

УДК 35.07

О. А. Сімоненко,  
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,  
Національна академія державного управління при Президенті України,  
Радник Адміністрації Президента України

# СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

O. Simonenko,  
PhD Student of the Department of public administration of the public service,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,  
Advisor to the Administration of the President of Ukraine

## BECOMING AND DEVELOPMENT OF DECENTRALIZATION OF POWER AND MANAGEMENT IN UKRAINE

**У статті розкрито сучасний стан становлення і розвитку процесів децентралізації влади та управління в Україні. Сформульовано перелік повноважень, які доцільно було б передати за принципом субсидіарності на відповідний рівень у рамках впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.**

**In this article the author describes the current state of formation and development of decentralization of power and management in Ukraine. Also, author formulates the list of powers which could be transferred to the appropriate level of government on the principle of subsidiarity within the framework of the implementation of the reform of local self-government and territorial organization of power.**

*Ключові слова: децентралізація влади, місцеве самоврядування, розподіл повноважень за принципом субсидіарності, фінансова децентралізація.*

*Key words: decentralization of power, local self-government, distribution of powers on the principle of subsidiarity, financial decentralization.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Питання децентралізації належить до найбільш дискусійних питань останніх десятиліть у зарубіжній науці. Поряд з цим спостерігається тенденція до пошуку країнами, включаючи постсоціалістичні, нової організації державного управління, зорієнтованої на демократичні принципи.

У 2015 році в Україні після затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади розпочато реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Слід зазначити, що при досить активному процесі створення об'єднаних територіальних громад, (сьогодні завершили процес об'єднання вже близько 17% громад базового рівня), ми не маємо достатнього аналітичного підґрунтя стосовно необхідних, саме в цих умовах, в яких перебуває держава, і в саме цей часовий проміжок, масштабів та меж децентралізації, яку ми маємо запровадити в Україні.

Відсутнє також моделювання та прогнозування можливих позитивних та негативних наслідків децент-

ралізації, і відповідно ми не маємо можливості на державному рівні запровадити процес аналізу ефективності стратегічних рішень, що приймаються стосовно впровадження децентралізації та їх своєчасного корегування.

Існує також інша проблема, і вона глибинна, бо задля можливого економічного та соціального ефекту впровадження децентралізації в будь-якій державі, природою склеювання громад має бути масштаб послуг, що надаються в межах громади, бо інакше такі об'єднання не зможуть бути поштовхом до економічного зростання та покращення якості публічних послуг, а саме це є метою реформи. Яскравим прикладом цього факту є досить незначна кількість новостворених територіальних громад, що протягом останніх трьох років намагаються вирішити питання оптимізації шкільної мережі в громадах по при катастрофічно мало комплектність навчальних закладів і значні зайві витрати на утримання.

Відсутність сформованої політики та механізмів її забезпечення в частині передачі повноважень за принципом субсидіарності та фінансовим забезпеченням

делегованих державою повноважень по ключових сферах (освіта, культура, охорона здоров'я, земельні відносини, планування територій, інфраструктура та інші) створюють реальні проблеми для функціонування вже створених територіальних громад і гальмує процеси завершення створення просторової основи для діяльності органів місцевого самоврядування.

Окремим не вирішенням поки питанням є організація контролю за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування.

Всі перелічені факти зумовлюють необхідність активізації зусиль з боку держави щодо прийняття стратегічних рішень стосовно масштабів та меж децентралізацій в Україні, формування чіткого переліку повноважень у відповідних сферах (освіта, культура, охорона здоров'я, земельні відносини, планування територій, інфраструктура та інші), що мають бути передані за принципом субсидіарності на відповідний територіальний рівень влади, розробки та затвердження стандартів надання публічних послуг та законодавчого врегулювання питання організації контролю за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання децентралізації належить до найбільш дискусійних питань і в українській і в зарубіжній науці. Поряд з цим спостерігається тенденція до пошуку країнами, включаючи постсоціалістичні, нової організації державного управління, зорієнтованої на демократичні принципи, що передбачають широку автономію органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Осмислення процесу децентралізації в системі державного управління спирається на положення теорії та історії державного управління, наукові підходи до дослідження проблем децентралізації таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: В. Авер'янов, Р. Агронофф, Г. Атаманчук, А. Бретон, І. Бутко, В. Вакулєнко, Ж-Ф. Девемі, В. Кампо, В. Князєв, А. Коваленко, В. Копейчиков, Д. Кохен, Б. Кравченко, В. Кравченко, А. Крусян, В. Куйбіда, В. Вакулєнко, С. Романюк, Д. Рондінеллі, Ж.-П. Фаге, М. Корт, Дж. Дро, Б. Доллері, Ж. Литвак, Д. Рондінеллі, М. Тернер, Ж-П. Фаге, Д. Халмер та ін.

