюджетів та розширення їх фінансової спроможності надійними джерелами доходів вкрай необхідне. При подальшому реформуванні бюджетно-фіскального законодавства та практичній реалізації основних напрямів здійснення децентралізації України профільним Міністерствам та службам, бюджетному Комітету Верховної Ради України та органам виконавчої влади варто врахувати такі пропозиції:

1. Удосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб у спосіб:

- поступової заміни нормативів розмежування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), зокрема, приведення нормативу розмежувань ПДФО м. Київ до загальних правил (у країнах з успішним досвідом децентралізації, зокрема, Словаччині, частка до державного бюджету складає 6,2 %, бюджетам вищих територіальних одиниць належить 23,5 % надходжень, а на рівні місцевого самоврядування -70,3 %);

- розмежувань ПДФО та передачі надходжень за цим податком місцевим бюджетам за місцем фактичного проживання (реєстрації) особи, доходи котрої оподатковуються;

- підвищенні ефективності розподілу доходів від справляння ПДФО між адміністративно-територіальними одиницями різних рівнів шляхом перерозподілу на основі формульного розрахунку з врахуванням наступних параметрів (наприклад, за досвідом Словаччини): чисельності офіційно зареєстрованого населення (оскільки кількість товарів та послуг орієнтовані на показник офіційної чисельності населення); кількості дітей дошкільного віку (заклади дошкільної освіти фінансуються місцевими коштами); відсотку жителів пенсійного віку; категорії величини населеного пункту (коефіцієнт для врахування обсягів перевищення товарів та послуг через трудову міграцію).

2. Забезпечення повноцінного формування власних доходів місцевих бюджетів в обсягах, що сприятимуть підвищенню ефективності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, шляхом:

- зміни нормативів щодо частки власних доходів місцевих бюджетів (тобто без урахування трансфертів) у зведеному бюджеті на рівні не менше 30 % шляхом перерозподілу на користь місцевих бюджетів додаткових джерел його формування;

- удосконалення системи адміністрування майнового податку за рахунок;
- вирішення проблеми інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру;
- посилення фіскального адміністрування земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності;
- проведення грошової оцінки (переоцінки) земель у населених пунктах та за їх межами з урахуванням ринкового фактору;
- завершення формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- застосування диференційованого поправочного коефіцієнта для вирівнювання сум податкових надходжень з урахуванням особливостей ринків нерухомості різних населених пунктів України, які впливають на реальну вартість нерухомого майна;
- застосування податкових пільг у вигляді заліків податку на нерухоме майно в рахунок зобов'язань з податку на доходи (при оподаткуванні фізичних осіб) і на прибуток (при оподаткуванні юридичних осіб) із метою запобігання подвійному оподаткуванню (як доходів, так і об'єктів нерухомого майна, що були придбані за вже оподатковані доходи);
- розробки програми роботи з громадськістю з метою роз'яснення переваг введення податку на нерухоме майно та механізму формування і справляння цього податку шляхом використання ЗМІ (радіо, телебачення, масового розповсюдження друкарської продукції);
- зміна бази оподаткування транспортного податку (згідно спільної пропозиції у концепціях реформування податкової системи Мінфіну та профільного Комітету Верховної Ради пропонується за базу взяти ринкову вартість понад 1 млн грн автомобіля до 5 років, незалежно від об'єму двигуна) за діючою ставкою;
- нормативне врегулювання додаткових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок розширення власних джерел, зокрема, податкового або тарифного стимулювання раціонального відношення до сортування та

утилізації побутових відходів (за досвідом Франції), запровадження плати за розміщення реклами в культурно-історичних осередках (за прикладом Чехії).

3. Підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, зокрема, шляхом впровадження на місцевих рівнях системи моніторингу виконання бюджетних коштів та інформування громадськості за допомогою сучасних інформаційних технологій. Прозорість використання коштів платників податків є найдієвішим антикорупційним інструментом. Оскільки місцеві чиновники займають керівні посади переважно тривалий час, то перспектива викриття існуючих зловживань та корупційних дій чинитиме супротив залученню громадськості до бюджетних питань (питома вага порушень при використанні коштів місцевих бюджетів є вищою, ніж при використанні коштів державного бюджету). За даними Державної фінансової інспекції України, в 2014 році з 64 165,3 млн грн коштів місцевих бюджетів, які були охоплені ревізіями та перевітками, втрати фінансових і матеріальних ресурсів внаслідок фінансових порушень склали 567,7 млн грн (0,9 % загального обсягу перевірених), в т.ч. 377,5 млн грн – недостачі, незаконні та нецільові витрати державних ресурсів.

4. Удосконалення механізму обслуговування коштів місцевих бюджетів шляхом перегляду та уточнення нормативно-правової бази, зокрема, щодо перегляду норми щодо 5-денного терміну виконання платіжних доручень органів місцевого самоврядування службою Держказначейства на предмет виключення умови виконання доходів зведеного бюджету України та з одночасним посиленням відповідальності за невчасне проведення платіжних доручень місцевих бюджетів.

5. Стимулювання органів місцевого самоврядування до проведення ефективної бюджетної політики, що забезпечує рівний доступ громадян до суспільних послуг:

- удосконалення нормативно-правового регулювання системи міжбюджетних трансфертів в частині нівелювання негативного впливу

соціально-економічних чинників, зокрема, при визначенні обсягів субвенцій до формульного розрахунку внести коригувальні коефіцієнти стосовно кількості внутрішньо переміщених осіб на певній території; індексування доходів відносно рівня інфляції;

- нормативно-правовий супровід оптимізації бюджетних установ в територіально-адміністративних одиницях; розподілу (внаслідок об'єднання територіальних громад) та обслуговування об'єктів спільної комунальної власності (енерго-, тепло-, водопостачання та відведення);

- запровадження додаткових асигнувань або введення коригувальних коефіцієнтів для фінансового забезпечення функції зберігання та реставрації будівель культурно-історичного значення при формуванні видатків на культуру та мистецтво адміністративно-територіальних одиниць, що містять пам'ятки архітектури та мистецтва (наприклад, на території Львівської області міститься 25 % пам'яток України, які оберігаються державою).

6. Підвищення якості та ефективності соціальної політики та створення передумов для «ринку соціальних послуг». З метою забезпечення повноти та якості наданих соціальних послуг необхідно провести зміни в системі соціального захисту, зокрема, через:

- забезпечення в контексті децентралізації нормативно-правової бази для створення Єдиних центрів соціальних послуг;

- впровадження системи соціального планування на місцевому рівні з врахуванням вимог уряду, потреб громади та залученням її до вирішення соціальних проблем;

- здійснення компетентного різнобічного моніторингу з метою визначення потреб громади в послугах та впровадження системи соціального планування на місцевому рівні;

- визначення нормативів фінансування соціальних послуг у відповідності до затверджених стандартів соціальних послуг;

- забезпечення розробки та практичної реалізації механізму фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг» з метою підвищення якості їх надання;
- впровадження державного соціального замовлення шляхом розробки та затвердження єдиного переліку базових соціальних послуг для незахищених осіб, гарантованих державою на безоплатній основі, та економічного обґрунтування їх граничної вартості;
- залучення до надання бюджетних соціальних послуг недержавних (приватних) установ на конкурсній основі й укладення «соціального контракту» згідно визначених правових механізмів;
- нормативно-правового регулювання щодо надання платних соціальних послуг, зокрема: встановлення переліку платних соціальних послуг та економічне обґрунтування їх вартості; визначення стандартів якості платних соціальних послуг та відповідальності за їх порушення;
- забезпечення кваліфікованими управлінськими кадрами на місцевому та регіональному рівнях із залученням громадськості до управління та контролю.

7. Забезпечення розробки та обґрунтування розрахунків фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, зокрема, стандартів надання суспільних послуг як основу для визначення обсягів загальних видаткових потреб для фінансування зазначених послуг. Існуючий алгоритм визначення обсягів видатків з державного бюджету на виконання делегованих повноважень у формі медичної, освітньої субвенцій та субвенції на підготовку робітничих кадрів базується на формульних розрахунках, в яких нормативи бюджетної забезпеченості визначаються не галузевими стандартами, а фінансовими можливостями державного бюджету. Оскільки органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяги виділених коштів, а збільшення фінансування на ці галузі за рахунок власних ресурсів не завжди є можливим, то проблематичним вбачається забезпечення якості та повноти надання таких послуг для споживачів.

8. Підвищення ефективності фінансової політики органів місцевого самоврядування на всіх рівнях за рахунок розширення фінансових інструментів:

- стимулювання розвитку фондового ринку місцевих (муніципальних) цінних паперів;
- сприяння розвитку на місцевому та регіональному рівнях страхового ринку за рахунок активізації всіх видів майнового страхування, страхування життя та недержавного пенсійного страхування, страхування професійної відповідальності надавачів суспільних послуг;
- активізація інших видів фінансових послуг на місцевому рівні: створення кредитних спілок та кредитування на привабливих умовах; надання якісних лізингових та факторингових послуг, зокрема, в житловокомунальній сфері для широкого впровадження енергозберігаючих та енергозаміщуючих технологій.

Комплексне виконання передбачених напрямів реформування дозволить бюджетній децентралізації бути не основною метою державної політики, а стати дієвим інструментом державного управління в бюджетних відносинах та підвищенні ефективності надання суспільних послуг через делегування повноважень та забезпеченням автономності та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування [54].

РОЗДІЛ 3 БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Успішна децентралізація публічної влади в державі є запорукою демократизму та забезпечення народовладдя, впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави. Саме тому вивчення досвіду європейських країн щодо реформування адміністративно-територіального устрою є важливим для впровадження та вдосконалення ще не достатньо ефективної системи місцевого самоврядування в Україні.

Для більшості європейських країн чіткий розподіл функцій, повноважень та фінансових ресурсів між центром та регіонами – це основа, на якій базується держава та добробут її мешканців. В цьому плані, децентралізація – це не просто передача повноважень чи ресурсів, це насамперед, створення умов для розвитку. Дієвість цього механізму чітко прослідковується на прикладі як постсоціалістичних країн Європи (Польща, Словаччина, Естонія, Литва), так і розвинутих європейських демократій (Швеція, Франція, Німеччина, Велика Британія тощо). Тому, дослідження кращих практик та можливість їх адаптації до вітчизняних умов є пріоритетом на найближчу перспективу [55].

В європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана. Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведені в таблиці 1.

Таблиця 3.1

Моделі місцевого самоврядування та країни що їх використовують.

