

Т. Ф. Куценко,

к. е. н., доцент, доцент кафедри макроекономіки та державного управління,

ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ

Є. Ю. Дударенко,

студент,

ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ: КОРОТКИЙ АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

T. Kutsenko,

Candidate of Economic Sciences, Docent, Docent, Macroeconomics and Public Administration Department,

SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv

Y. Dudarenko,

student, SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv

UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: BRIEF ANALYTICAL REVIEW

У статті представлено дослідження процесів бюджетної децентралізації в Україні на базовому рівні місцевого самоврядування, визначеному цією реформою — на рівні новостворених ОТГ з точки зору перших результатів, ризиків та викликів, які мають місце за сучасних умов.

The article presents the study of the fiscal decentralization process in Ukraine at the basic level of local government, defined by this reform as at the level of newly formed UTC in terms of the first results, risks and challenges that occur in modern conditions.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація державного управління, бюджетна децентралізація, об'єднані територіальні громади, компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня.

Key words: local government, decentralization of public administration, fiscal decentralization, united territorial communities, the competence of the basic level local authorities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливість розгляду обраної теми базується на тому, що у 2014—2016 роках в Україні нарешті було зроблено ряд дуже важливих кроків щодо децентралізації державного управління, насамперед прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", а також внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів перед прийняттям Бюджету-2015, Бюджету — 2016 та Бюджету — 2017 та ін. За цих умов зростає роль територіальних громад місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку країни завдяки ряду реформ, що започатковані та вже здійснюються.

У зв'язку з реалізацією реформи децентралізації державного управління, в тому числі бюджетної децентралізації, значна частина повноважень і відповідальності у фінансовій та бюджетній сфері переходить "на місце", зокрема в новостворені об'єднані територіальні громади (далі ОТГ) та виявляється безліч складних і болючих проблем у їх функціонуванні, від вирішення яких залежить в цілому соціально-економічний розвиток нашої держави.

Однією з перших виступає проблема належного виконання територіальною громадою своїх функцій, яка переплітається з питаннями наповнення бюджету ОТГ, формуванням фінансових ресурсів, достатніх для на-

лежного фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного, технологічного та ін. розвитку. Тому ОТГ необхідно, по-перше, мати реальні можливості формувати певний обсяг фінансових ресурсів, щоб бути фінансово спроможними, а по-друге, мати адекватні законодавчо визначені повноваження як суб'єкта влади, що і є першочерговими завданнями українських реформ.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукових публікацій, присвячених формуванню та функціонуванню ОТГ в контексті реформи децентралізації державного управління в Україні, за період 2014 — 2016 рр., поки що обмаль. Різні аспекти аналізу цієї проблематики представлені в доробку ідеолога української реформи децентралізації Ткачука А., науковців та практиків, серед яких: Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В., Павлюк А.П., Олійник Д.І., Баталов О.А., Патока І.В., Оленківська Л.П., Рошило В.І., Проніна О.В., Серьогін С.М., Липовська Н.А., Дрешпак В.М. та ін.

Однак варто наголосити, процес об'єднання територіальних громад, що відбувається вже третій рік поспіль, а відтак реформа бюджетної децентралізації, що має стати фінансовою основою економічних зрушень в Україні, є дуже складними трансформаціями не тільки для економіки країни, але й загалом для свідомого сприйняття цих процесів пересічними українцями, тому потребують консолідації зусиль усіх рівнів влади та постійної підтримки міжнародних партнерів. Враховуючи, що реформи відбуваються за дуже несприятливих умов, що провокує запитання щодо їх доцільності та реальної імплементації, актуальність аналізу процесів бюджетної децентралізації на найнижчому рівні місцевого самоврядування — на рівні новостворених ОТГ — є безперечною.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є здійснити оглядовий аналіз процесу формування ОТГ з точки зору перших результатів, ризиків та викликів, які мають місце за сучасних умов. Наразі саме в них, осередках громадської ініціативи, співучасті та партнерства, можуть бути закладені реальні основи фінансової автономії місцевого самоврядування з урахуванням досвіду реформ децентралізації в інших країнах.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

За оцінками зарубіжних експертів, децентралізація є однією із найскладніших реформ, яка в окремих країнах тривала десятик років. За оцінками українських експертів вона потребує консолідації зусиль усіх рівнів влади та постійної підтримки міжнародних партнерів.