Численні дослідження з проблем фінансової децентралізації здійснили українські вчені: Г. Глуха, Т. Кваша, Г. Лопушняк, І. Луніна, В. Пальчук, Э. Пешина, А. Стрєкалова.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в дослідженні сучасного стану становлення і розвитку процесів децентралізації в Україні з метою формування переліку завдань, що мають бути реалізовані в процесі впровадження децентралізації.

Об'єкт дослідження — суспільні відносини, які виникають в процесі децентралізації влади та управління.

Предмет дослідження — державні механізми забезпечення децентралізації влади та управління в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвер-

джена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 року передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення [1].

Фактично у цій концепції сформульовано три основні завдання, що мають бути виконані в процесі впровадження децентралізації в Україні:

1. Створити нову територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування — спроможні об'єднані територіальні громади.

2. Визначити перелік повноважень, що мають бути передані за принципом субсидіарності на відповідний територіальний рівень влади та сформулювати необхідне правове поле для передачі цих повноважень.

3. Визначити стандарти надання послуг та обсяг ресурсів, необхідних для фінансування повноважень.

У цій роботі ми спробуємо узагальнити результати впровадження децентралізації в Україні за період 2015—2017 років, визначимо "вузькі місця" впровадження реформи, сформулюємо перелік повноважень по ключовим сферам, що мають бути передані за принципом субсидіарності на відповідний рівень влади та запропонуємо Дорожню карту децентралізації — перелік завдань, що необхідно реалізувати в рамках впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Перше завдання: створення нової територіальної основи. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, адміністративно-територіальний устрій має складатись з трьох рівнів:

1. Базового (адміністративно-територіальні одиниці — громади).

2. Районного (адміністративно-територіальні одиниці — райони).

3. Регіонального (адміністративно-територіальні одиниці — Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь).

На кожному з трьох рівнів адміністративно-територіального устрою мають функціонувати відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

1. На базовому рівні — сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади.

2. На районному рівні — районні ради та їх виконавчі органи, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

3. На регіональному рівні — Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Ключовим завданням при формуванні нового адміністративно — територіального устрою в Україні має бути створення врівноваженої системи державної влади та місцевого самоврядування, здатної на прийняття та впровадження ефективних політичних, економічних та соціальних рішень. Ця нова конструкція має бути

Таблиця 1. Ключові параметри формування ОТГ у розрізі регіонів

Назва області	Населення ОТГ	Площа ОТГ	К-ть ОТГ	Площа області	Покриття
Житомирська область	278 649	10 781	32	29 827	36%
Хмельницька область	342 169	8 649	26	20 629	42%
Дніпропетровська область	265 056	8 849	34	31 923	28%
Запорізька область	214 703	9 602	24	27 183	35%
Тернопільська область	286 073	4 623	36	13 824	33%
Чернігівська область	190 016	8 392	19	31 903	26%
Волинська область	120 930	4 714	20	20 144	23%
Миколаївська область	144 152	6 196	20	24 585	25%
Чернівецька область	182 634	1 986	18	8 096	25%
Сумська область	132 694	5 347	18	23 832	22%
Рівненська область	126 074	3 478	19	20 051	17%
Херсонська область	104 478	4 180	14	28 461	15%
Полтавська область	142 176	3 760	20	28 750	13%
Черкаська область	79 137	1 502	10	20 916	7%
Луганська область	46 557	2 126	4	26 683	8%
Одеська область	106 867	3 707	12	33 314	11%
Вінницька область	193 238	2 935	24	26 492	11%
Донецька область	119 100	3 184	7	26 517	12%
Львівська область	180 714	2 409	25	21 831	11%
Івано-Франківська область	108 219	1 292	12	13 927	9%
Кіровоградська область	59 677	1 697	7	24 588	7%
Закарпатська область	64 050	495	5	12 753	4%
Харківська область	79 214	1 267	5	31 418	4%
Київська область	18 544	400	2	28 957	1%

Джерело: складено автором за первинними матеріалами обласних державних адміністрацій.