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
---------------------------------	---------------------------	-----------------------

Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія, Латвія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективне вирішення місцевих проблем;
- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями.

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку [56].

Взагалі питанням місцевого самоврядування країн Північної Європи приділяється велика увага. Наприклад, Місцеве самоврядування в скандинавських країнах має давні традиції. Історично у Норвегії воно було введено в 1837 р. після кількох років конфлікту між норвезьким парламентом і королем Швеції. З того ж року діють закони, що стосуються місцевого самоврядування в міських муніципалітетах, у Данії [57, с. 87]. У Швеції перші закони про місцеве самоврядування з'явилися в 1862 р, у Фінляндії – в період з 1865 р. [58, с. 103] У кожній із згаданих країн, крім Норвегії, положення про місцеве самоврядування були внесені до конституції. У скандинавських країнах структури місцевого самоврядування з моменту свого утворення спиралися на традиції, насамперед, у сфері управління справами церковних громад. У зв'язку з цим церковний адміністративний поділ країн на парафії було використано в якості основи для створення одиниць місцевого самоврядування.

Розглянемо детальніше особливості організації місцевих фінансів та досвід проведення ефективних реформ бюджетної децентралізації в розрізі заявлених вище моделей. Так, в сучасному світі існує 20 країн з федеративним устроєм, 4 з яких в Європі (Австрія, Бельгія, Німеччина,

Росія). В основі реалізації бюджетної децентралізації цих країн закладено два визначальні принципи – автономії та участі. Так, принцип автономії чітко фіксує компетенцію федерального центра і уточнює, що все, що поза межами його компетенції, належить до компетенції субфедеральних органів влади. Зазвичай, до компетенції федеральних органів влади відносять: міжнародне співробітництво, оборону, митні розрахунки тощо. Принцип участі передбачає залучення представників субфедеральних органів влади до формування федеральної політики, шляхом представництва в законодавчій та виконавчій гілці влади. Питання узгодження бюджетної політики територій і федерації лежить в площині субсидіарного підходу (діяльність влади вищого рівня доповнює діяльність влади нижчого рівня). Дуже цікавим на наш погляд є процес децентралізації влади деяких зарубіжних країн.

Виразним представником цієї групи країн є Німеччина, на аналізі якої зупинимось детальніше. Ця країна має давні традиції місцевого самоврядування з федеративним устроєм і не має єдиної системи місцевого самоврядування. Так, на сьогодні в німецькому законодавстві реалізовано принцип поділу місцевих адміністрацій на муніципальні і державні в поєднанні з контрольними повноваженнями державних органів за місцевим самоврядуванням [59, с. 56]. Крім того, в Німеччині проведено розмежування обов'язкових і добровільних повноважень, які мають комуни і міста, що також підкреслює проміжний характер її системи місцевого самоврядування. Територіальними одиницями згідно чинного законодавства є: землі, округи, райони та общини (базова ланка). Великі міста за статусом прирівнюються до району. Землі є суб'єктами конституційного права, однак не можуть самостійно вести міжнародну політику. На відміну від українських громад, німецькі можуть приймати власні закони. Попри існуючі розбіжності та специфічні ознаки бюджетних відносин наших країн їх 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). Джерела доходів бюджетів територіальних одиниць Німеччини - типові: податки, збори, часткові відрахування, державні асигнування, доходи з продажів, кредити. Згідно законодавства, 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, ним обкладаються капітал і дохід всіх підприємств, які господарюють на території округу чи громади, окрім сільськогосподарських та ремісничих. Бюджети земель на 80% формуються власними надходженнями, решта - дотаціями та субвенціями. Особливістю бюджетної системи є закріплення за кожним рівнем податків, які скеровуються лише до одного з бюджетів. Бюджетна децентралізація в Німеччині передбачає участь держави в бюджетному регулюванні: федерація несе відповідальність за цілісність економічного розвитку країни, завдання земель – опікуватися культурою, освітою та наукою, а все що стосується життя громади відноситься до повноважень общин.

Реформи децентралізації у найбільш централізованій в минулому державі – Франції, певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. На сьогодні адміністративно-територіальний устрій Франції складає п'ять ланок територіальних одиниць: комуна (базова одиниця, кількість яких сягає нині 36 тис), кантон, округ, департамент та регіон. При цьому кантон і округ не мають органів управління, натомість комуни, департаменти і регіони мають органи місцевого самоврядування та є територіальною основою діяльності самоврядних територіальних колективів. Регіони вважаються територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування на чолі з перфектами, які є гарантами реалізації національних інтересів та забезпечують адміністративне управління державними інститутами в регіоні

[55]. У 2002 році Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. Створення агломерації сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад та дозволяє економити державний ресурс і створювати умови для саморозвитку [56]. Фінансову базу муніципалітетів формують: закріплені податки (земельний податок на забудовані/незбудовані ділянки, територіальний економічний податок з підприємств, місцевий збір на освоєння надр). Серед місцевих податків (яких існує понад 30 видів!) є досить цікаві. Наприклад, податок на прибирання території чи збір на утримання палати ремесел чи збір на встановлення електроосвітлення. Як і у Польщі, жодна французька комуна не забезпечує себе доходами на всі 100%, і це при тому, що податкова система Франції вважається найжорсткішою в Європі та надто централізованою (доходи місцевого самоврядування більш як на 60% залежать від трансфертів) [55].

Цікавим в плані наслідування є позитивний досвід бюджетної децентралізації молодшої країни - члена ЄС Словаччини, яка має багато спільних з Україною рис. За конституцією з 1993 року Словацька Республіка - самостійна, унітарна держава. Починаючи з цього періоду Словаччина активно почала розбудовувати децентралізовану систему державної влади, а результатом стали зростання економічної активності на регіональному та місцевому рівні, розширення переліку повноважень та обсягів відповідальності за стан справ на «місцях» для органів місцевого самоврядування, динамічне зростання економіки тощо. В Словаччині реформи були проведені поступово, в кілька етапів. Спочатку в 1990-1996рр. було скасовано області і замість трьох рівнів управління область – район – населений пункт залишилось два: райони (38) і територіальні одиниці (121). Такі зміни не були довершеними, оскільки й надалі зберігалася вертикаль влади і місцеве самоврядування й надалі було обмежено в своїх діях. Пізніше, в 2000 році була проведена широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа (тривала до 2002 року), завдяки якій було вибудовано

трирівневу модель державного управління – «групада – обласне самоуправління – держава» з високим рівнем автономності всіх гілок та відповідним фінансовим забезпеченням. На сьогодні Словаччина – це 8 самоврядних країв та 3000 громад. В результаті проведених реформ 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 по сьогодні. Розширення прав громад та країв було підкріплено джерелами доходів, які в результаті реформи бюджетної системи (2005 р.) було передано на місцевий рівень. Фінансові ресурси були розподілені таким чином, що уряд і регіони отримали потужну фінансову базу для своєї діяльності. Сьогодні фінансування власних функцій відбувається за рахунок власних доходів громад; фінансування делегованих повноважень – за рахунок цільових трансфертів. Частка трансфертів в структурі доходів сягає не більше 30%, решта - власні надходження. Як і в Україні, вагоме місце належить податку з доходів фізичних осіб (понад 20%), місцеві податки складають більше 14% (надефективним серед яких є податок на нерухомість) [55].

Щодо унітарних країн в яких територіальний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих органів влади в частині адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади, то в цьому випадку розподіл функцій між ланками бюджетної системи майже відсутній, а суспільні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи. До таких країн можна віднести Велику Британію, Іспанію, Італію. В результаті проведених реформ децентралізації значно розширилися права міст, муніципальних рад, зросла автономія їх місцевих бюджетів. На відміну від інших країн з широкою регіональною автономією, до місцевих податків Великобританії належить тільки один податок – податок на майно, який формує третю частину доходів місцевих бюджетів. Цей податок стягується з власників та орендарів всіх видів майна

виробничого та невиробничого призначення, а ставка визначається в залежності від потреб міста у фінансових ресурсах та може диференціюватися в залежності від міста. Місцеві бюджети формують також неподаткові надходження (оренда та продаж землі, водних ресурсів) та відрахування від загальнодержавних податків (прибутковий податок з громадян, податок з корпорацій, ПДВ, акцизи) [55, с.59].

Проблемою організації місцевого самоврядування в Іспанії став закріплений в Конституції принцип автономії, згідно якого усі територіальні одиниці, що складають систему державнотериторіального устрою країни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території – володіють автономією при вирішенні своїх справ. Модель іспанської автономії передбачає, що статус самоврядних одиниць мають не тільки «історичні національності» як історично сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Країна Басків, Каталонія, Галісія), а й кожен із муніципалітетів та провінцій [55, с.60]. Проведена у 80-х роках податкова реформа дозволила перерозподілити фінансові компетенції центральних та регіональних органів влади, унормувати порядок стягнення податків, які передавалися автономним утворенням, визначити систему податкового контролю та запобігання податковим правопорушенням. По сьогоднішній день експерти вважають, що практика Іспанії - це взірць вирішення проблеми бюджетного федералізму в межах податкової системи країни. Ключовими бюджетоформуючими податками автономних одиниць Іспанії є податок на нерухомість, автотранспорт та на економічну діяльність. Цікавою особливістю формування спроможних громад в цій країні є критерій чисельності населення. Чим більша чисельність громади - тим більші повноваження.

Щодо організації місцевого самоврядування в Італії, то відповідно до Конституції цієї країни, всі територіальні одиниці (комуни, провінції, міста та області) є автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями. Законодавством країни комунам дозволено об'єднуватись чи

розділяться, виходячи з інтересів мешканців громади. Наразі в країні нараховується 110 провінцій і 8048 комун [55]. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. До компетенції провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами. Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло.

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до складу розвинених країн світу, для яких характерна множинність місцевих податків, що включають: групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний і т. д), групу прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита. Реформа децентралізації в Італії не є досконалою і завершеною, вона триває до сьогодні. Але, як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних

фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні [56].

Також, не можливо оминати увагою досвід Північних країн Європи з дуже високим ступенем фіскальної децентралізації та соціально орієнтованими економіками, таких як Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія Ця четвірка скандинавських країн, має вдало побудовану трирівневу систему бюджетів. Фінансова система країни (з високим рівнем оподаткування!), максимально враховує інтереси громадян. Фіскальна автономія підкріплена домінуванням місцевих податків у доходах місцевих бюджетів: в Швеції – 61%; Данії – 51%; Норвегії – 43%. Ключовою особливістю бюджетної децентралізації цих країн є чітка відповідність органів місцевого самоврядування рівню повноважень та обсягам бюджетного забезпечення. Кожен рівень самоврядування має право встановлювати свої ставки податків.