Робочою групою з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, утвореною при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, профільними міністерствами, Асоціацією міст України, фахівцями Комітету з питань бюджету Верховної Ради України, представниками наукових установ розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин з урахуванням передового зарубіжного досвіду впровадження бюджетних реформ. Ця модель наразі проходить перші випробування, має як позитивні здобутки, так і певні проблеми та виклики [1].

Для нинішнього етапу розвитку унітарної України за інформацією директора з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолія Ткачука, ідеолога реформи, актуальним є врахування практичного досвіду формування нового змішаного типу міжбюджетних відносин в рамках моделі бюджетного унітаризму в країнах Європи, зокрема Данії, Норвегії, Польщі

та Швеції, що вже реалізується нинішньою реформою бюджетної децентралізації.

Формування ОТГ в Україні, яке відбувається після узгодження та прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (2015) [2] третій рік поспіль, відповідає чітко окресленій політиці децентралізації державного управління. Найголовнішою частиною цієї реформи за нинішніх умов Уряд обрав формування базового рівня місцевого самоврядування — спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін. Враховуючи зарубіжний досвід, за експертними оцінками, очікується, що саме створення фінансово спроможних ОТГ стане одним із головних каталізаторів економічного зростання, а відтак, реальних соціальних зрушень в Україні.

У найпростішому розумінні, децентралізація влади означає передачу політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії [3]. Однак найважливішою складовою у процесі децентралізації є надання саме фінансових (бюджетних) повноважень ОТГ, тобто проведення бюджетної децентралізації, що дозволить створити умови для забезпечення їх сталого економічного зростання та розвитку, високої продуктивності наявних ресурсів та добробуту населення.

Очевидним є те, що кожна європейська держава має свою специфіку розподілу фінансово-правових компетенцій, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, який "передбачає розподіл повноважень між органами різного територіального рівня, що дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, з другого — забезпечити належну організаційну, матеріальну та фінансову основу для надання населенню повних та якісних соціальних послуг відповідно до загальнодержавних стандартів з дотриманням пріоритетності низового рівня" [1]. Оглядом аналіз компетенцій, що належить суб'єктам владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав — органам місцевого самоврядування громади представлено на прикладі Данії, Норвегії, Польщі, та Швеції (див.: табл. 1).

У рамках основних напрямів реформи бюджетної децентралізації (див. рис. 1) [4], вже за її результатами 2015 року та I півріччя 2016 року мають місце реальні перетворення, які торкнулися всіх місцевих бюджетів України, й насамперед ОТГ.

Досвід провідних країн у впровадженні нової системи управління, побудованої на децентралізації влади, може отримати реальне застосування і в Україні. Але шлях цих країн також вказує, що об'єднуючи громади уніфіковано, без урахування характерних особливостей, використання навіть найбільш правильної моделі, може виявитися неефективним.

Як наголошують експерти, задекларовані процеси проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень, зокрема, користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни несуть в собі приховані ризики, адже практичне їх втілення відбувається часом шляхом примусового об'єднання громад та приєднання територій всупереч принципам добровільності, законності, прозорості та відкритості [6].