здатною до вирішення багатьох питань національного, регіонального і місцевого розвитку, в тому числі шляхом запровадження методу багаторівневого управління (Multi-level Government), використовуючи відкритий метод координації (Open Method of Coordination). Що для передбачає:

- визначення загальних цілей;
- розробку загальних показників;
- підготовку спільних багаторівневих стратегій та проектів;
- оцінку і взаємненавчання.

Концепція передбачає наступні ключові принципи при формуванні базового рівня:

1. Територія адміністративно-територіальної одиниці є цілісною.
2. У межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня.
3. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (зокрема, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин). Ці показники, закладені в методику формування спроможних територіальних громад у вигляді критеріїв відстані від центру громади до найвіддаленіших населених пунктів, що входять до складу об'єднаної територіальної громади) [2].

Саме в цьому питанні, на мій погляд, є прихована проблема, пов'язана з моделюванням громад не по принципу економічної доцільності, тобто тої територіальної конфігурації громади, яка би в залежності від кількості та щільності населення, етнічної, економічної та екологічної специфіки територій, а також наявних для розвитку природних ресурсів та інших факторів, після об'єднання отримала би додатковий ресурс за рахунок ефективного управління територіями.

Методика формування спроможних територіальних громад розроблена та затверджена Кабінетом Міністрів України [2]. Виходячи з принципів, закладених в зазначеній методиці моделювання базового рівня а передбачає створення 1300—1500 адміністративно-територіальних одиниць- територіальних громад.

Формування цих елементів первинного рівня на першому етапі здійснюється в добровільному порядку із забезпеченням цього процесу фінансовими стимулами.

Станом на 01 жовтня 2017 року в Україні створено 413 об'єднаних територіальних громад, в яких проведено перші вибори. Це — 16,7% території та 3,6 млн жителів (площа, що перевищує площу Угорщини чи Португалії).

На 29 жовтня 2017 року призначено перші вибори ще у 201 громаді із загальним населенням понад 1 млн жителів. 43 новостворені громади ще очікують рішення про призначення виборів у ЦВК.

Слід зазначити, що процеси створення громад у розрізі областей відбувається з різною швидкістю. Найкраща динаміка за останні два роки зберігається у 3-х областях: Дніпропетровській (53), Житомирській (45 Тернопільській (40 ОТГ), Тут сконцентровано 30% всіх новостворених громад. Найгірша — Київська (6), Закарпатська (8), Луганська (9).

З таблиці 1, що відображає ключові параметри створення громад в розрізі областей видно, що, наприклад в Хмельницькій області вже об'єднано більше 42% територій, в Житомирській області близько 36%, а от у Київській області спостерігаються найгірші результати — менше 1%.

Щодо формування нового районного рівня, ключовим принципом, покладеним в ідеологію створення нового субрегіонального рівня має бути економічна та соціальна необхідність об'єднання територіальних громад в один адміністративний район з метою формування мережевої інфраструктури, що з'єднують ОТГ та отримання позитивного ефекту від врахування усіх позитивних ек-