Вельми корисним для України є досвід Польщі. Бюджетна децентралізація була завершальною реформою після реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою (яка проводилась в 2 етапи: 1-й етап (1989-99рр.) кількість повітів і гмін (базова одиниця) скорочено до 379 та 2479 відповідно та 2-й етап (1997-99 рр.), кількість воєводств скорочено з 49 до 16). Це дало можливість збудувати раціональну, демократичну адміністративну систему із потужним, незалежним місцевим самоврядуванням. Результатом таких змін в країні стала триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство», замість «гміна – воєводство». Так, за польським законодавством, ключовими 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 та ін. Окрім того, доходи формуються надходженнями від податку на доходи фізичних та юридичних осіб; цільовими субвенціями, дотаціями без вказування цільового призначення та коштів ЄС. До слова, бюджет гміни на

60% формують власні надходження, решта 40% дофінансовується субвенціями та дотаціями із центрального бюджету (наприклад, на освіту і медицину). 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 [55]. У процесі проведення централізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одному регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету. Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність. Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави. Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогоднішній день основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні територіальних громад. Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Це у свою чергу позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад, призвело до їх суттєвого поліпшення, а також позитивно вплинуло на розвиток країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її

основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції.

Досвід проведення децентралізаційних реформ у такій країні як Латвія також цікавий по-своєму. У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фінансовий. Кожен напрям реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими. Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування. Незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій. Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню. Однак упровадження цієї реформи проходило зі значними труднощами: дрібні громади не бажали об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. Причиною цьому були відсутні чіткі правила об'єднання, що в свою чергу призвело до неспроможності об'єднаних громад виконувати необхідні функції. На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково. Незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню

можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток [56].

З проголошенням в Україні державної незалежності, одним з головних чинників захисту національних інтересів є її роль і місце в системі міжнародних відносин як впливової європейської держави та ключового суб'єкта міжнародної безпеки. Так, стратегічним пріоритетом діяльності зовнішньої політики було визначено європейську інтеграцію.

Європейська інтеграція (від лат. *integratio* — поповнення, відновлення) - процес поступової уніфікації та зрощування національних економік європейських держав з метою подолання суперечностей між інтернаціоналізацією господарського життя та обмеженими можливостями внутрішніх ринків. Європейська інтеграція поступово набуває значення загальноєвропейського процесу [60].

Саме європейська інтеграція є запорукою зміцнення її міжнародних позицій, набуття додаткових гарантій забезпечення територіальної цілісності, суверенітету та національно-культурного відродження країни, створення передумов для проведення більш ефективної оборонної політики, перебудови й підготовки національної економіки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції з економічними системами інших країн. Ідея європейської інтеграції підтримується більшістю громадян України та впливовими політичними силами. Стратегічно важливим пріоритетом зовнішньополітичної діяльності України є укладення Угоди між Україною і Європейським Союзом [69] про асоціацію а також Угоди про створення зони вільної торгівлі з країнами ЄС [62].

Після проголошення незалежності України було прийнято такі стратегічні документи:

- Постанова Верховної Ради Української РСР від 25 грудня 1990 р. «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин» [63];

- Звернення Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» від 5 грудня 1991 р. [64];
- Основні напрями зовнішньої політики України, схвалені Постановою Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. [65];
- Угода про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС від 14 червня 1994 р. [66];
- Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615 «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» [67];
- Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072 «Про програму інтеграції України до Європейського Союзу» [68];
- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої від 30.11.2015р. [69].

З прийняттям цих та інших стратегічних документів процес європейської інтеграції було визначено одним із стратегічних пріоритетів в зовнішньополітичній діяльності України. Відносини між Україною та ЄС перейшли на новий рівень – від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції.

Європейський Союз вже багато років надає фінансову допомогу Україні. Це така допомога, як:

- технічна допомога на реалізацію 200 проектів на загальну суму близько 262,7 млн. євро (реалізація національної та регіональної програми допомоги ЄС, програми прикордонного співробітництва, механізм Twinning, освітню програму Tempus, програму Всеохоплюючої інституційної розбудови та Інструмент співробітництва з ядерної безпеки);
- секторальна бюджетна підтримка ЄС: започатковано п'ять програм на загальну суму 244 млн. євро (сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським

Союзом, підтримка впровадження транспортної стратегії України, підтримка впровадження Стратегії національної екологічної політики України, підтримка політики управління кордоном в Україні, продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України.

У рамках впровадження пакету розширеної економічної та фінансової допомоги Україні 13 травня 2014 р. у Брюсселі було підписано Угоду про фінансування Контракту для України з розбудови держави [70]. Сума грантових надходжень в рамках програми складає 355 млн. євро. Поряд з Контрактом державної розбудови, між Україною та ЄС також укладено угоди про їх фінансування (бюджет 21 млн. євро); програми підтримки громадянського суспільства в Україні (бюджет 10,8 млн. євро; програми підтримки регіональної політики України (бюджет 55 млн. євро). У 2014 р. Європейською Комісією було затверджено Стратегічні пріоритети Інвестиційного інструменту сусідства на 2014-2020 рр. [68]. Європейський Союз є одним із найбільших донорів гуманітарної допомоги для громадян України. Загальний обсяг допомоги ЄС Україні, наданої з липня 2014 року, складає близько 399 млн. євро [71].

Також для підтримки реформи децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування Європейський Союз надає Україні фінансову допомогу. Європейська Комісія прийняла велику програму заходів для підтримки реформи децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні. Програма з бюджетом 97 млн. євро фінансується Євросоюзом (90 млн євро), Німеччиною (6 млн євро) і Польщею (1 млн євро). Вона спрямована на зміцнення управління та відповідальності на локальному, регіональному та центральному рівнях для кращого задоволення потреб населення. Додаткова підтримка в розмірі 10 млн євро від інструменту, яка робить внесок у стабільність і мир, спрямована на відновлення управління, примирення і зміцнення миру на сході України.

Вважаємо за необхідне відмітити, що в українському суспільстві має місце низький рівень обізнаності та поінформованості населення про

об'єктивні перспективи та суть євроінтеграції. Тому у жовтні 2017 року розпорядженням Кабінету Міністрів України була схвалена Уряд схвалив «Стратегію комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021 роки» [72]. Основною метою Стратегії є утвердження в українському суспільстві свідомої підтримки членства України в Європейському Союзі, інтеграції в європейський економічний, культурний та політичний простір та здійснення процесу внутрішніх реформ і перетворень у бік більш вільного, справедливого, демократичного, успішного і прозорого суспільства. Стратегія визначає комунікаційні цілі та цільову аудиторію. Передбачається, що реалізація Стратегії здійснюватиметься спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та бізнесу за рахунок і в межах бюджетних призначень, передбачених центральним органам виконавчої влади, іншим державним органам на відповідний рік, та інших джерел, не заборонених законодавством. Для реалізації Стратегії також можуть залучатися фінансові можливості вітчизняних і міжнародних бізнесових організацій, фондів, неурядових організацій тощо [73].

Також з травня 2018 року в Україні стартувала інформаційна кампанія «Євроінтеграція: сила можливостей», ініційована Офісом Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Ця кампанія реалізується за підтримки проекту ЄС Association4U. Її мета – підвищити рівень свідомої підтримки європейського курсу країни та обізнаності українців про те, якими перевагами європейської інтеграції вони можуть скористатися вже сьогодні. Під час регіональної презентації інформаційної кампанії на Закарпатті було відмічено, що активна комунікація допомагає українцям зрозуміти, які саме реформи відбуваються в країні, та впливають на ставлення людей до змін. Саме тому була розпочата інформаційна кампанія, аби продемонструвати реальні історії українців, які вже скористалися можливостями, що з'явилися завдяки Угоді про асоціацію між

Україною та ЄС [59]. Сьогодні Закарпаття не лише показує стрімке зростання експорту до ЄС. Воно показує, що ми можемо продавати більше, ніж купуємо, до того ж продавати товари з високою доданою вартістю. Це та реальність, яка вселяє надію. Експортерами є успішні підприємці, які постачають свою продукцію до ЄС, молоді люди, які здобули освіту в європейських університетах в рамках програми Erasmus +, а також науковці і митці, які завдяки європейським програмам і грантам отримали кошти на модернізацію наукових лабораторій, музейних експозицій, проведення різноманітних досліджень. Курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію України закарпатці розглядають як безальтернативний, оскільки особисто можуть оцінити всі переваги життя в ЄС. У підтримці цього курсу Закарпатська область може стати прикладом для інших регіонів країни. Для більш успішної європейської інтеграції країни існують такі проекти:

- проект «Просування реформ в регіони» здійснюється Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій та «Європейською правдою» за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його мета – посилити підтримку та тиск громадськості задля здійснення проєвропейських реформ в Україні;
- Проект «Діалог зі сприяння торгівлі» здійснюється Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій та має на меті зміцнення потенціалу бізнес-асоціацій і НУО для створення підґрунтя успішної інтеграції України в світову економіку і подальшу інтеграцію в ЄС [74].

З огляду на вище розглянуте, в процесі бюджетної децентралізації в Україні доцільно використовувати ефективні напрями її реалізації та слідувати європейському досвіду, зокрема:

- усунути суперечливості та неоднозначності в окремих положеннях чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування;

- провести науково-обґрунтовану адміністративно-територіальну реформу для укрупнення територіальних громад з урахуванням рівнів їх фінансової спроможності;
- забезпечити чіткий розподіл видаткових повноважень із одночасним розподілом сфер відповідальностей за їх здійснення;
- розширити сферу повноважень органів місцевого самоврядування;
- збільшити обсяг власних надходжень бюджетів місцевого самоврядування (зокрема, шляхом зарахування екологічного податку в повному обсязі до бюджету відповідного рівня, оптимізації механізмів оподаткування нерухомого майна та трудових ресурсів з низькоеластичним попитом, зарахування ПДФО за місцем проживання та ін);
- вдосконалити систему організації міжбюджетних відносин.

Висновки до розділу 3.

