

місцевого самоврядування в нашій державі, мають бути децентралізація державного управління, субсидіарність, територіальність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність.

Наші пропозиції, що ґрунтуються на узагальненні європейського досвіду та досліджень частини українських науковців – розширення повноважень місцевого самоврядування, створення певних гарантій його діяльності, забезпечення фінансовими ресурсами.

У даному напрямку необхідним є перш за все розроблення нормативів та соціальних стандартів та забезпечення проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують їх застосування.

Запровадження нового механізму фінансового вирівнювання потребує удосконалення розподілу доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій.

### Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання за 2015 рік, січень – травень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>

3. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади : монографія / Ю. Ганущак; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

4. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень – червень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannjadohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>

5. Новик В. П. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми / В. П. Новик // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – Випуск 2/2004. – С. 18–32.

6. Оутс В. Фіскальний федералізм / В. Оутс. – Нью-Йорк, 1972.

7. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>

8. Словник іншомовних слів / уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарлупа. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.

9. Текст виступу Міністра фінансів Наталії Яресько на Колегії Міністерства фінансів України 27 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

*\* Глуценко Юлія Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту Полтавської державної аграрної академії.*

УДК 352.075

Сергій Зелінський \*

### ОЦІНКА СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Після ухвалення урядом України концепції децентралізації, з квітня 2014 року в країні відбуваються процеси реформування системи місцевого врядування і, деякою мірою, адміністративно-територіального устрою. На цей час основою цієї реформи стало добровільне об'єднання територіальних громад. У результаті на 1 грудня 2016 року створено 184 об'єднані територіальні громади, які наділені як додатковими повноваженнями, так і додатковими фінансовими ресурсами. В той же час постають питання: наскільки успішними будуть розпочаті перетворення і як довго буде відбуватися цей процес? Відповідь на них може дати обґрунтований механізм визначення спроможності українських громад.

Ключові слова: децентралізація, об'єднання громад, повноваження, бюджетне забезпечення, показники спроможності громад.

**Зелинский С. Э. Оценка состоятельности общин в Украине.**

После принятия правительством Украины концепции децентрализации, с апреля 2014 года в стране происходят процессы реформирования системы местного управления и, в определенной степени, административно-территориального устройства. В настоящее время основой этой реформы стало добровольное объединение территориальных общин. В результате на 1 декабря 2016 года созданы 184 объединенные территориальные общины, которые наделены как дополнительными полномочиями, так и дополнительными финансовыми ресурсами. В то же время возникают вопросы: насколько успешными будут начатые преобразования и как долго будет происходить этот процесс? Ответ на них может дать обоснованный механизм (методика) определения состоятельности украинских общин.

Ключевые слова: децентрализация, объединение общин, полномочия, бюджетное обеспечение, показатели состоятельности общин.

**Zelinskyi S. E. Evaluation of the communities solvency in Ukraine.**

Following the adoption by the Government of Ukraine the concept of decentralization in April 2014 in the country are local governance reform processes and to some extent, the administrative and territorial structure. At present, the basis of this reform was a voluntary association of local communities. As a result of 1 December 2016 created 184 joint territorial communities, which are allocated as the additional authority and additional financial resources. At the same time the questions arise: how successful will be started and how long the conversion will take place this process? The answer to that can give a reasonable mechanism (procedure) determining the solvency of Ukrainian communities.

Keywords: decentralization, community association, authority, budget software, indicators of the consistency of communities.

Говорячи про реформу місцевого самоврядування в Україні і створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), необхідно звернутися до слів Івана Франка, який пропонував «... мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [1]. Власне кажучи, перенесення відповідальності і ресурсів на рівень громади має відповісти на ті виклики, які постали сьогодні перед Україною. Тому проголошена реформа передбачає децентралізацію та зміну адміністративно-територіального устрою через об'єднання територіальних громад. Детальна інформація про ці процеси міститься на спеціальному сайті «Децентралізація влади» (<http://decentralization.gov.ua>) й у відповідному розділі сайту Мінрегіону (<http://www.minregion.gov.ua>), а також на багатьох Інтернет-ресурсах міжнародних фондів і громадських об'єднань, наприклад DESPRO (<http://despro.org.ua>), Інститут громадянського суспільства (<http://www.csi.org.ua>), Асоціація міст України (<http://www.auc.org.ua>).