Так, серйозними негативними проявами процесу укрупнення громад, що відбувається нині, є, з одного боку, часто примусовий спосіб їх об'єднання без акцентуації на головній меті, заради якої це відбувається, тобто забезпечення локальної демократії та створення умов для найбільш ефективного вирішення соціальних

Таблиця 1. Компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня в окремих країнах Європи

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Данія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - Забезпечення надання та фінансування соціальних послуг; - піклування про дітей та їхній соціальний захист; - початкова школа, включно з будь-якою спеціалізованою освітою та спеціалізованою педагогічною допомогою для малих дітей; - спеціалізована освіта для дорослих; - піклування про людей похилого віку; - охорона здоров'я: профілактика захворювань, лікування та реабілітація, які не потребують госпіталізації, лікування алкогольної та наркотичної залежності, амбулаторне лікування, місцева стоматологічна допомога, спеціальна стоматологічна допомога та психологічна підтримка; - забезпечення проектів із запобігання безробіттю для осіб без страховки; - забезпечення інтеграції та вивчення мови іммігрантами; - надання публічних послуг громадянам щодо сплати податків та забезпечення збору податків у співпраці з державними податковими центрами; - ресурсна забезпеченість громад та готовність до надзвичайних ситуацій; - охорона довкілля та місцеве планування (планування щодо водопостачання, переробки побутових відходів та каналізації); - сприяння місцевому бізнесу та туризму; - участь у регіональних транспортних компаніях; - підтримка в належному стані доріг місцевого значення; - підтримка та забезпечення бібліотек, музичних шкіл, спортивних майданчиків та культури <p><i>[У Данії близько двох третин усіх державних функцій виконуються на комунальному рівні. Жодна країна ЄС або ОЕСР ще не досягла цього показника. Приблизно три чверті всіх публічних службовців Данії працюють у органах комунального рівня, тому що держава відмовилася від багатьох власних або підпорядкованих органів]</i></p>
Норвегія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - Дитячі дошкільні заклади; - початкова і середня неповна освіта; - первинні пункти медичної допомоги; - служби соціального страхування; - догляд за людьми похилого віку та інвалідами; - культура і спорт; - церква; - комунальне господарство (водопостачання, каналізація, вивіз сміття); - місцеве планування та землекористування
Польща (рівень гміни)	<ul style="list-style-type: none"> - Землеустрій; - управління нерухомістю; - охорона довкілля; - водне господарство; - житлова технічна інфраструктура; - місцевий транспорт; - соціальна допомога; - охорона здоров'я; - освіта; - культура й охорона пам'яток архітектури; - спорт і активний відпочинок; - ярмарки, ринки та торговельні центри; - озеленення на рівні гміни; - цвинтарі на рівні гміни; - запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека
Швеція (рівень муніципалітету)	<p><i>Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - культура та рекреація; - підтримка мережі доріг місцевого значення; - благоустрій громадських парків; - водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; - енергопостачання; - захист довкілля. <p><i>Сфери повноважень за спеціальним законодавством:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - піклування про людей похилого віку; - соціальні послуги; - школи; - міське планування; - послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; - територіальне планування

Джерело: складено на основі джерела [5].



Рис. 1. Основні напрями реформи бюджетної децентралізації в Україні

проблем на місцях (до прикладу, дискусія про агломерацію навколо Львова щодо плану створити єдину об'єднану мегагромаду) [7], а з другого боку, містечкові інтереси, що формують спротив громад до об'єднання, опір та саботаж. Крім громадських активістів та сільських голів, що втрачають посади, до так званої групи опору реформі входять народні депутати та депутати обласних рад, які розцінили децентралізацію як момент для формування зручних меж виборчих округів, представники бізнесу, особливо агрофірм, що мають на меті зручніше управляти землями. Одним з суттєвих чинників пробуксовки реформи є значний вплив чиновників з районних адміністрацій. В цьому контексті актуальною постає проблема активів ОТГ, тобто законодавчого уточнення майнових прав територіальної громади на землю, лісові, водні та інші ресурси, що знаходяться на території сіл, селищ, містечок і т.д., та навколо них, з метою подальшого ефективного їх використання, забезпечення благоустрою територій та виконання всіх функцій, передусім соціальних.

Зважаючи, що з дати підписання Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" пройшло вже 2 роки, вже є змога проаналізувати перші досягнення реформи та виклики, які можна очікувати у найближчому майбутньому.