Виходячи з розглянутого вище досвіду реформ у зарубіжних країнах, можна зробити висновок, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем. Вважаємо за необхідне підкреслити, що необхідно постійно підвищувати свідомість громадян щодо євроінтеграційної політики. Згідно з опитуванням Київського міжнародного інституту соціології, проведеним у грудні 2017 року, 77% українців не знають про програми ЄС в Україні [75]. Підвищення розуміння суті змін у європейському напрямку на місцевому рівні забезпечить

зростання регіональної підтримки, а це в свою чергу є запорукою успішної реалізації євроінтеграційних реформ в Україні.

Таким чином, в результаті децентралізації Україна має стати розвиненою, демократично сильною державою із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно працювати та забезпечувати населення широким спектром якісних публічних послуг.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

В ході дослідження процесу бюджетної децентралізації в Україні можна з упевненістю стверджувати, що зміни відбуваються повільно в позитивному напрямку, на користь громадян України, але потребують законодавчого вдосконалення та доопрацювання з урахуванням виявлених ризиків. Запровадження вдало організованої політики бюджетної децентралізації є важливим кроком до стабілізації соціально-економічної ситуації. Це сприятиме виходу із фінансової нестабільності і подоланню суперечностей між рівнями влади, а також організуванню взаємовідносин на всіх рівнях управління. Отже, розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розподіл джерел фінансових ресурсів між бюджетами буде сприяти посиленню відповідальності місцевих органів влади за формування та використання місцевих коштів, а в подальшому сприятиме підвищенню рівня добробуту населення.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку потребує спочатку посилення переваг цього процесу, а саме:

- підвищувати фактор свідомості суспільства у сфері підприємницької діяльності;
- підвищувати якість надання публічних послуг, та наближення їх до людей;
- покращувати соціально-економічні умови і в подальшому стабілізувати демографічну ситуацію в Україні;
- забезпечити ефективне і доступне надання освітніх послуг;
- підвищувати кваліфікацію управлінського апарату органів місцевого самоуправління, для превалювання їхніх суспільних інтересів над особистими;

- запроваджувати підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями та державою за результативність своєї діяльності для більшої прозорості своєї діяльності;
- здійснити розподіл об'єктів комунальної власності і вдосконалити порядок їх управління для кращого надання суспільних благ і послуг;
- розширити права місцевих органів влади, зміцнити їх бюджетну самостійність та визначити відповідальність.

Також актуальними залишаються питання забезпечення стабільності джерел формування доходів місцевих бюджетів, відповідності фінансового ресурсу та повноважень органів місцевого самоврядування, ефективності механізму міжбюджетних відносин. Для успішного подальшого розвитку бюджетної децентралізації необхідно:

- формування місцевих бюджетів з урахування цілей і завдань розвитку територій, визначення потреби на фінансові ресурси та реалізація заходів, спрямованих на наповнення місцевих бюджетів;
- проведення реформування місцевих бюджетів, в основі якого має бути соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням удосконалення міжбюджетних відносин;
- сприяння економічному зростанню регіонів, соціальне забезпечення населення та зацікавленість у пошуку додаткових джерел фінансового забезпечення.

Опираючись на досвід європейських країн, можна стверджувати, що процес побудови інституту місцевого самоврядування ще незакінчений. В результаті глобальних переформовувань місцевого самоврядування, все ж таки, на самому нижчому рівні регулярно виникають проблеми між необхідністю мати невеликий штат працівників органів місцевого управління і забезпеченням громадян якісними державними послугами. Незважаючи на те що існують організаційно-правові відмінності між системами місцевого самоврядування в різних європейських країнах, їх органи місцевого самоврядування вирішують приблизно однакові завдання і виконують схожі

функції. Намагаються забезпечувати якісну і комфортну життєдіяльність населення місцевих громад керуючись чинною законодавчою базою держави.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження процесу бюджетної децентралізації в Україні можемо зробити висновки, що надмірна централізація влади згубно впливає на соціально-економічний стан країни в цілому. Надаючи органам місцевого самоврядування більших повноважень стимулюватиме місцеву громаду користуватися системою надання якісних публічних послуг покращувати благоустрій своїх територій, стан будівельної та дорожньої інфраструктури. Ліквідування невідповідностей законодавства на всіх рівнях влади, забезпечення гідної оплати праці в адміністративних органах, розробка внутрішніх стандартів та форм документації адміністративних організацій дозволить громадянам отримувати результативні, своєчасні, доступні, зручні та професійні публічні послуги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2 (20). – С. 145–151.
2. Корень Н.В. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку / Корень Н.В. // Стратегічні пріоритети. – 2017. – №2 (43). – С. 81-82.
3. Луньова А. «Передумови, переваги та недоліки бюджетної децентралізації влади» / А.Луньова // Управління та адміністрування: зб.наук.ст.студ. У 66 заоч.форми навч. / відп. Ред. Н.Л.Новікова. – Ч.1. – Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2018. – 372 с.
4. Морозов С.М., Шкарапута Л.М.: словник іншомовних слів / уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
5. Буряк М.І. Адміністративно-фінансова децентралізація як фактор розвитку субрегіональних територіальних громад // Вісник ДДФА. Економічні науки. – 2014. – № 1. – С. 58–65.
6. Конституція України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Офіційний сайт українського видавництва «Фактор» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/>
8. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання // Український незалежний центр політичних досліджень 2017 р. – с.3-4
9. Палійчук Т. Перерозподіл видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України у контексті впровадження фіскальної децентралізації / Т. Палійчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: економіка і менеджмент. Збірник наукових праць. – 2017. - Випуск 24 – Частина 2. – С.74-77.
10. Райнін І.Л. Добровільне об'єднання територіальних громад регіону // Науково-практичний журнал «Право.ua». -2016. - №1. - С.31-34.

11. Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник / Ю. Г. Кальниш, Т. М. Лозинська, В. І. Тимцуник. – Полтава: РВВ ПДАА, 2015. - 280 с.
12. Мельник А., Оболенський О. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. - К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
14. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>
15. Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619>
16. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 року № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 року №385 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 20.12.2017 року № 1089 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-%D0%BF>

19. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 року № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
20. Постанова Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 04.06.2015 р. № 509-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-1>
21. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.05.2018 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
22. Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
23. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar_detsentralzats_scho_ochk_u_otg_pslia_2020_roku
24. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року № 1508-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
26. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 09.02.2017 р. № 1848-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>
27. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.08.2018 року // Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

- господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/10.08.20181.pdf>
28. Проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1PL68A.html
29. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів / І. Костенюк// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf)
30. Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 22.02.2018 р. № 8051 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH67N00A.html
31. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 року № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19>
32. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26.11.2015 року № 834-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-19?lang=ru>
33. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» 10.12.2015 року № 888-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>
34. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо реформи міжбюджетних відносин» від 20.12.2016 року № 1789-VIII

[Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19>

35. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 01.01.2017 року № 71-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

36. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» 26.11.2015 року № 837-VIII [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19>

37. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» від 08.09.2016 р. № 1509-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>

38. Проць Н. Трансформація міжбюджетних відносин в умовах реалізації бюджетної реформи / Н. Проць // Світ фінансів. – 2015. – №1. – С. 140–150.

39. Скупченко Д.О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні / Д.О. Скупченко // Теорія та практика державного управління. – 2017. – №2 (57). – С.1-7.

40. Жувагіна І.О. Аналіз реалізації бюджетної децентралізації в контексті соціально-економічного розвитку країни / І.О. Жувагіна, Л.М. Філіпішина // Молодий вчений. – 2017 – №4.4 (44.4). – с. 35-39.

41. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

42. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8053>

43. Зубко Г. У 2017-му реалізовано 2,8 тисяч регіональних інфраструктурних проєктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/7802>
44. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH72700A.html
45. Пальчук В. Результати децентралізації у 2017 році: фінансовий аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3059:rezultati-detsentralizatsiji-u-2017-rotsi-finansovij-aspekt-2&catid=64&Itemid=376
46. Свістун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки / В.І.Свістун // Інститут професійно-технічної освіти Національної академії педагогічних наук України. 2012. – С.8-10.
47. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики: [монографія] / В. О. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
48. Європейська хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15. 10.1985 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
49. Загуменник В. В. Державне управління та виконавча влада в Україні : навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Проценко; ред. : О. Д. Крупчан. – Бендери, Київ : Поліграфіст, 2015. – 295 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://pidruchniki.com/84684/pravo/dobrovilne_obyednannya_teritorialn_ih_gromad_vazhliiva_skladova_reformuvannya_sistemi_mistseвого_samovryaduvannya
50. Шаршов С. Реформа місцевого самоврядування вкрай потрібна. За 25 років з карти зникло більше 600 населених пунктів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249157777>

51. Коваленко Г., Дяченко М., Чукіна І. Огляд реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/35.pdf
52. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, - роз'яснення експерта [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/3958>
53. Навіщо децентралізація? [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>
54. Лондар Л. Напрями реалізації політики децентралізації в умовах розширення прав місцевих органів влади і забезпечення їх фінансової та бюджетної самостійності. Аналітична записка [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/politika_desentralizatsii-b1814.pdf
55. Возняк Г. В. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ird.gov.ua/sep/sep20163\(119\)/sep20163\(119\)_056_VoznyakHV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20163(119)/sep20163(119)_056_VoznyakHV.pdf)
56. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Сайт Київської міської ради профспілок [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>
57. Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи : зб. наук. пр. / НАН України ; Держ. установа «Ін-т всесвіт. історії НАН України»; [Акайомова А. В. та ін.] ; за заг. ред. дир. Держ. установи «Ін-т всесвіт. історії Нац. акад. наук України», д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К.: Фоліант, 2012. – 465 с
58. Копил Б. К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України: дис. к.держ.упр.: спец. 25.00.04 / Б. К. Копил. – Х., 2011. – 231 с.

59. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / О. В. Чумакова. – Дніпропетр., 2008. – 200 с.
60. Політологічний словник // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://school.home-task.com/yevropejska-integraciya/>
61. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А. Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.
62. Юрковський Д. Європейська інтеграція – стратегічний пріоритет зовнішньополітичної діяльності України // Державне управління: удосконалення та розвиток № 10, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=761>
63. Постанові Верховної Ради Української РСР від 25 грудня 1990 року «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581-12>
64. Звернення Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» від 05.12.1991 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1927-12>
65. Основні напрями зовнішньої політики України, схвалені Постановою Верховної Ради України від 2 липня 1993 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3360-12>
66. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_012
67. Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615 «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615/98>

68. Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072 «Про програму інтеграції України до Європейського Союзу». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>.
69. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами - членами, з іншої від 30.11.2015р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
70. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 р. № 22-р. «Про підписання Додаткової угоди № 1 між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, про внесення змін до Угоди про фінансування «Контракту для України з розбудови» від 12.05.2014 р.» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-2016-%D1%80>
71. Допомога ЄС Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/eu-policy/assistance>
72. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018— 2021 роки» від 25.10.2017 р. № 779-р 214 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250383204>
73. Про схвалення Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018- 2021 роки [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250383204>
74. Суспільство хоче не просто побачити й зрозуміти переваги євроінтеграції, а й мати можливість ними скористатися, – Іванна Климпущ-Цинцадзе в Ужгороді [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/suspilstvo-hoche-ne-prosto-pobachiti-j-zrozumiti-perevagi-yevrointegraciyi-j-mati-mozhlivist-nimi-skoristatisya-ivanna-klimpush-cincadze-v-uzhgorodi>
75. В Україні стартує інформаційна кампанія «Євроінтеграція: сила можливостей» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://eu->

ua.org/novyny/v-ukrayini-startuye-informaciyna-kampaniya-yevrointegraciya-syla-mozhlyvostey

76. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

77. Постанова ЦВК «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів» від 12.02.2016 р. №32 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>

ДОДАТОК А

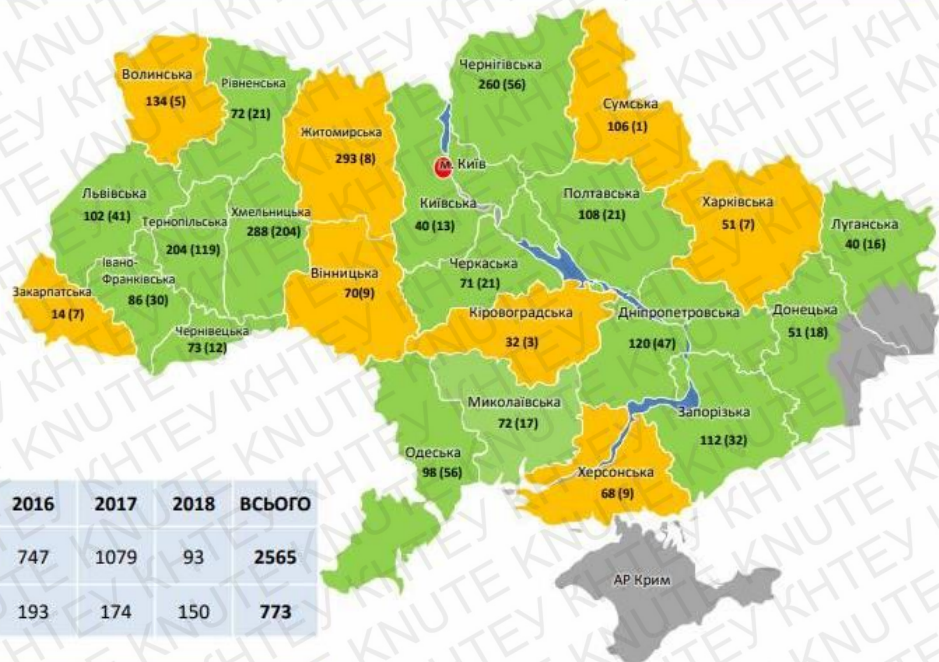
Інститут старост в об'єднаних територіальних громадах. Індикатор 4 [27].

ІНСТИТУТ СТАРОСТ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

ІНДИКАТОР 4

2565старост в ОТГ,
з них:

обрано —

773
(30,1 %)

	2015	2016	2017	2018	ВСЬОГО
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ СТАРОСТ	646	747	1079	93	2565
ОБРАНО СТАРОСТ	256	193	174	150	773

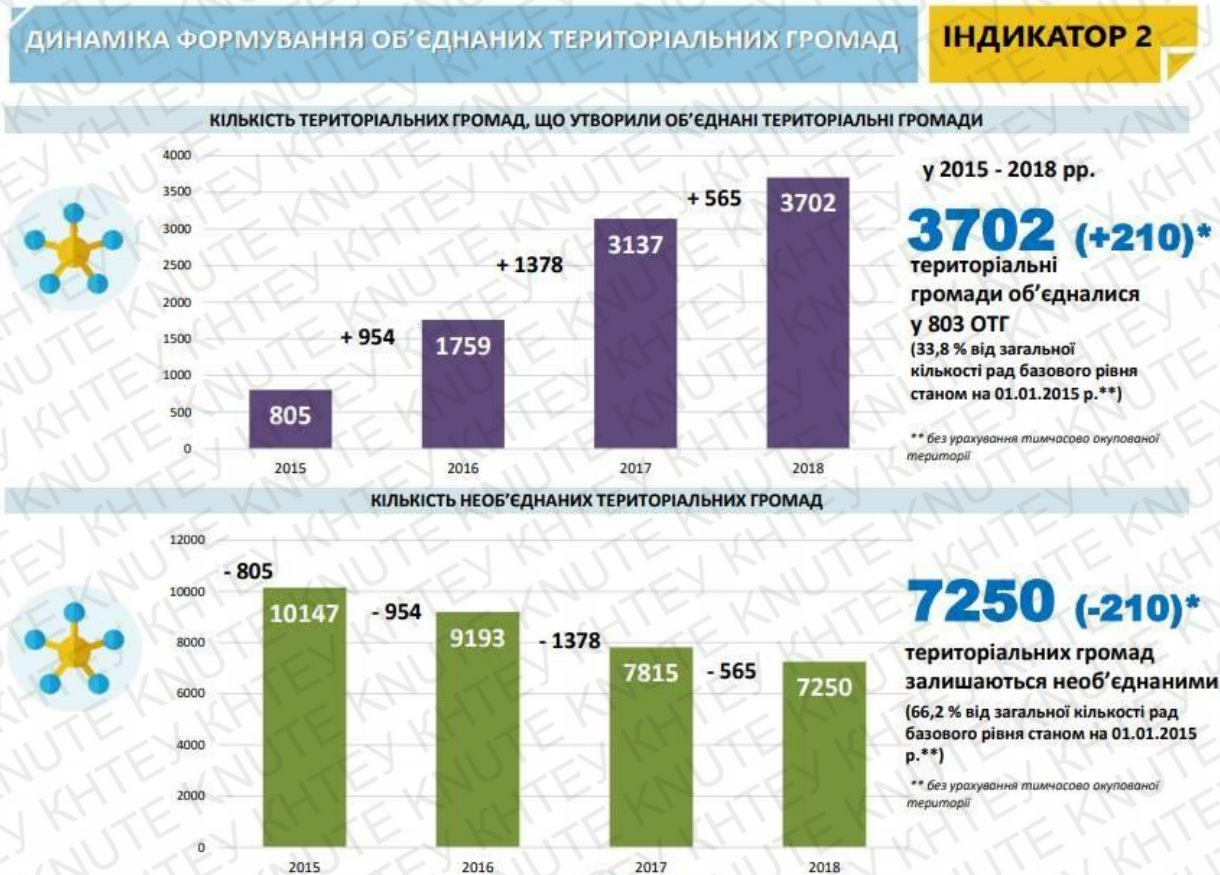
102 (32)

загальна кількість старост (обрано старост)

ДОДАТОК Б

Динаміка формування об'єднаних територіальних громад. Індикатор 2
[27].

ДОДАТОК В

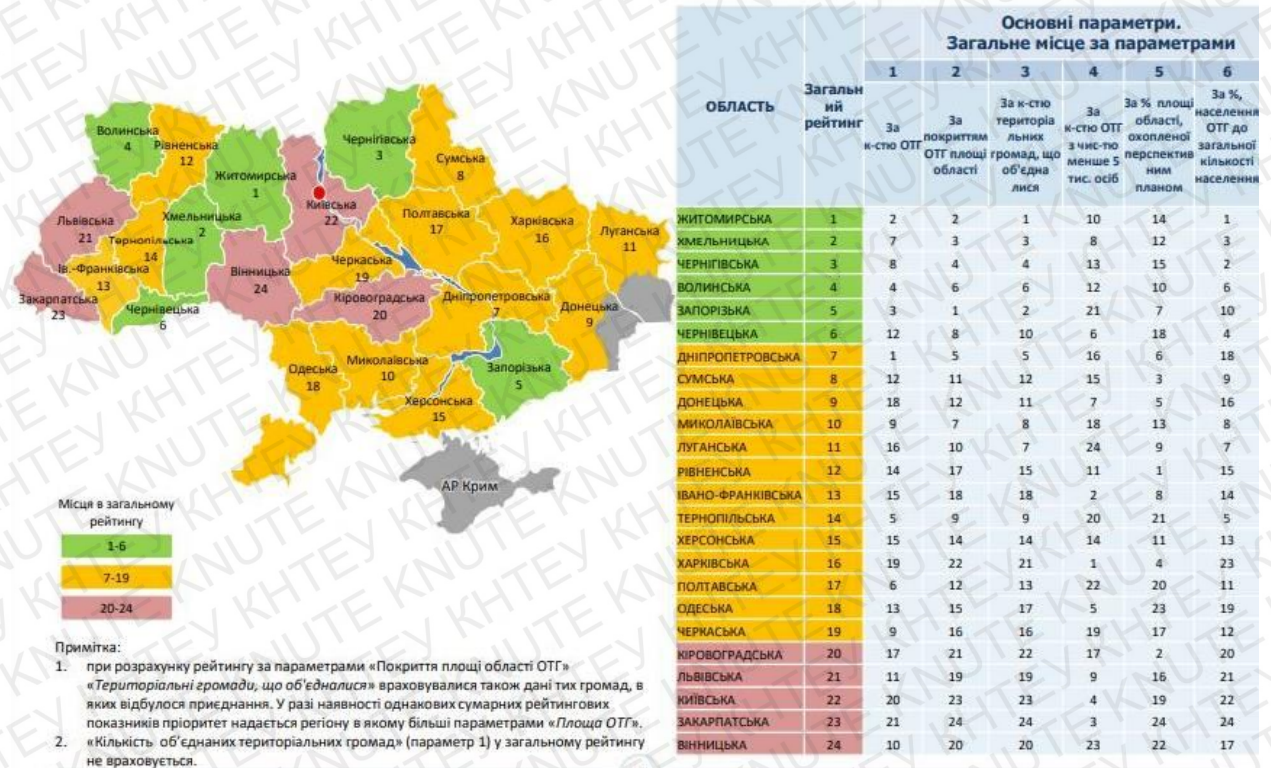
Динаміка формування об'єднаних територіальних громад. Індикатор 2
[27].