**Таблиця 2. Пропозиції щодо основних повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій**

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	Основні повноваження ОМС	Рівень АТУ	Основні повноваження МДА	МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ
	<p><b>Делеговані повноваження органів місцевого самоврядування регіонального рівня:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>із забезпечення організації розвитку регіону: регіональні інвестиційні програми, програми підтримки економічної активності, програми транскордонного співробітництва;</li> <li>із забезпечення надання послуг в галузі освіти: спеціалізовані школи-інтернати, підтримка закладів професійно-технічної освіти, інститути післядипломної освіти вчителів, центри і заходи з підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;</li> <li>із забезпечення надання послуг у галузі охорони здоров'я: спеціалізовану стаціонарну допомогу, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, станції переливання крові, санаторно-курортну допомогу;</li> <li>із забезпечення надання послуг у галузі культури: регіональні бібліотеки, музеї, виставки, філармонії, палаци культури, підтримка музичних колективів;</li> <li>із забезпечення організації розвитку інвалідного спорту і реабілітації</li> </ul>	ОБЛАСТЬ	<p><b>Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій (додаткові):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>контроль за наданням адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам та юридичним особам;</li> <li>координація діяльності територіальних органів виконавчої влади;</li> <li>координація діяльності усіх органів влади в умовах надзвичайного стану;</li> <li>нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування</li> </ul>	
	<p><b>Делеговані повноваження ОМС районного рівня:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>із забезпечення надання послуг у галузі освіти: школи-інтернати загального профілю, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки;</li> <li>із забезпечення надання послуг у галузі охорони здоров'я: лікарні широкого профілю, пологові будинки, програми медико-санітарної освіти;</li> <li>із забезпечення надання послуг соціальної допомоги: притулки для неповнолітніх</li> <li>із забезпечення організації розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів, заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення</li> </ul>			
<p><b>Делеговані повноваження громади:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>із забезпечення організації надання послуг загальної початкової та середньої освіти, дошкільна освіта, позашкільна освіта;</li> <li>із забезпечення організації надання послуг первинної та профілактичної медико-санітарної допомоги, швидкої медичної допомоги, стоматологічної допомоги;</li> <li>із забезпечення організації надання послуг ветеринарної допомоги;</li> <li>із забезпечення організації надання послуг у галузі культури та відпочинку – підтримка діяльності закладів культури, крім тих, що віднесені до регіонального та державного рівня, культурні та мистецькі програми, підтримка народних промислів;</li> <li>із забезпечення організації надання соціальної допомоги – утримання територіальних центрів соціального обслуговування населення, програми соціальної допомоги, в тому числі забезпечення соціальним житлом; підтримка будинків-інтернатів для осіб похилого віку, дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, участь у програмі забезпечення доступного житла.</li> </ul> <p><b>Власні повноваження громади:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>забезпечення реалізації місцевих молодіжних програм, підтримка програм туризму, фізичної культури та масового спорту, організація місць відпочинку;</li> <li>містобудування та архітектура: розробка та реалізація Генерального плану громади, ведення містобудівного кадастру, надання єдиних умов та обмежень забудови земельних ділянок;</li> <li>будівництво, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць, площ, організація дорожнього руху на них;</li> <li>організація місцевого громадського транспорту;</li> <li>контроль у сфері експлуатації житла;</li> <li>організація надання комунальних послуг – водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, утилізація твердих побутових відходів;</li> <li>озеленення та благоустрій території, утримання кладовищ;</li> <li>охорона навколишнього середовища, екологічні програми;</li> <li>землеустрій – вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації, визначення цільового призначення землі в порядку, визначеному законом;</li> <li>місцева пожежна та рятувальна служби;</li> <li>забезпечення громадського порядку,</li> <li>ведення місцевого архіву;</li> <li>інші питання місцевого значення, не віднесені до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць інших рівнів адміністративно-територіального устрою за рішенням ради громади</li> </ul>	ГРОМАДА (об'єднана)	<p><b>Місцеві державні адміністрації на рівні громад відсутні</b></p> <p>На рівні громад діють структурні підрозділи територіальних органів ЦОБВ, які надаватимуть послуги 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>санітарно-епідеміологічного захисту;</li> <li>соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);</li> <li>казначейського обслуговування;</li> <li>реєстрації актів цивільного стану</li> </ul>		

стерналії, які виникають у процесі надання різноманітних послуг громадами та зменшення негативного ефекту від негативних екстерналії на території району.

Фактичне створення нових районів (повітів) має бути здійснено шляхом ухвалення Верховною Радою України актів про створення таких районів відповідно до закону, який передбачає порядок формування та зміни меж районів.