По-перше, відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", було започатковано конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало, і який дає змогу відповідно до перспективного плану громади отримати дохідну базу та видаткові повноваження, як у міст обласного значення (див. рис. 2) [4].

По-друге, практичний поштовх процесу децентралізації в Україні дав перші результати: нині вже налічується близько 184 об'єднаних громад, кожна з яких включає в середньому понад 10 населених пунктів, а окремі громади мають у своєму складі понад 50 поселень. До реформи в Україні існувало 11520 територіальних громад, з них 458 міських, 783 селищних, 10279 сільських. Після завершення об'єднаної процесу має стати близько 1500 потужних громад [7]. До кінця 2016 року, за інформацією Віце-прем'єр-міністра — Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Геннадія Зубка в країні функціонуватиме вже 367 ОТГ (на 11 та 18 грудня призначено перші місцеві вибори у 184 з них), які складатимуть 18% усіх громад та стануть "висхідними точками економічного розвитку України" з точки зору як розширення малого та середнього бізнесу, створення інфраструктури та інших проектів розвитку місцевого самоврядування,

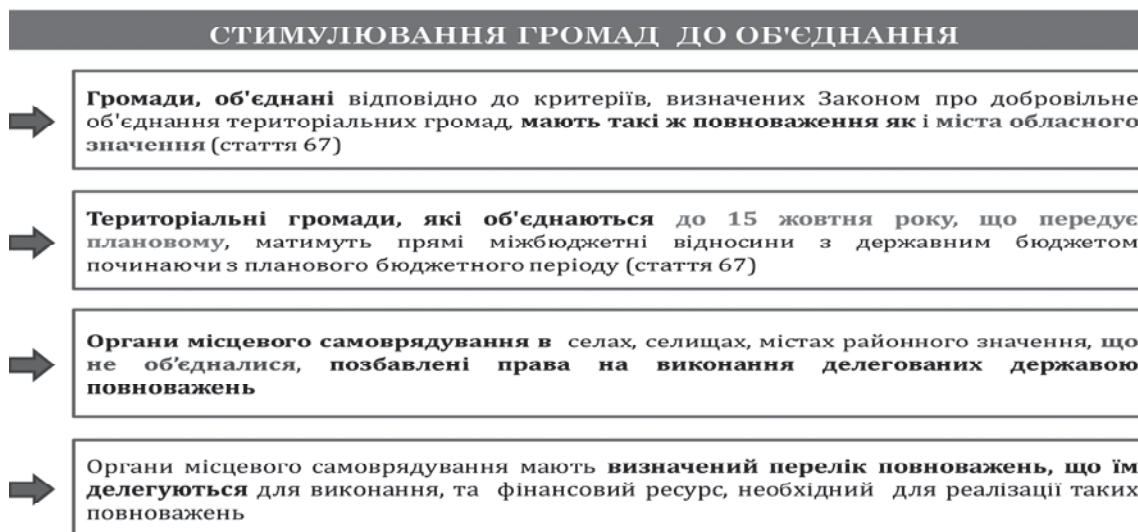


Рис. 2. Основні законодавчі засади механізму добровільного об'єднання територіальних громад