ДОДАТОК Г

Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Загальний рейтинг та місце за параметрами. Індикатор 3 [27].

РЕЙТИНГ ОБЛАСТЕЙ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ОТГ ЗАГАЛЬНИЙ РЕЙТИНГ ТА МІСЦЕ ЗА ПАРАМЕТРАМИ

ІНДИКАТОР 3



ДОДАТОК Д

Результати фінансової децентралізації. Зростання місцевих бюджетів (2014-2018 роки). Індикатор 6.1 [27].

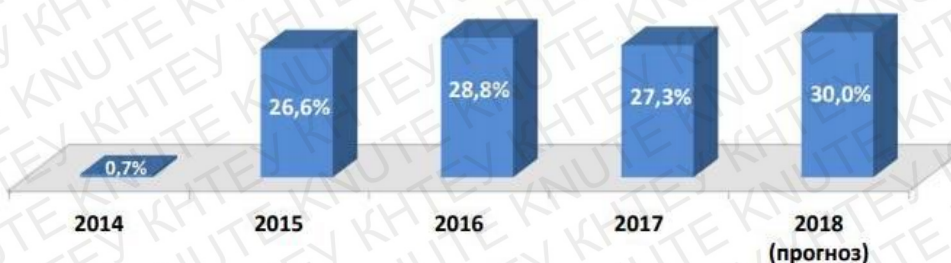
РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ЗРОСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (2014 – 2018 РОКИ)

ІНДИКАТОР 6.1

Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України, %



Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) за 2014-2018 р., %



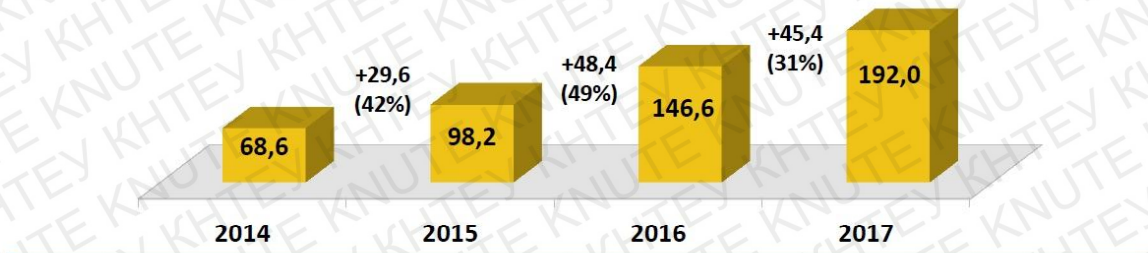
ДОДАТОК Е

Зростання місцевих бюджетів (2014-2017 роки). Індикатор 5.1 [42].

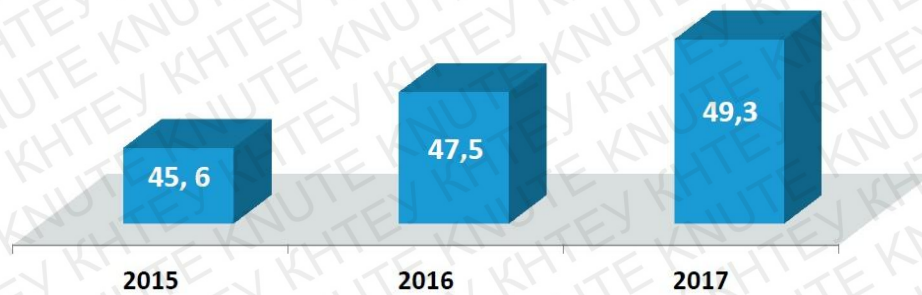
РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ЗРОСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (2014 – 2017 РОКИ)

ІНДИКАТОР 5.1

Власні доходи місцевих бюджетів, млрд.грн.



Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України, %

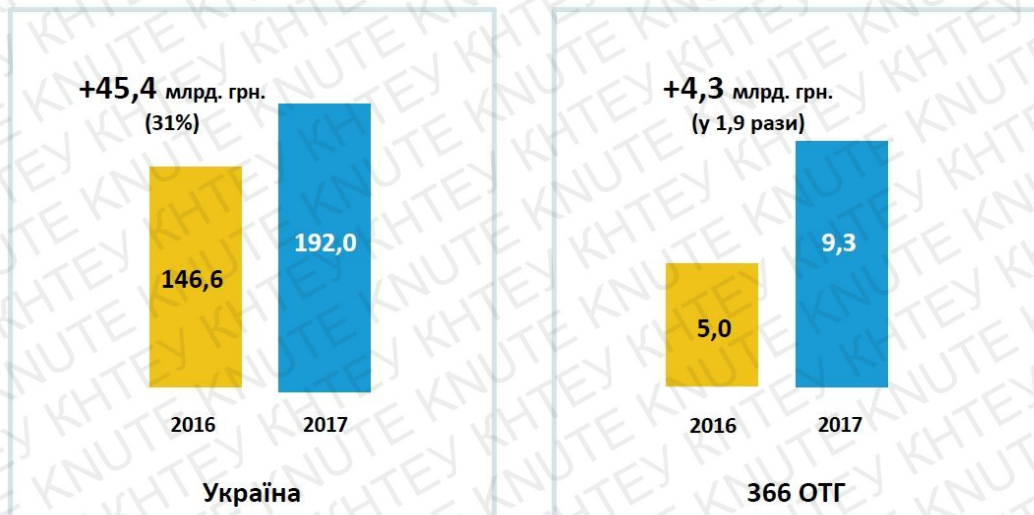


ДОДАТОК Ж

Виконання власних доходів місцевих бюджетів. Індикатор 5.2 [42].

РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВИКОНАННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ІНДИКАТОР 5.2

Виконання власних доходів за січень-грудень 2017 р.
порівняно до січня-грудня 2016 р.,
млрд. грн. (%)

ДОДАТОК К

Виконання власних доходів місцевих бюджетів. Індикатор 5.2 [42].

РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВИКОНАННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ІНДИКАТОР 5.2

НАДХОДЖЕННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ 366 ОТГ
за січень-грудень 2017 та 2016 років,
млн. грн.

Платежі до бюджету	366 ОТГ, Всього				з них:							
					159 ОТГ, які об'єдналися у 2015 році				207 ОТГ, які об'єдналися у 2016 році			
	Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення	
	2016 рік	2017 рік	+/-	%	2016 рік	2017 рік	+/-	%	2016 рік	2017 рік	+/-	%
Всього, із них:	4 959,6	9 275,6	4 316,0	187,0%	3 261,6	4 376,6	1 115,1	134,2%	1 698,1	4 899,0	3 200,9	288,5%
Податок на доходи фізичних осіб	1 749,0	5 211,7	3 462,6	298,0%	1 749,0	2 470,1	721,0	141,2%	-	2 741,6	2 741,6	-
Акцизний податок	709,1	794,2	85,1	112,0%	367,8	417,2	49,4	113,4%	341,3	377,0	35,7	110,4%
Плата за землю	1 168,1	1 402,0	233,9	120,0%	559,0	651,7	92,7	116,6%	609,0	750,2	141,2	123,2%
Єдиний податок	1 042,0	1 402,6	360,6	134,6%	449,2	605,5	156,3	134,8%	592,8	797,1	204,3	134,5%
Податок на нерухоме майно	76,8	132,5	55,7	172,5%	35,6	60,3	24,8	169,6%	41,2	72,1	30,9	175,1%

ДОДАТОК Л

Виконання власних доходів місцевих бюджетів. Темпи зростання. Індикатор 5.3 [42].

РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ. ТЕМПИ ЗРОСТАННЯ

ІНДИКАТОР 5.3

Темп зростання місцевих податків та зборів місцевих бюджетів за січень-грудень 2017 року до січня-грудня 2016 року (за рівнями бюджетів), у % та млн. грн.



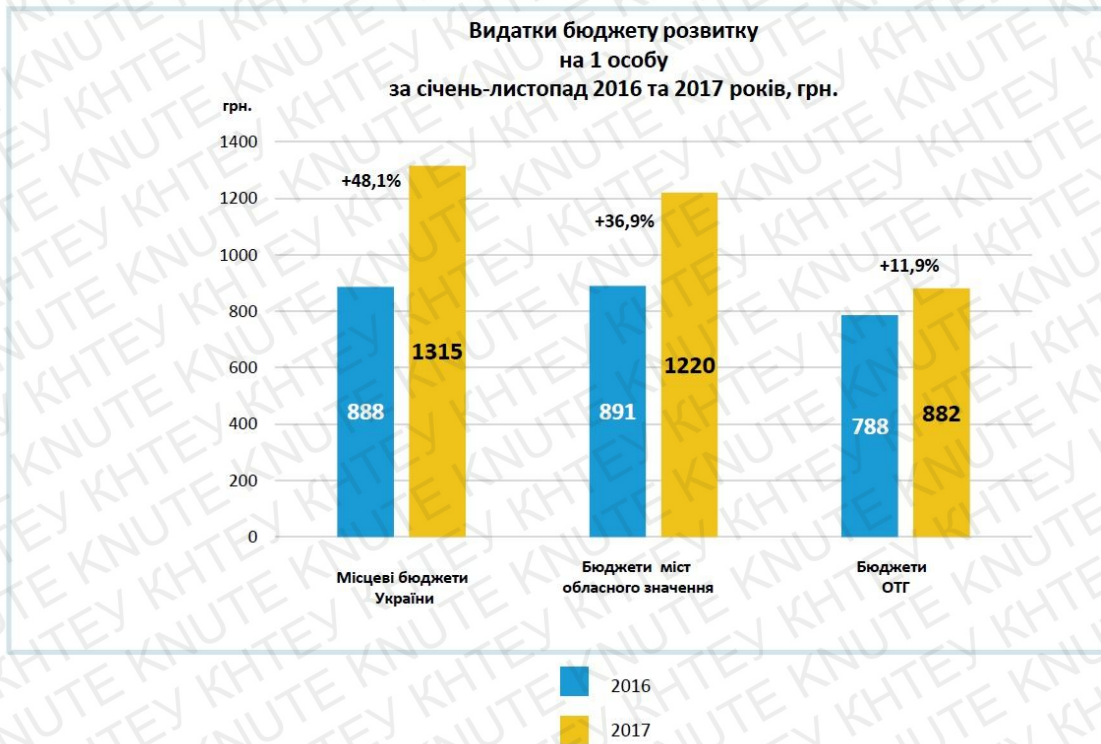
Темп зростання плати за надання адміністративних послуг за січень-грудень 2017 року до січня-грудня 2016 року (за рівнями бюджетів), у % та млн. грн.