Метою статті є формування показників оцінки діяльності територіальних громад, завдяки яким стало б можливим визначити спроможність українських громад.

Протягом двох років в Україні відбуваються об'єднанчі процеси в громадах, дискусії, конференції, форуми, навчання тощо. При цьому задіяна велика кількість громадських організацій і міжнародних фондів, які надають як консультативну, так і фінансову допомогу, наприклад, утримуючи «офіси реформ» у кожній області. Для заохочення населення і представників місцевого самоврядування до створення ОТГ в прийнятих нормативно-правових актах [2; 3] і в державному бюджеті передбачені певні норми, які надають пільгові умови для новостворених об'єднаних громад. Це освітня і медична субвенції, частка податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), збільшена частка деяких інших податків, преференції щодо фінансування інфраструктури [4] тощо.

У результаті напруженої роботи всіх державних та громадських установ і організацій на початок зими 2016 року було створено 184 ОТГ (Табл. 1) і визначена певна перспектива (через затверджені Перспективні плани) на найближчий час відповідно до основних

нормативно-правових актів, які регламентують цю діяльність. До кінця 2016 року в Україні планується створення 368 ОТГ (11 грудня мають відбутися перші вибори в 41 громаді і 18 грудня – ще в 143).

Таблиця 1.

**Об'єднанні територіальні громади станом на 01.12.2016 року**

Область	ОТГ	ОТГ в перспективі	Всього рад	Скорочено рад
Вінницька	4	25	707	10
Волинська	7	45	412	21
Дніпропетровська	16	58	348	29
Донецька	3	35	289	17
Житомирська	10	28	631	42
Закарпатська	2	0	337	4
Запорізька	7	47	299	16
Івано-Франківська	4	49	516	13
Кіровоградська	3	17	415	7
Київська	2	30	661	4
Луганська	2	22	194	8
Львівська	16	74	611	24
Миколаївська	1	28	314	1
Одеська	8	16	490	31
Полтавська	14	29	503	34
Рівненська	14	24	365	29
Сумська	1	48	420	7
Тернопільська	26	0	615	140
Харківська	3	50	458	5
Херсонська	1	40	298	3
Хмельницька	22	25	605	187
Черкаська	3	42	556	5
Чернівецька	10	14	271	20
Чернігівська	5	42	569	14
Всього	184	786	10884	671

Важливо зазначити, що існують окремі питання, які виникають в громадах щодо об'єднавчих процесів. Це і добровільність, яка поки призводить тільки до дуалізму влади (є виконком ОТГ і райдержадміністрація), і конституційність (рівність прав, в тому числі при доступі до фінансових ресурсів, а також відсутність змін в Конституції України). Ніхто «не намалював» портрет типової спроможної ОТГ (кількість і структура населення, площа, кількість працюючих, податки, функціональні моделі в освіті, охороні здоров'я, соціальному захисті). І найголовніше, ніхто не сказав, що в результаті реформи децентралізації будуть мати люди.

Дані Табл. 1 свідчать про те, що в різних регіонах процеси добровільного об'єднання громад відбуваються різними темпами. Щоб з'ясувати причини такого стану, в Кіровоградській області в червні 2016 року було проведено опитування голів необ'єднаних територіальних громад (НОТГ). Метою цього опитування було з'ясування думки голів НОТГ щодо процесів децентралізації, а також отримання певних SWOT-показників. У зазначеному

опитуванні взяли участь голови 60 % НОТГ області, в яких загальна кількість дорослого населення склала більше 263 тис. осіб. В обговореннях щодо децентралізації і об'єднання громад в цих громадах в 2015–2016 роках взяло участь 75 тис. (28,5 %) дорослого населення.

Відповіді на питання «На скільки важливою є для Вашої громади тема децентралізації влади?» показали, що для 44,2 % – вона є важливою (28,2 %) і дуже важливою (16 %), для 21 % – неважливою (13 %) і зовсім неважливою (8 %), а 31,8 % ще не визначилися.

Відповіді на питання «На скільки важливим є добровільне об'єднання Вашої громади з іншими громадами?» свідчать про те, що для 35,6 % – воно є важливим (22,3 %) і дуже важливим (13,4 %), для 29 % – неважливим (18,5 %) і зовсім неважливим (10,5 %), а 32,8 % ще не визначилися.