ЗАКРІПЛЕННЯ ЗА МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ СТАБІЛЬНИХ ДЖЕРЕЛ ДОХОДІВ

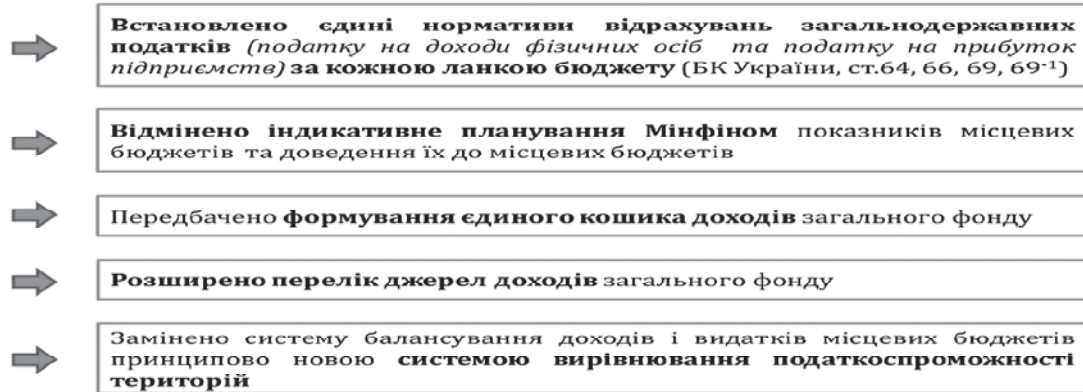


Рис. 3. Законодавче закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів у рамках реформи

так і формування системи надання соціальних послуг, що призведе до зміни якості життя людей [7].

По-третє, вагомим результатом реформи бюджетної децентралізації стало закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, та розширення доходних джерел загального фонду місцевих бюджетів, що стосується й бюджетів ОТГ (див. рис. 3) [4].

Такі кроки реформи, за даними моніторингу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, за I півріччя 2016 року вже принесли наступні фінансові результати: фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (у яких 25 жовтня 2015 року відбулися місцеві вибори) з урахуванням трансфертів з державного бюджету склали 3093 млн грн., що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ [8]. Отже, найнижча ланка місцевого самоврядування у формі ОТГ вже має певні можливості та деякий досвід залучення необхідних коштів.

По-четверте, як вважають фахівці, за 2015 та 2016 роки найбільш проблемною та суперечливою виявилось запровадження бюджетної децентралізації в частині видатків, тому що їх фінансування потребує адекватного обсягу фінансових ресурсів. За Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено, поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. Після розмежування функцій в рамках нинішньої реформи до власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), належать наступні функції, що представлені в таблиці 2 [9].

Послуги соціального забезпечення (виплати пенсій, субсидій, забезпечення пільгами), реєстрації актів ци-

вільного стану в громадах, казначейського обслуговування, контролю санітарного та епізоотичного стану надаватимуть підрозділи державних органів влади.

На перший погляд, органи місцевого самоврядування, насамперед ОТГ, одержали визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання. Однак забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс делегованих державою повноважень потребувало додаткових трансфертних коштів з державного бюджету. Тому з метою усунення такого роду викликів була запропонована нова трансферна політика, що передбачає надання місцевим бюджетам нових різновидів трансфертів: базової дотації; освітньої субвенції; субвенції на підготовку робітничих кадрів; медичної субвенції; субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, яка окрім ряду позитивів має й негативні моменти, які теж треба вирішувати. Адже міжбюджетні трансферти використовуються для фінансування поточних видатків і дестимулюють органи місцевого самоврядування у пошуку власних джерел наповнення доходів місцевих бюджетів та ін. [9].

Як зазначається в резюме аналітичного дослідження Тараса Баранецького "Бюджети об'єднаних громад Львівщини: нові виклики та можливості" бюджети більшості об'єднаних громад Львівщини є залежними від офіційних трансфертів з Державного бюджету та використовують близько 2/3 коштів на поточне фінансування установ та закладів соціальної інфраструктури. За таких умов реалізація "розвиткових" проектів, необхідних для якісного надання послуг, може здійснюватися, як правило, лише за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та субвенції на формування інфраструктури об'єднаних

Таблиця 2. Власні та делеговані повноваження об'єднаних територіальних громад в Україні

Власні повноваження	Делеговані повноваження
реалізація пов'язана з необхідністю вирішення питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню	здійснення пов'язане з необхідністю ефективнішого виконання функцій державної влади на місцях, тобто реалізації принципу субсидіарності
<ul style="list-style-type: none"> - планування розвитку громади та формування бюджету; - забезпечення економічного розвитку, в т.ч. залучення інвестицій та розвиток підприємництва; - управління земельними ресурсами, надання дозвільно-експлуатаційних послуг на будівництво; - розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій; - надання житлово-комунальних послуг; - утримання вулиць і доріг на території громади; - організація пасажирських перевезень на території громади; - громадська безпека силами муніципальної поліції; - пожежна охорона 	<ul style="list-style-type: none"> - соціальна допомога через територіальні центри; - адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); - управління школами та дитсадками; - первинна медична допомога; - утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків

Таблиця 3. ОТГ: фінансові ресурси та повноваження (на основі опитування)

Передача повноважень		Передача повноважень	
Переваги	Недоліки	Переваги	Недоліки
1. Вагоме зростання бази фінансових ресурсів, якими ОТГ можуть розпоряджатися	1. Більшість витрат спрямована саме на вирішення проблем короткострокового характеру, а проєктів, стимулюючих довгостроковий розвиток – обмаль	1. Освоєння повноважень у найважливіших сферах: – освіти; – надання адміністративних послуг; – охорони здоров'я; – соціального захисту	1. Нестача кваліфікованих кадрів у новостворених ОТГ
2. ОТГ отримали можливість вирішувати проблеми своїх громад, які накопичувались роками і на які постійно бракувало коштів	2. Використання коштів лише на поточні витрати загрожує фінансовій спроможності самих ОТГ. Якщо не буде створено додаткових джерел доходів, існує небезпека, що їм забракне коштів на виконання нових повноважень, які з часом їм передасть держава	2. Фінансові, соціальні аспекти, майнові та земельні питання тепер вирішуються громадами, а не обласними та районними чиновниками	2. Присутні значні прогалини в законодавстві і існує неврегульованість процесу передачі повноважень і майна від районної влади до органів ОТГ
3. Окрім звичних інцест-проєктів набувають поширення заходи з енергозбереження, покликані зекономити кошти в майбутньому	3. Витрачання грошей на роздування управлінського апарату та зарплат посадовців ОТГ	3. Допомога від держави та міжнародних організацій у підвищенні кваліфікації	3. Погіршення стосунків з органами районної влади після завершення процесу об'єднання та небажання районної влади віддавати повноваження новоствореним ОТГ
4. Наближення послуг напряму жителям громади та вирішення нагальних проблем розвитку цієї громади	4. Брак інформації щодо того, на які потреби ОТГ, використовують кошти	4. Здатність швидко реалізовувати проєкти, спрямовані на вирішення конкретних проблем громад	4. Деякі керівники ОТГ у своєму новому статусі відчують вседозволеність і можуть виходити за рамки дозволеного законом

Джерело: складено на основі джерела [11].

громад. Такий висновок, за думкою багатьох експертів, стосується не тільки ОТГ Львівщини, але й більшості новостворених громад України. Тому ключовим завданням об'єднаних громад є нарощення власних доходів та підвищення ефективності поточних видатків, шляхом оптимізації та модернізації мережі соціальної інфраструктури [10].

Щодо оцінки результатів реформи бюджетної децентралізації досить цікавим є дослідження, яке здійснив Фонд "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва в рамках проєкту "Посилення місцевих громад завдяки діалогу та участі" за фінансової підтримки Національного фонду демократії (National Endowment for Democracy). Це дослідження було спрямоване на вивчення думок і позицій ключових учасників і стейкхолдерів реформи децентралізації (4 групи опитаних — населення, експерти, голови ОТГ та представники районних державних адміністрацій).

Протягом серпня 2016 р. було здійснено опитування громадської думки — 2 040 респондентів, протягом жовтня — листопада 2016 р. методом напівструктурованого інтерв'ю було опитано голів 50 об'єднаних територіальних громад з різних областей, 21 експерт, представників 27 районних державних адміністрацій, розташованих у районах, де вже створено ОТГ [11]. У результаті аналізу чітко окреслені недоліки від передачі як повноважень, так і фінансових ресурсів. У той самий час, вже отримані результати (переваги) від реформи є надзвичайно важливими та вказують на позитивні зрушення та ще більші метапрофози у найближчому майбутньому. Варті уваги рекомендації опитаних груп респондентів, узагальненим висновком з яких є двоїстий характер проведених перетворень (детальніше див. таблицю 3 та 4).

