

Національна академія наук України  
Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього  
Національної академії наук України»

**Наукова доповідь**

# **ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ**

*Актуальні проблеми, ризики та перспективи  
адміністративно-фінансової децентралізації*

**Львів 2017**

**Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор В.С. Кравців. – Львів, 2017. – 120 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).**

Проведено системну оцінку ефективності першого етапу реформування адміністративно-територіального устрою України, фінансової децентралізації, а також пов'язаних секторальних реформ через призму одержаних результатів та їх відповідності задекларованим цілям. Акцентується увага на перспективах та ризиках зміцнення економічної спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування. Розроблено пропозиції щодо удосконалення моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та контролю між національним, регіональним та місцевим рівнями управління в контексті адміністративно-фінансової децентралізації. Для керівників органів державної та регіональної влади, органів місцевого самоврядування, викладачів вищих навчальних закладів, науковців, аспірантів.

Науковий редактор

Кравців В. С. – доктор економічних наук, професор.

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Протокол №3 від 4.05.2017 р.).

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2017

# ЗМІСТ

Передмова.....	4
Розділ 1. РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: АКТУАЛЬНІ КОНЦЕПТИ, РЕАЛІЗАЦІЯ, НАСЛІДКИ .....	5
1.1. Концептуальні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою України.....	5
1.2. Проблеми практичної реалізації адміністративно-територіальної реформи .....	22
1.3. Ризики сучасного етапу реформи адміністративно-територіального устрою та шляхи її подальшої імплементації .....	31
Розділ 2. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (на прикладі територіальних громад Карпатського регіону) .....	35
2.1. Бюджетна політика розвитку територіальних громад в умовах фінансової децентралізації: концептуальні підходи до формування .....	35
2.2. Міжбюджетні відносини в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад .....	47
2.3. Джерела та потенціал нарощення власних доходів місцевих бюджетів територіальних громад .....	61
2.4. Посилення асиметричності фінансової спроможності розвитку територіальних громад як виклик сучасних реформ .....	74
2.5. Сучасні реалії та проблеми бюджетного забезпечення функціонування сфери освіти в територіальних громадах .....	83
2.6. Реформа охорони здоров'я в умовах адміністративно-фінансової децентралізації..	97
2.7. Ефективність децентралізації надання послуг соціального захисту і соціального забезпечення .....	103
2.8. Фінансові механізми стимулювання економічного розвитку територіальних громад Карпатського регіону .....	111

## Передмова

2014 рік для економіки України ознаменувався початком формування правового поля для практичної імплементації ідеї адміністративно-фінансової децентралізації та низки секторальних реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування. З одного боку, це стало об'єктивним наслідком економічної та політичної неефективності існуючої вертикалі державного управління та критеріальною умовою переходу до нового витка соціально-економічного розвитку України як держави. З іншого – не зважаючи на тривале затягування процесів децентралізації влади, ні на старті реформ, ні після двох років їх реалізації (2015-2016 рр.), Урядом не вироблено чіткої моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та контролю між національним, регіональним та місцевим рівнями управління. Як наслідок, на тлі загальної ейфорії від низки перших позитивних результатів часто поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади в процесі одержання нових повноважень, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України в цілому.

Чи не найвагомішою прогалиною в процесі децентралізації влади є безсистемність реформ та узгодженість рішень і заходів із їх реалізації. Як наслідок, вирішення різних питань, пов'язаних з розвитком територій в умовах децентралізації, віддано на відкуп «широкому колу вузьких експертів» (одні з них спеціалізуються на стратегічному розвитку, інші – на фінансовому плануванні та бюджетуванні, треті – на реформах у сфері медицини чи освіти тощо).

Цілком очевидно, що спроби розрізненого розв'язання часткових економічних проблем територіальних громад в Україні можуть давати якісь локальні результати, проте не можуть бути ефективними в процесі здійснення децентралізації загалом. Адже ефективність забезпечується лише системною політикою. Тобто, окремі політико-економічні заходи, спрямовані на децентралізацію влади та відродження економічного потенціалу територіальних громад (зокрема, в межах сільських територій), повинні доповнювати та посилювати одне одного у процесі здійснення реформ, не кажучи вже про недопустимість суперечностей між ними, здатних породжувати небажані економічні тенденції.