Сьогодні за ініціативи Мінрегіону та МОЗу розпочато процес створення госпітальних округів, території яких можуть бути взяті за основу майбутніх адміністративних округів. Це друге, на мій погляд, вузьке місце в частині створення нового адміністративно-територіального устрою, оскільки для забезпечення розвитку територій громад у межах регіону не можливо формування субрегіонального рівня виключно за принципом органі-

зації ефективного надання окремої послуги чи послуг. Як і в прикладі з громадами тут необхідно було б застосувати принцип прийняття економічно та соціально ефективних рішень для забезпечення розвитку територій та раціонального управління наданням послуг, що виходять за межі компетенції адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

За результатами моделювання, проведеного експертами Мінрегіону на основі прогнозування створення госпітальних округів в межах областей, прогнозована кількість адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівні — 95—105 (з урахуванням окупованих територій).

Щодо перегляду територіальної основи регіонального рівня в перспективі можлива незначна зміна меж регіонів для оптимізації надання соціальних послуг, а також усунення невідповідностей принципу відсутності анклавів та ексکلавів при утворенні адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, місто Славутич). У процесі формування просторової основи публічної влади має бути здійснено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування на різних рівнях та органами виконавчої влади.

Друге завдання: визначити перелік повноважень, що мають бути передані за принципом субсидіарності на відповідний рівень влади та сформувати необхідне правове поле для передачі цих повноважень.

Перед тим, як говорити про доцільність передачі тих чи інших функцій державної влади в Україні на нижчий рівень слід зазначити, що станом на сьогодні в світі не існує універсальної моделі децентралізації, яка могла би запропонувати перелік повноважень та ресурсів, що доцільним було би спрямувати на ті чи інші рівні територіальної влади задля досягнення максимального економічного та соціального ефекту, в тому числі забезпеченні надання громадянам якісних та доступних публічних послуг.

Принцип субсидіарності (Principle of subsidiarity) є відображенням політичної концепції, згідно з якою механізм управління суспільним розвитком має будуватися "знизу вгору", де всі завдання, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції місцевих органів влади, як найбільш близьких до населення. Лише в разі відсутності такої можливості реалізація цих завдань має передаватися в компетенцію вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади — регіонального, загальнодержавного та, нарешті, наднаціонального (наддержавного).

І тут є третє "вузьке місце впровадження децентралізації, бо задля можливості формування ЦОВВ переліку повноважень, що мають бути делеговані на нижчі рівні, окремо хочу виділити в даному питанні, — базовий рівень, вони мають розуміти спроможність громад кадрово та фінансово забезпечити якісне надання цих послуг. У таблиці 2 представлено напрацьовані з відповідними робочими групами по децентралізації на базі секторальних ЦОВВ пропозиції щодо основних повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій відповідно, що доцільно було би передати на відповідні рівні територіальної влади ( в рамках чинної Конституції України).

Оскільки процес створення територіальних громад в Україні відбувається за принципом добровільності, і не завжди громади відповідають Перспективним планам формування територіальних громад областей, новостворені громади часом малі за розміром, не мають відповідних фахівців і не мають кадрової можливості забезпечити якісне надання послуг. Щодо фінансування делегованих державою повноважень, слід зазначити що останніми роками дуже частими є випадки недофінансування повноважень, що викликає висмокування ресурсів місцевих бюджетів за для забезпечення виконання делегованих повноважень, часом за рахунок зменшення якості послуг, що є власними повноваженнями громад.

Третє завдання: Сформувати стандарти надання послуг та визначити обсяг ресурсів, необхідних для фінансування повноважень.

Слід зазначити, що станом на сьогодні це завдання виявилось самим найскладнішим. Громади отримали повноваження наприклад по освіті та первинній медицині, громади отримали кошти на виконання даних повноважень, однак питання стандартів, щодо надання даних послуг відповідними міністерствами не вирішуються. Це призводить, насамперед, до того, що органи місцевого самоврядування не відповідають за виробництво і надання публічних послуг певної якості, хоча джерела фінансування ними отримані. Яскравим прикладом цього є наявність в громадах в сільській місцевості малокомплектних шкіл з низькою якістю освітніх послуг та надмірними витратами на організацію їх надання. Так наприклад, в Тернопільській області 60% початкових шкіл мають наповненість до 10 дітей у школі і 33% середніх шкіл, до наповненість шкіл менше 40 дітей, при цьому витрати на 1 учня в сільській місцевості часом становлять більше 40-50 тис гривень на рік. Єдиним раціональним виходом із даної ситуації є затвердження стандартів фінансового забезпечення надання освітніх послуг, що надасть поштовх громадам до процесів оптимізації шкільної мережі, створенню опорних шкіл та більш ефективному використанню фінансових ресурсів для надання освітніх послуг.