Таблиця 4. Рекомендації опитаних груп респондентів щодо просування реформи бюджетної децентралізації

Необхідність змін	Зміст рекомендації
1. Вдосконалити чинну нормативно-правову базу	Необхідно ухвалити так звані «децентралізаційні» закони. Найчастіше мова йде про законопроєкти №4772 і №4773, які спростять приєднання звичайних громад до уже утворених ОТГ і дадуть змогу ОТГ набути статусу спроможних.
2. Закріпити в законодавстві право громад розпоряджатися землями за межами населених пунктів	Дуже важливим зараз є дочекатися моменту, коли ОТГ зможуть акумулювати достатню кількість повноважень та надати їм можливість регулювати питання землі вже на місцях.
3. Врегулювати адміністративно- територіальний устрій країни	Прийняти загальну систему поділу території усередині країни, а також повноваження, які нести будуть утворені структури.
4. Законодавчо врегулювати і розмежувати повноваження органів районного рівня та громад	Необхідне чітко та зрозуміле розподілення повноважень, а також право державним адміністраціям контролювати виконання повноважень з боку ОМС, інакше представники ОТГ відчуватимуть свою безкарність.
5. Спростити процес отримання і використання інфраструктурної субвенції, навчати посадовців ОТГ і навіть надати ОТГ додаткові фінансові ресурси та джерела надходжень до місцевих бюджетів.	Доступ ОТГ до фінансових ресурсів як державних, так і власних, має бути максимально спрощеним (для громад, які відповідають Програмам). У поєднанні з кваліфікованими кадрами буде отримано найефективнішу систему.
6. Різним гілкам влади слід краще координувати свої кроки в рамках децентралізації. Зокрема, скорочення державної підтримки і покладання додаткових витрат на ОТГ у проєкті державного бюджету на 2017 р. йде у розріз із завданнями реформи	Пропозиції про необхідність розробити чіткий план дій і графік завершення основних етапів реформи. Недопущення скорочення бази державного фінансування ОТГ.
7. Завершити на певному етапі процес добровільного об'єднання і надати йому обов'язковий характер.	Після проходження підготовчого етапу та отримання результатів, які можливо проаналізувати та зробити висновки, надати дані громадам та спонукати їх до об'єднання.

Джерело: складено на основі джерела [11].

Серед негативних моментів, пов'язаних з реформою децентралізації, варто назвати виникнення так званих "псевдогромад", орієнтованих на приховану федералізацію, які вільно трактують українське законодавство та присвоюють повноваження без проведення виборів та залучення населення, зі створенням "народних" органів влади, з видачею свідоцтв "народних підприємців", дозволів на ведення бізнесу, документів на землю, навіть паспортів (новостворених "народних республік") та ін., що існують, за даними СБУ, практично в усіх областях (яскраві приклади — в Хмельницькому, Тернополі, Сумах, які займаються "налагодженням народної економіки", збирають податки, планують створення "народних митниць" і "народної міліції". Між цим самовільно займають приміщення, що знаходяться у комунальній власності та агітують за Росією) [12].

ВИСНОВКИ

Реформа бюджетної децентралізації, що відбувається нині в Україні, з урахуванням європейського досвіду проведення подібних реформ, може бути результативною за умов формування ефективного місцевого самоврядування, насамперед, на найнижчому його рівні, тобто на рівні ОТГ. Короткий огляд результатів реформи на цьому рівні протягом 2015—2016 рр. дає змогу окреслити переваги та недоліки цього процесу, виявити ряд прихованих ризиків та усвідомити ті реальні виклики, які пов'язані з наступним етапом секторальної децентралізації, яку Уряд планує реалізувати у 2017 році.