У той же час зовсім інше ставлення щодо ефективності і справедливості запропонованого підходу до об'єднання громад. Так, близько 52 % (51,7 % і 51,8 %) респондентів вважають його несправедливим і неефективним, і тільки 14 % і 11,3 % – вважають справедливим і ефективним, а решта (більше третини) не визначилися. При цьому, близько 45 % на питання «Як Ви вважаєте, через який час мають бути відчутні зміни на краще після об'єднання громад?» дають відповідь «Ніколи» і приблизно третина (30,6 %) – «24 місяці».

На Рис. 1–4 представлені показники для SWOT-аналізу, а на Рис. 5 – фактори, яких на думку голів НОТГ Кіровоградщини недостатньо для успішного проведення реформи децентралізації влади. Необхідно зазначити, що сума % відповідей більша за 100 %, бо допускалося два варіанта відповідей на кожне питання. Показовим є те, що при визначенні сильних сторін (переваг) (див. Рис. 1) відповіді «Ніяких» в анкеті не було, вона є результатом відповіді «Свій варіант». Аналогічно виникла відповідь «Не вбачаю» (див. Рис. 3) на питання щодо потенційних можливостей реформи.



Рис. 1. Сильні сторони (Strengths)

На жаль, якщо говорити про сильні сторони і можливості, то перше місце займають негативні відповіді. Серед слабких сторін виділяється відповідь «Ліквідація шкіл і медичних закладів», а для успішного проведення реформи недостатньо підтримки громади і нормативно-правових актів.



Рис. 2. Слабкі сторони (Weaknesses)



Рис. 3. Потенційні можливості (Opportunities)



Рис. 4. Потенційні загрози (Threats)



Рис. 5. Чого недостатньо для успішності реформи?

Вочевидь, що потрібні певні аргументи для розмови з місцевими громадами, які були б переконливими і базувалися на обґрунтованих обрахунках перспектив. Успішне життя людей та їхній справжній добробут в організованій спільноті неможливо уявити без бюджету. Як зазначено в [5], найбільша питома вага належить надходженням від загальнодержавних податкових платежів, які фактично не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад. Натомість обсяг ресурсів, що передаються місцевій владі для виконання делегованих повноважень у вигляді трансфертів, не відповідає їх компетенціям. До недавня найбільше ресурсів місцевих бюджетів концентрувалося в міських бюджетах міст обласного значення та в районних бюджетах [5]. При цьому на найбільшу за чисельністю групу місцевих бюджетів (більше 11 тис.) припадає близько 8 % доходів місцевих бюджетів (надходження сільських, селищних бюджетів та міських бюджетів міст районного значення). Наприклад, якщо

трансформувати зазначений розподіл для Кіровоградської області, то на цих 8 % місцевих бюджетів припадає майже 58 % населення.

Забезпечення бажаного перерозподілу фінансових ресурсів у країні передбачає поєднання заходів як загальнодержавного, так і місцевого рівнів. Цьому сприяла фінансова децентралізація, розпочата у січні 2015 року. Але в той же час відсутні певні показники, через які можна було б оцінити спроможність українських громад ще до їх об'єднання.

Вивчення бюджетів 2015 року більше ніж 55 НОТГ Кіровоградщини (інформацію надали їх сільські і селищні голови, які були слухачами Центру підвищення кваліфікації у квітні – травні 2016 року), дозволило на певному фактажі розглядати спроможність цих громад, а також сформувані деякі показники (Табл. 2). Наведені показники є підґрунтям для прийняття управлінських рішень керівниками місцевих громад, тому що вони дозволяють дати відповідь на питання фінансової спроможності, структури витрат бюджету сільської території та ефективності цих витрат.

Перші три показники визначають загальну бюджетну спроможність будь-якої громади. Якщо  $КС < 1$ , то громаді вистачає надходжень з власних податків та інших доходів для покриття необхідних витрат. Чим більше значення КВБЗ, тим краще. Позитивне значення ПД свідчить про профіцит бюджету громади, негативне – про дефіцит.

Важливими показниками є значення частки (%) витрат на владу, які складаються з оплати праці ПОМС та утримання органу влади, від загальних витрат, і кількість населення на одну ПОМС. Ці показники відображають ефективність утримання місцевої влади. Чим менше витрати на владу і більше населення на одну ПОМС, тим більша ця ефективність.