ДОДАТОК М

Видатки місцевих бюджетів. Індикатор 5.4 [42].

РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

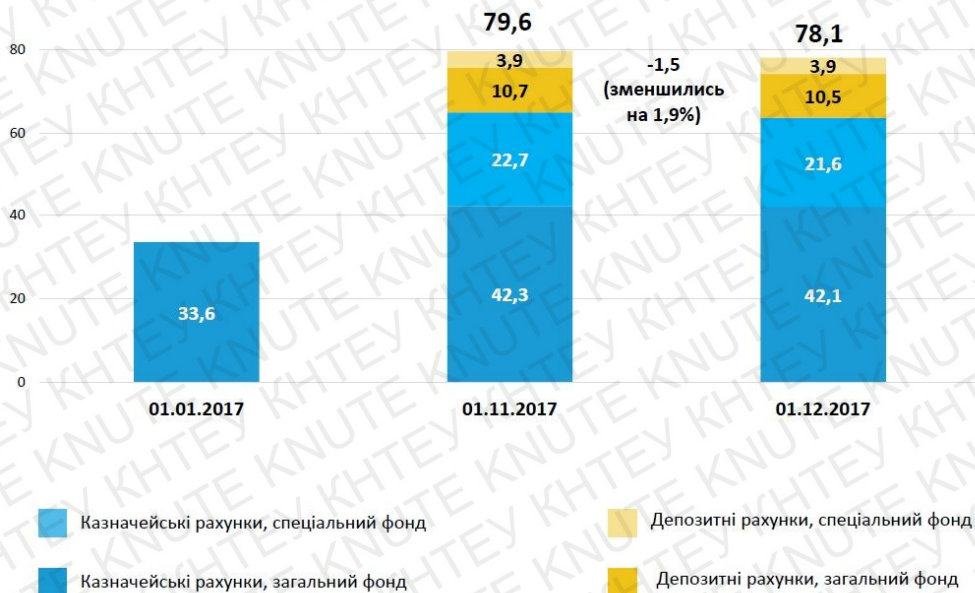
ІНДИКАТОР 5.4



ДОДАТОК Н

Залишки коштів місцевих бюджетів. Кошти на депозитах. Індикатор 5.5
[42].РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ЗАЛИШКИ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, КОШТИ НА ДЕПОЗИТАХ

ІНДИКАТОР 5.5

Залишки коштів місцевих бюджетів України,
млрд. грн.

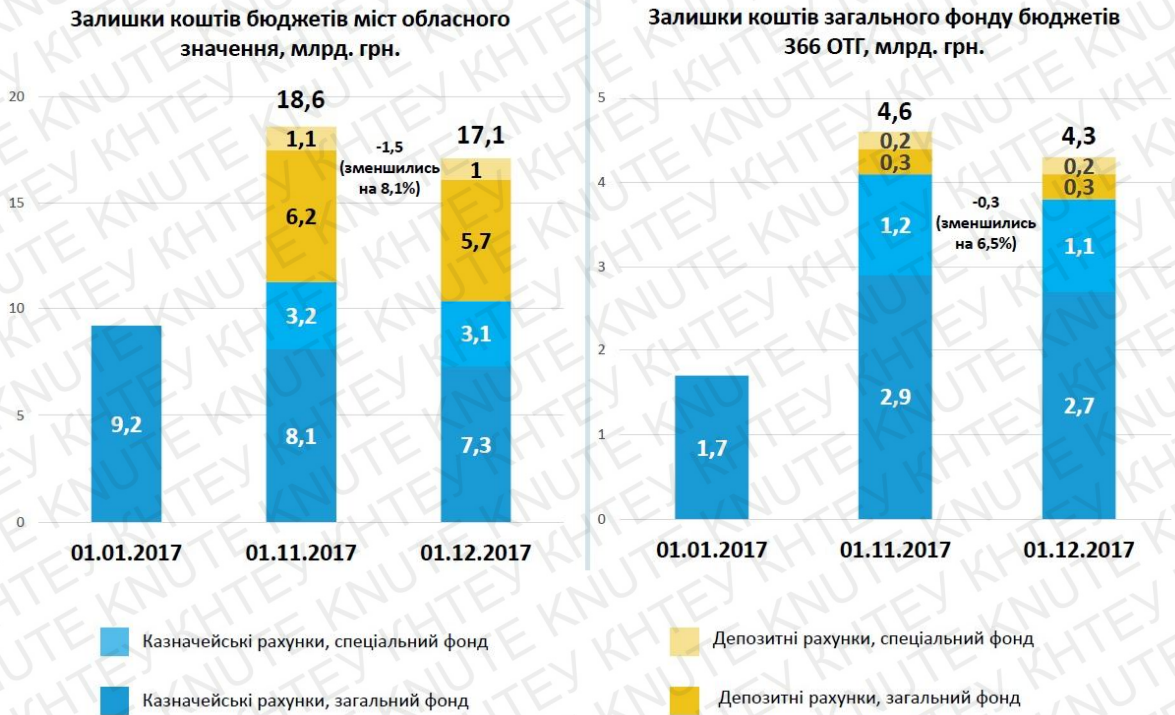
ДОДАТОК П

Залишки коштів місцевих бюджетів. Кошти на депозитах. Індикатор 5.5

[42].

РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ЗАЛИШКИ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, КОШТИ НА ДЕПОЗИТАХ

ІНДИКАТОР 5.5



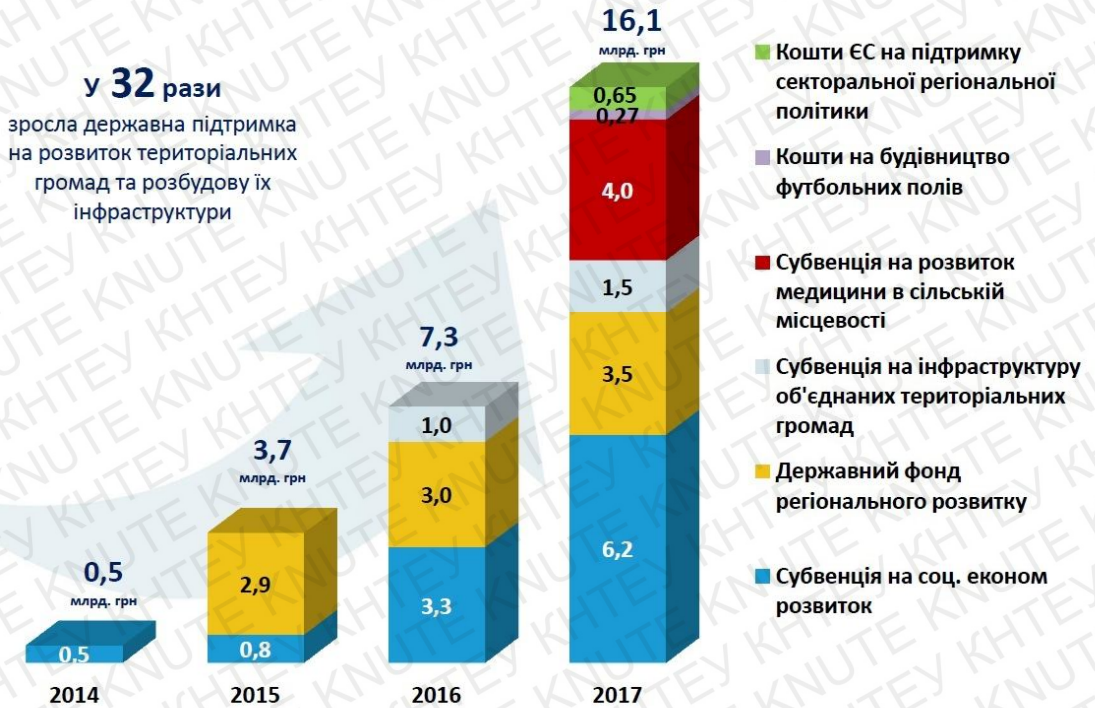
ДОДАТОК Р

Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури. Індикатор 6.1 [42].

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА

ДИНАМІКА ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ НА РОЗВИТОК ГРОМАД ТА РОЗБУДОВУ ІНФРАСТРУКТУРИ

ІНДИКАТОР 6.1



ДОДАТОК С

Стан розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій. Індикатор 6.2 [42].

МІНФІН, МІНРЕГІОН: ІНФРАСТРУКТУРНА ПІДТРИМКА
СТАН РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ

ІНДИКАТОР 6.2



№ п/п	Область	Розподілено розпорядженнями КМУ, млн.грн.	Кількість об'єктів	Перераховано Мінфіном, млн.грн.
1	ВІННИЦЬКА	418,9	731	418,9
2	ВОЛИНЬСЬКА	193,9	348	193,9
3	ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	599,0	516	599,0
4	ДОНЕЦЬКА	192,4	229	192,4
5	ЖИТОМИРСЬКА	188,0	900	188,0
6	ЗАКАРПАТСЬКА	127,1	120	127,1
7	ЗАПОРІЗЬКА	238,9	285	238,9
8	ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	372,6	471	372,6
9	КИЇВСЬКА	326,7	519	326,7
10	КИРОВОГРАДСЬКА	205,1	226	205,1
11	ЛУГАНСЬКА	60,5	77	60,5
12	ЛЬВІВСЬКА	345,7	784	345,7
13	МИКОЛАЇВСЬКА	199,9	453	199,9
14	ОДЕСЬКА	325,1	670	325,1
15	ПОЛТАВСЬКА	233,7	395	233,7
16	РІВНЕНСЬКА	190,8	365	190,8
17	СУМСЬКА	229,8	602	229,8
18	ТЕРНОПІЛЬСЬКА	111,3	216	111,3
19	ХАРКІВСЬКА	348,2	272	348,2
20	ХЕРСОНСЬКА	140,5	175	140,5
21	ХМЕЛЬНИЦЬКА	246,5	486	246,5
22	ЧЕРКАСЬКА	234,7	674	234,7
23	ЧЕРНІВЕЦЬКА	258,1	311	258,1
24	ЧЕРНІГІВСЬКА	295,6	594	295,6
25	М. КИЇВ	151,0	150	151,0
Всього розподілено		6 234,0	731	6 234,0
Передбачено в державному бюджеті		6 234,0	10 569	

6,234
млрд. грн.
передбачено в
державному
бюджеті

6,234
млрд. грн.
розподілено КМУ
з них **411,8** млн. грн.
на розвиток ОТГ

10 569
проектів

ДОДАТОК Т

Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури. Індикатор 7.1 [27].