Однак, реформи заради реформ з негативними соціальними наслідками дуже дорого можуть обійтися Україні. Тому для реалізації наступного етапу реформи — секторальної децентралізації, що орієнтована не на політичний популізм, а на реальні соціальні результати, є необхідним прийняття нормативно-правового забезпечення щодо чіткого механізму: по-перше, міжбюджетного розподілу повноважень (прав та обов'язків) між органами публічної влади різних рівнів, тобто розмежування як видаткових повноважень, так і податкових компетенцій (джерел доходів); по-друге, розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також використання досвіду інших країн, які вже зуміли пройти шлях від закону до імплементації, з одночасним врахуванням особливостей всередині країни.

Література:

1. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. — К.: НІСД, 2015. — 80 с.
2. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 13. — С. 91. — Ст. 10.
3. Топпервін Н. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід // DESPRO: Аналітичний вісник. — 2012. — № 2.
4. "Реформа міжбюджетних відносин в Україні" / Презентація. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
5. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К.: ТОВ "Софія". — 2012. — 128 с.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
7. "Децентралізація влади" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>

8. Аналітичні матеріали Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України "Моніторинг виконання місцевих бюджетів" станом на 1 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

9. Куценко Т.Ф. Реформа бюджетної децентралізації: орієнтація на соціальні результати // Модернізація управління національною економікою: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 листопада 2016 р.). — К.: КНЕУ, 2016. — С. 246—252.

10. Баранецький Т. Бюджети об'єднаних громад Львівщини: нові виклики та можливості: аналітичне дослідження [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dialog.lviv.ua>

11. Децентралізація: результати, виклики та перспективи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultati-vikliki-i-perspektivi>

12. Псевдогромади від Медведчука намагаються підмінити собою державу? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zik.ua/news/2016/07/07>

References:

1. NISD (2015), Priorytety reformuvannia ta napriamy perspektyvnoho rozvytku mizhbudzhethnykh vidnosyn v umovakh biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini [Priority directions of reform and future development of intergovernmental relations in the context of fiscal decentralization in Ukraine], NISD, Kyiv, Ukraine.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "The Law of Ukraine "On a voluntary association of communities", Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), vol. 13, p. 91.
3. Toppervin, N. (2012), "Effective local government as the key to successful decentralization of public power: the Swiss experience", DESPRO: Analitychnyj visnyk, vol. 2.
4. Ministry of Finance of Ukraine (2017), "Reform of intergovernmental fiscal relations in Ukraine", available at: <http://www.minfin.gov.ua/> (Accessed 05 March 2017).
5. Boryslavs'ka, O. Zaverukha, I. and Zakharchenko, E. (2012), Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy [The decentralization of public authority: European experience and prospects of Ukraine], Sofia, Kyiv, Ukraine.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution "The concept of reform of local government and territorial organization of power in Ukraine", available at: (Accessed 15 March 2017).
7. Decentralization of power (2017), available at: <http://decentralization.gov.ua/region> (Accessed 10 March 2017).
8. Ministry of Finance of Ukraine (2015), "Analysis Department of the Ministry of Finance of local budgets Ukraine "Monitoring of local budgets" as of 1 October 2015", available at: <http://www.minfin.gov.ua/> (Accessed 05 March 2017).
9. Kutsenko, T.F. (2016), "Reform of the fiscal decentralization: focus on social outcomes", Modernizatsiia upravlinnia natsional'noiu ekonomikoiu: materialy IV Mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Modernization management of national economies materials IV International Scientific Conference], KNEU, Kyiv, Ukraine, 25—26 Nov, pp. 246—252.
10. Baranets'kyj, T. (2017), "Budgets united community of Lviv region: New Challenges and Opportunities", available at: <http://www.dialog.lviv.ua> (Accessed 15 March 2017).
11. Ilko Kucheriv "Democratic Initiatives" foundation (2016), "Decentralization: Results, Challenges and Prospects", available at: <http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultati-vikliki-i-perspektivi> (Accessed 15 March 2017).
12. Zik (2016), "Pseudocommunity of Medvedchuk trying to replace the state?", available at: <http://zik.ua/news/2016/07/07> (Accessed 15 March 2017).

Стаття надійшла до редакції 21.02.2017 р.