Але відсутність стандартів надання публічних послуг це єдина проблема. Останніми роками в Україні делеговані повноваження постійно забезпечуються не в повному обсязі [9, с. 23], що негативно впливає на якість надання публічних послуг і призводить до додаткових витрат власних надходжень, які могли б спрямовуватись на місцевий розвиток. В той самий час, місцеве самоврядування має бути зацікавлене в делегуванні йому повноважень, оскільки воно, по-перше, пов'язано із додатковим фінансуванням з боку держави [10], а по-друге, наближує надання послуг до людини, що і є метою децентралізації. При цьому, делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень не є повним звільненням органів державної влади від відповідальності за здійснення переданих повноважень, оскільки ці повноваження продовжують зберігати своє державне значення.

Міністерством фінансів України, на виконання завдань, задекларованих Президентом України та Урядом щодо необхідності проведення реформ, у грудні 2014 році були підготовлені та прийняті Верховною Радою

України зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, які спрямовані на побудову нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та нових підходів у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами.

Отже, з 2015 року розпочато реформування бюджетної системи в контексті децентралізації та за два роки вдалося впровадити перший етап реформи — здійснити децентралізацію фінансових ресурсів (фіскальну децентралізацію) та досягти декількох важливих результатів:

- розширено права місцевих органів влади та надано їм повну бюджетну самостійність у формуванні та виконанні місцевих бюджетів;

- забезпечено перерозподіл фінансових ресурсів на користь місцевих бюджетів шляхом передачі доходів з державного бюджету, запровадження нових видів платежів та розширення бази оподаткування діючих;

- запроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання — систему балансування доходів та видатків місцевих бюджетів замінено більш прогресивною системою — вирівнювання податкоспроможності;

- запроваджено нову трансфертну політику, в тому числі в частині зміни механізму фінансування (надання субвенцій з державного бюджету) у двох основних галузях бюджетної сфери — освіті та охороні здоров'я;

- передбачено норми щодо стимулювання громад до об'єднання і формування спроможних громад та переходу на взаємовідносин державного бюджету з усіма місцевими бюджетами.

Найбільш вагомим результатом реформи є — зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Підсумки виконання місцевих бюджетів за 2015—2016 роки підтвердили, що місцеві органи влади отримали реальний додатковий ресурс як на виконання повноважень, які є функціями держави і передані їм на виконання, так і на фінансування самоврядних повноважень. Так, ріст ресурсу загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р. проти 2014 р. склав 29,6 млрд грн або 42,1% , у 2016 р. проти 2015 р. — 48,4 млрд грн або 49,3%.

На кінець 2016 року утворено та функціонує 366 об'єднаних територіальних громад, які мають взаємовідносини з державним бюджетом.

Позитивна динаміка зберігається і в поточному році, при чому фінансові результати збільшення доходів об'єднаних територіальних громад значне випереджують показники інших громад.

Однак результати аналізу фінансової спроможності 159 об'єднаних територіальних громад, створених у 2015 році і отримавши вже у 2016 році прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом свідчать, що громади з більшою чисельністю жителів мають більший фінансовий потенціал, ніж ті, в яких чисельність є меншою 5 тис. осіб. Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.

У великих громадах активнорозвивається малий та середній бізнес, оскільки там є достатній кваліфікований трудовий ресурс, ємний місцевий ринок збуту то-

варів та послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади. Великі громади також мають більший податковий потенціал та більше можливостей для забезпечення належного утримання об'єктів інфраструктури, функціонування закладів та установ комунальної власності, а органи місцевого самоврядування можуть забезпечити надання якісних публічних та комунальних послуг.

Мінфіном визначені такі завдання, що мають бути реалізовані на наступному етапі реформи (2017—2020 роки) в частині місцевих бюджетів:

- удосконалення міжбюджетних відносин та запровадженні механізмів ефективного управління фінансовими ресурсами;

- формування стандартів надання послуг та визначенні обсягу ресурсів, необхідних для фінансування повноважень.