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА

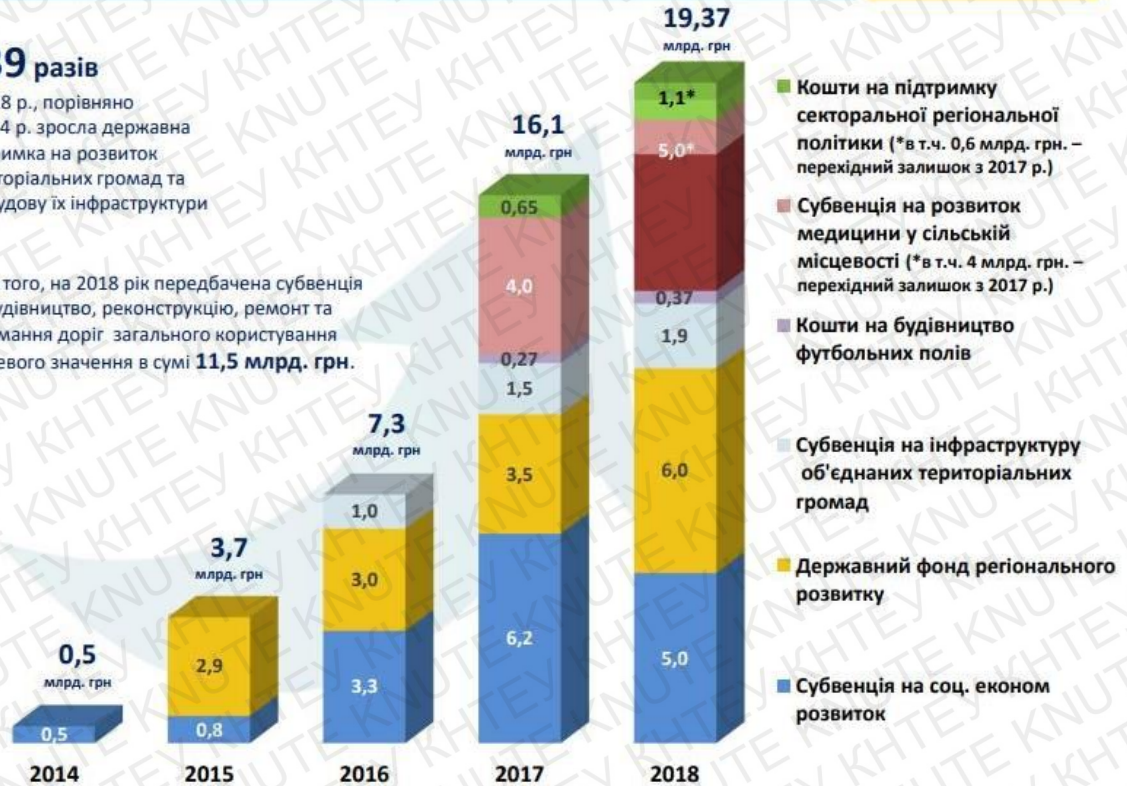
ДИНАМІКА ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ НА РОЗВИТОК ГРОМАД ТА РОЗБУДОВУ ІНФРАСТРУКТУРИ

ІНДИКАТОР 7.1

у 39 разів

в 2018 р., порівняно з 2014 р. зросла державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їх інфраструктури

Крім того, на 2018 рік передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі **11,5 млрд. грн.**



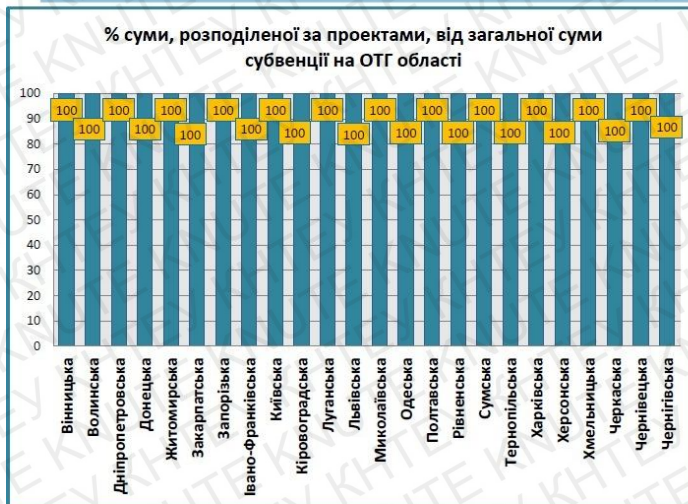
ДОДАТОК У

Стан розподілу субвенції на інфраструктуру ОТГ за проектами.

Індикатор 6.3 [42].

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА
СТАН РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЇ НА ІНФРАСТРУКТУРУ ОТГ ЗА ПРОЕКТАМИ

ІНДИКАТОР 6.3



№ п/п	Область	Передбачено коштів, тис. грн.	Проекти, що погоджені Мінрегіоном		
			К-ть	Сума, тис. грн.	% від передбаченої суми субвенції
1	ВІННИЦЬКА	45 705,6	63	45 705,6	100,0
2	ВОЛИНЬСЬКА	50 122,9	97	50 122,9	100,0
3	ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	135 017,0	150	135 017,0	100,0
4	ДОНЕЦЬКА	41 845,9	38	41 845,9	100,0
5	ЖИТОМИРСЬКА	155 132,4	247	155 132,4	100,0
6	ЗАКАРПАТСЬКА	14 551,8	20	14 551,8	100,0
7	ЗАПОРІЗЬКА	70 918,8	115	70 918,8	100,0
8	ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	43 224,1	95	43 224,1	100,0
9	КИЇВСЬКА	6 075,3	5	6 075,3	100,0
10	КИРОВОГРАДСЬКА	19 178,9	24	19 178,9	100,0
11	ЛУГАНСЬКА	16 167,9	18	16 167,9	100,0
12	ЛЬВІВСЬКА	63 497,2	124	63 497,2	100,0
13	МИКОЛАЇВСЬКА	90 567,0	136	90 567,0	100,0
14	ОДЕСЬКА	53 017,2	67	53 017,2	100,0
15	ПОЛТАВСЬКА	59 161,9	122	59 161,9	100,0
16	РІВНЕНСЬКА	64 265,9	130	64 265,9	100,0
17	СУМСЬКА	54 607,4	77	54 607,4	100,0
18	ТЕРНОПІЛЬСЬКА	115 491,2	199	115 491,2	100,0
19	ХАРКІВСЬКА	17 654,0	16	17 654,0	100,0
20	ХЕРСОНСЬКА	52 113,8	83	52 113,8	100,0
21	ХМЕЛЬНИЦЬКА	167 031,2	230	167 031,2	100,0
22	ЧЕРКАСЬКА	17 910,7	32	17 910,7	100,0
23	ЧЕРНІВЕЦЬКА	61 935,9	86	61 935,9	100,0
24	ЧЕРНІГІВСЬКА	84 806,0	91	84 806,0	100,0
ВСЬОГО		1 500 000,0	2 265	1 500 000,0	100,0



366

ОТГ створених у
2015-2016 рр.

2265

(+219)*

інфраструктурних
проектів

1,500

(100%)

(+0,008)*

млрд. грн.

* у порівнянні з минулим місяцем

ДОДАТОК Ф

Стан розподілу коштів ДФРР за проектами. Індикатор 6.4 [42].

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА
СТАН РОЗПОДІЛУ КОШТІВ ДФРР ЗА ПРОЕКТАМИ

ІНДИКАТОР 6.4



 **3,5** млрд. грн. Передбачено коштів ДФРР у 2017 році

№ п/п	Регіон	Передбачено на реалізацію проектів, тис. грн			Залишок нерозподіленіх коштів, тис. грн.
		Всього	в т.ч.		
			Кошти ДФРР	кошти місцевого бюджету	
1	ВІННИЦЬКА	229 567,773	172 989,068	56 578,705	0,0
2	ВОЛИНЬСЬКА	149 625,286	113 128,831	36 496,455	0,0
3	ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	255 845,770	212 628,496	43 217,274	0,0
4	ДОНЕЦЬКА	312 150,672	279 137,355	33 013,317	0,0
5	ЖИТОМИРСЬКА	205 260,068	134 971,054	70 289,014	0,0
6	ЗАКАРПАТСЬКА	168 203,507	136 726,612	31 476,895	0,0
7	ЗАПОРІЗЬКА	132 431,308	114 501,389	17 929,919	0,0
8	ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	186 243,842	149 822,742	36 421,100	0,0
9	КИЇВСЬКА	160 512,135	113 932,914	46 579,221	0,0
10	КИРОВОГРАДСЬКА	71 690,305	63 599,014	8 091,291	0,0
11	ЛУГАНСЬКА	267 113,020	238 543,309	28 569,711	0,0
12	ЛЬВІВСЬКА	231 923,766	166 561,277	65 362,490	0,0
13	МИКОЛАЇВСЬКА	90 818,881	75 692,949	15 125,932	0,0
14	ОДЕСЬКА	210 175,516	156 838,407	53 337,109	0,0
15	ПОЛТАВСЬКА	179 178,055	93 889,333	85 288,722	0,0
16	РІВНЕНСЬКА	150 993,544	126 104,588	24 888,956	0,0
17	СУМСЬКА	174 469,986	120 089,735	54 380,251	0,0
18	ТЕРНОПІЛЬСЬКА	161 432,500	115 198,292	46 234,208	0,0
19	ХАРКІВСЬКА	213 983,055	177 708,126	36 274,929	0,0
20	ХЕРСОНСЬКА	156 523,291	114 753,812	41 769,479	0,0
21	ХМЕЛЬНИЦЬКА	186 264,103	139 812,459	46 451,644	0,0
22	ЧЕРКАСЬКА	123 627,226	81 135,275	42 491,951	0,0
23	ЧЕРНІВЕЦЬКА	110 460,631	98 655,738	11 804,893	0,0
24	ЧЕРНІГІВСЬКА	132 014,733	112 553,559	19 461,174	0,0
25	м.КИЇВ	468 656,566	191 025,666	277 630,900	0,0
Всього		4 729 165,539	3 500 000,0	1 229 165,539	0,0

ДОДАТОК Х

Паспорт реформ: децентралізація влади та регіональний розвиток [53].