Зважаючи на необхідність системної оцінки ефективності реформування адміністративно-територіального устрою держави, фінансової децентралізації, а також пов'язаних секторальних реформ через призму одержаних результатів та їх відповідності задекларованим цілям, виконана представлена наукова доповідь.

Доповідь виконано згідно рішення Бюро Відділення економіки НАН України щодо визначення напрямів фундаментальних та прикладних досліджень наукових установ Відділення на 2014-2018 рр.

*Доповідь підготовлено авторським колективом під науковим керівництвом д.е.н., проф. Кравціва В.С.*

*Науковий координатор: д.е.н., проф. Сторонянська І.З.*

**Авторський колектив:**

Беновська Л. Я., к.е.н., с.н.с. (п. 2.4, 2.5, 2.8), Бас-Юрчишин М. А., к.е.н. (п. 2.6), Возняк Г. В., к.е.н., с.н.с. (п. 2.1, 2.2), Гринчишин І. М., к.е.н., с.н.с. (п. 2.7), Жук П. В., к.е.н., пров.н.с. (п. 1.1, 1.2, 1.3), Патицька Х. О., м.н.с. (п. 2.3), Пелехатий А. О., к.е.н., н.с. (п. 2.3, 2.8), Сторонянська І. З., д.е.н., проф. (п. 2.1, 2.4, 2.5).

# **Розділ 1. РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: АКТУАЛЬНІ КОНЦЕПТИ, РЕАЛІЗАЦІЯ, НАСЛІДКИ**

## **1.1. Концептуальні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою України**

З 2015 р. на основі схваленої Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ №333-р від 01.04.2014 р.) розпочалося практичне втілення заходів, які пов'язані із завданнями реформування адміністративно-територіального устрою України, зокрема, зі змінами в системі адміністративно-територіальних одиниць, які, за визначенням Конституційного Суду України, розглядаються як компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Згідно із Законом України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>2</sup> було утворено низку об'єднаних територіальних громад, які наділяються ширшими повноваженнями та дещо збільшеними ресурсними можливостями. Разом з тим проявилися проблеми, які загрожують успішності реформи. Генеза цих проблем криється у недостатньому врахуванні методологічних засад побудови системи адміністративно-територіального устрою держави, а також в організаційних та інституційних недоліках процесу практичного втілення реформи.

В адміністративно-територіальному устрої країни фокусується широка гама чинників – історичних, політичних, економічних, природно-географічних, етнодемографічних тощо. Тому мало продуктивним є шлях копіювання діючих у інших країнах адміністративно-територіальних систем. І хоча урахуванням зарубіжного досвіду теж не слід нехтувати, все ж вкрай важливо виробити власні теоретико-методологічні підвалини побудови раціональної, відповідної особливостям й перспективам розвитку української держави системи адміністративно-територіального устрою.

Вітчизняні науковці не оминали цієї проблематики, свідченням чого є теоретико-методичні напрацювання вчених Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту історії України НАН України, Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України (ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»), Інституту регіональних досліджень НАН України (ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»), Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президенті України, інших наукових установ, а також фахівців-практиків. Загалом методологічна база адміністративно-територіальної реформи в Україні була напрацьована. Однак за низкою питань погляди науковців мали розбіжності. Не можна також сказати, що у процесі

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>

<sup>2</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

підготовки згаданої вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й наступних законодавчих актів та нормативних документів з її реалізації достатньо враховувалися рекомендації наукового середовища.

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України перебувають у взаємозв'язку із суспільно-політичними змінами в державі, які, з одного боку, зумовлюють потребу такого реформування, а з іншого, – визначають його суть, оскільки форми і методи державного управління перебувають у залежності від типу й особливостей політичної системи (політичного режиму), яка запроваджена в державі.