Тут відображено наступне "вузьке місце" процесів децентралізації, що відбуваються в останніми роками в Україні: громади вже у 2015 році отримали значні додаткові ресурси та державні субвенції на виконання власних та делегованих повноважень, а стандарти надання послуг та визначення обсягу ресурсів, необхідних для фінансування даних повноважень заплановано визначити протягом найближчих чотирьох років.

Головні завдання в частині запровадження механізмів ефективного управління фінансовими ресурсами мають передбачати:

1. Зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування через:

- розширення бази оподаткування за доходами органів місцевого самоврядування, в першу чергу по місцевих податках та зборах;

- розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо адміністрування та контролю за сплатою місцевих податків та зборів та регулювання ставок місцевих податків та зборів.

2. Створення стимулюючої системи вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів шляхом приведення у відповідність фінансових ресурсів та видаткових повноважень та зменшення диспропорцій між місцевими бюджетами.

3. Удосконалення міжбюджетних відносин шляхом:

- переходу на прямі міжбюджетні взаємовідносини державного бюджету з усіма місцевими бюджетами;

- запровадження механізмів ефективного управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні шляхом застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні та запровадження середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів.

4. Забезпечення публічності та прозорості бюджетного процесу через: публічне представлення інформації про бюджет та залучення громадськості до процесу прийняття рішень у частині використання коштів місцевих бюджетів.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті розкрито сучасний стан становлення і розвитку процесів децентралізації влади та управління в Україні. Швидкі темпи впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організацій вла-

ди в Україні зумовлюють необхідність у найкоротший термін сформувати правове поле, що дозволить завершити формування територіальної основи базового та субрегіонального рівнів для можливості подальшого перерозподілу та закріпленню повноважень між центральним, регіональним, субрегіональним та базовим рівнями. Окремим питанням лишається необхідність розробки та затвердження стандартів надання послуг у галузях освіти, культури, соціального захисту, охорони здоров'я, адміністративних послуг, інфраструктури, земельних відносин та планування територій. При цьому фінансове забезпечення делегованих державою повноважень має бути розраховано і закріплено таким чином, аби органи місцевого самоврядування могли організувати надання якісних послуг на місцях, у тому числі забезпечивши необхідну інфраструктуру на місцях.

Подальші дослідження мають розкрити питання формування концептуальної моделі здійснення децентралізації в умовах реформи місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р. від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України № 1923-VIII від 14.03.2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/1923-19>
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України № 1851-VIII від 09.02.2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
5. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Постанова Кабінету Міністрів України № 275-р від 3 квітня 2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>
6. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 15.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
9. Русін В.М. Фінансове забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / В.М. Русін; Терноп. нац. екон. ун-т. — Т., 2013. — 20 с. — укр.
10. Ковбас І. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування / І. Ковбас, С.Боднар // Jurnalul juridic national: teorie si practica. — Moldova, 2016. — № 4. — С. 52—55.

#### References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine " On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine "" , available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 01 April 2014).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine " On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities"" , available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 08 April 2015).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Peculiarities of Voluntary Association of Territorial Communities Located on the Territories of the Adjacent Areas" , available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/1923-19> (Accessed 14 March 2017).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine " On Amendments to Some Laws of Ukraine Concerning the Voluntary Adoption of Territorial Communities " , available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (Accessed 09 February 2017).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the medium-term plan of the Government's priority actions by 2020 and the plan of the Government's priority actions for 2017"" , available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442> (Accessed 03 April 2017).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Decentralization of Power)" , available at: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) (Accessed 15 July 2015).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" , available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (Accessed 21 May 1997) .
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On ratification of the European Charter of Local Self-Government" , available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 July 1997).
9. Rusin, V.M. (2013), "Financial support of realization of own and delegated powers of local self-government bodies" , Ph.D. Thesis, Global economy, National Economic University of Ternopil, Ternopil, Ukraine.
10. Kovbas, I. and Bodnar, S. ( 2016), "Some problems of the implementation of powers by local self-government bodies" , Jurnalul juridic national: teorie si practica , vol. 4, pp. 52—55.

*Стаття надійшла до редакції 17.10.2017 р.*