Два наступні показники показують, які податки найбільші і складають основну частку надходжень до бюджету НОТГ. Для сільських НОТГ це земельний податок і єдиний податок, для ОТГ ще додається ПДФО і акцизний збір. Для сільських і селищних громад важливим показником є ефективність земельного податку, яка визначає надходження в перерахунку на 1 га землі.

Таблиця 2.

Показники спроможності НОТГ

	Показник	Формула для розрахунку
1.	Коефіцієнт спроможності (КС)	Видатки / (Податки + Доходи)
2.	Коефіцієнт власного бюджетного забезпечення (КВБЗ), тис. грн. на 1 особу	(Податки + Доходи) / Кількість населення
3	Профіцит-Дефіцит (ПД), тис. грн.	Доходи – Видатки
4.	Витрати на владу, %	Видатки на утримання органу влади / Видатки
5.	Населення на одну посадову особу місцевого самоврядування (ПОМС)	Кількість населення / Кількість ПОМС
6.	Найбільші податки, %	(Земельний податок + Єдиний податок) / Податки
7.	Ефективність земельного податку, тис. грн. на 1 га	Земельний податок / Загальна площа
8.	Ефективність витрат на дошкільну освіту, тис. грн. на 1 дитину	Витрати на дошкільну освіту / Кількість дітей дошкільного віку
9.	Ефективність витрат на шкільну освіту, тис. грн. на 1 дитину	Витрати на шкільну освіту / Кількість дітей шкільного віку
10.	Ефективність витрат на культуру, тис. на 1 особу	Витрати на культуру / Кількість населення
11.	Ефективність витрат на життєзабезпечення, тис. грн. на 1 особу	(Витрати на дороги + Капітальні витрати + Благоустрій) / Кількість населення
12.	Ефективність соціальних витрат, тис. грн. на 1 особу	Витрати на соціальну допомогу / (Пенсіонери + Інваліди)
13.	Ефективність первинного медичного забезпечення, тис. грн. на 1 особу	Витрати на охорону здоров'я / Кількість населення

Решта показників відображає фінансову ефективність різних видів забезпечення населення, яка вираховується у вигляді видатків, які нормовані на 1 особу (дитину). Саме ці показники мають говорити, про те, як буде змінено фінансове наповнення обслуговування населення, власне кажучи, що є пріоритетним завданням місцевої влади, особливо сільських територій.

*Висновок.* Таким чином, запропоновані показники дозволять у кількісному вигляді порівняти різні НОТГ та допоможуть визначитися із загальною спроможністю при їх об'єднанні та оцінити ефективність діяльності керівників громад. При наявності таких кількісних показників спроможні ОТГ будуть складатися із суміжних НОТГ, щоб отримати найкращий варіант об'єднання. Крім того, це будуть вагомі аргументи при спілкуванні з населенням сільських і селищних громад щодо їх об'єднання.

### **Список використаних джерел:**

1. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? / І. Франко // Збір. творів : у 50 т. – К., 1985. – Т. 44, кн. 1.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

3. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

4. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ua/cardnpd?docid=248909733>

5. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін; Асоціація міст України. – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.

*\* Зелінський Сергій Едуардович – кандидат технічних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентіві України.*

УДК 353(477)

Олексій Ляшенко \*

### **ЕЛЕКТОРАЛЬНИЙ ВИБІР ЖИТЕЛІВ ГАЛИЧИНИ ЯК ДЖЕРЕЛО ДЛЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*У статті проаналізовано динаміку змін електоральних уподобань жителів Галичини у ході загальнонаціональних виборчих кампаній 1991–2014 рр. Звертається увага на особливості електоральних переваг виборців Галичини у порівнянні з іншими регіонами і загальнонаціональними результатами голосування. Доведено, що результати виборчих кампаній повинні враховуватися під час вироблення й удосконалення державної регіональної політики.*

*Ключові слова:* Галичина, регіон, регіональна ідентичність, виборчі кампанії, результати виборів, електоральна поведінка, регіональна політика.

*Ляшенко А. А. Электоральный выбор жителей Галичины как источник усовершенствования государственной региональной политики в Украине.*

*В статье проанализирована динамика изменений электоральных предпочтений жителей Галичины в ходе общенациональных избирательных кампаний 1991–2014 гг. Обращается внимание на особенности электоральных предпочтений избирателей Галичины*