Тривалий період в Україні зберігався адміністративно-територіальний устрій, сформований в часи СРСР. Він відповідав характеру тоталітарної політичної системи, яка панувала в часи Радянського Союзу: забезпечував повний контроль державної влади над громадянами, адміністративно-територіальними одиницями й місцевим самоврядуванням, а формування усіх владних інституцій здійснювалося бюрократичним шляхом, через закриті для суспільства канали. Збереження елементів радянського типу адміністративно-територіального устрою у період становлення незалежної української держави відіграло певну позитивну роль у забезпеченні її унітарності. Разом з тим, з прийняттям у 1996 р. Конституції України, ст. 1 якої націлювала на побудову демократичної, соціальної, правової держави, невідповідності старої системи й принципів функціонування адміністративно-територіального устрою цілям демократичного розвитку країни ставали все очевиднішими. Її основні недоліки проявлялися через надто високу фінансову, а отже політичну й управлінську залежність місцевого самоврядування від державної влади й відповідне блокування потенціалу саморозвитку територіальних громад і регіонів, низькі можливості для реалізації ініціативності мешканців й органів управління адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, насамперед сільських і селищних рад, у вирішенні питань місцевого значення й життєдіяльності громад. Адміністративно-територіальний устрій України та змонтована на його основі система організації публічної влади, яка не сприяла трансформації місцевого самоврядування у самодостатній та стійкий фундамент державного розвитку, фактично стали гальмом соціально-економічного й політичного поступу України. При цьому інститути державного управління, які все ще перебувають у процесі запізнлої адаптації до демократичних суспільно-політичних процесів в Україні, почали відверто демонструвати свою вразливість як опора її унітарності, соборності. В умовах загострення зовнішніх викликів та загроз таке становище чинило реальну небезпеку територіальній цілісності Української держави.

Таким чином, завдання з реформування адміністративно-територіального устрою України та вибору оптимальної форми територіальної організації влади набули стратегічного значення для держави. Адже попри переваги централізованого управління саме децентралізація у розумних межах забезпечує наближення апарату управління до людини, реалізацію вимог демократії<sup>3</sup>. Проблемність завдань з реформування адміністративно-територіального устрою поглиблюється специфікою перехідного характеру суспільно-економічних процесів у державі, в яких поєднуються сучасні демократичні прагнення з рецидивами суспільної ментальності тоталітарно-радянського періоду й успадкованими від нього методами управління. За таких обставин офіційно визначений курс на децентралізацію публічної влади й поглиблення місцевого самоврядування в Україні, з одного боку,

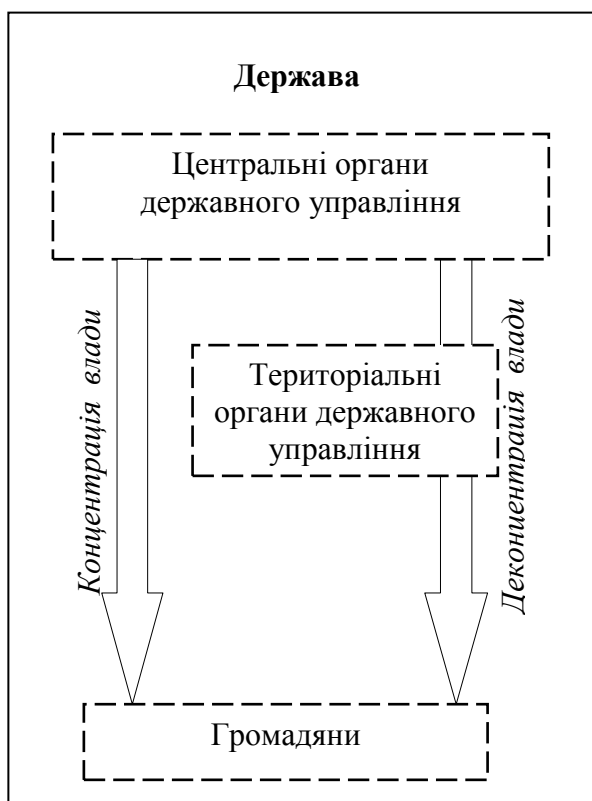
---

<sup>3</sup> Верменич Я. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ- ХХІ ст. / Я. Верменич, О. Андрощук. – К. : Інститут історії України НАН України, 2014. – С. 41.

відповідає прогресивним загальноєвропейським тенденціям, співзвучний з поглядами наших західних партнерів на спрямованість українських реформ і обіцяє підтримку у їх проведенні, з іншого, – конкретні внутрішні соціально-економічні та політичні умови, а також чинники зовнішньої агресії проти України вимагають виваженості при реалізації цього курсу, всебічної обґрунтованості кожного кроку реформ, оцінки досвіду інших країн у використанні тих чи інших форм територіальної організації влади й моделей проведення адміністративно-територіальної реформи. Зазначимо, що реформа адміністративно-територіальних структур мала б бути завершальною стадією широкомасштабного реформування у різних сферах суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави<sup>4</sup>. Адміністративно-територіальну реформу, яку розпочато в Україні, важко назвати завершальним етапом суспільних та соціально-економічних трансформацій країни. Це спричинює проблеми реформування, гальмує результативність реформи. Однак, як показує уже отриманий досвід, процес практичного втілення адміністративно-територіальної реформи стає і певним каталізатором реформування в інших сферах суспільного життя, прискорюючи їх.

Важливим є вибір фундаментальних принципів та форм організації влади. Світовою практикою апробовано два основні принципи побудови державного управління в унітарній державі, якою є Україна, – централізації та децентралізації, з відповідними формами їх реалізації (рис. 1.1).

#### ПРИНЦИП ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



#### ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

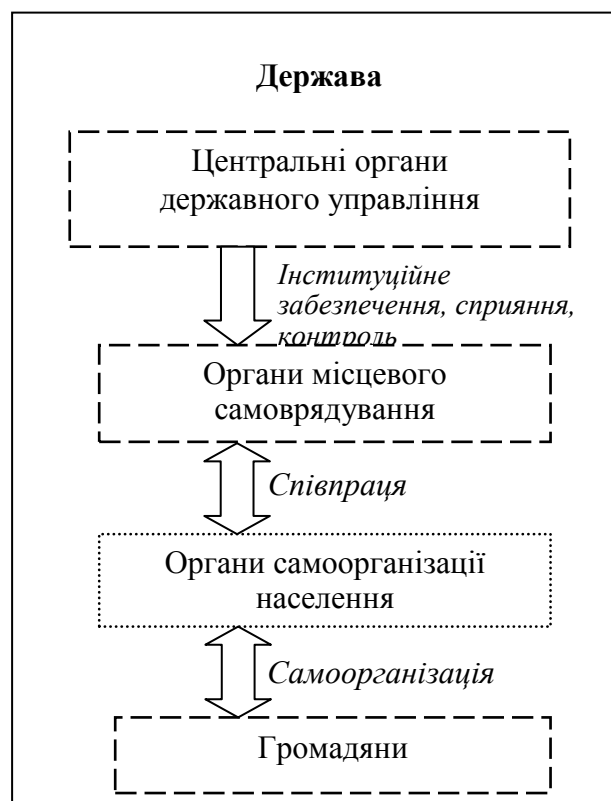


Рис. 1.1. Схема реалізації основних принципів управління в унітарній державі

<sup>4</sup> Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – С. 148.

Для тоталітарних й авторитарних політичних систем притаманна централізація влади з прямою чи завуальованою концентрацією (здійснення влади через центральні органи державного управління) з можливими елементами деконцентрації (здійснення виконавчої влади через регіональні й місцеві органи державного управління). При цьому у випадку горизонтальної деконцентрації вертикальна ієрархія системи управління не вибудовується й усі її місцеві та регіональні структури безпосередньо підпорядковуються центральній владі. У централізованій системі здійснення усіх форм публічної влади перебуває у залежності від центральних органів управління та під їх контролем.

Сучасні демократичні політичні системи діють за умов децентралізації публічної влади. У них важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню. Держава при цьому має забезпечувати контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування встановлених конституційних положень і вимог законодавства.

Міське самоврядування розглядається як особливий інститут, який базується не на державній власності й системі державної виконавчої влади, а становить собою форму управління життєдіяльністю громадських спільнот, матеріальною базою якої є зовсім інша форма власності – муніципальна<sup>5 6</sup>.

Застосовувані системи місцевого самоврядування в своїй основі базуються на громадській та державницькій теоріях або їх змішаному варіанті. Основними тезами громадської теорії є протиставлення територіальних громад державі, автономія місцевого самоврядування, повне усунення органів місцевого самоврядування від виконання завдань державної виконавчої влади. Державницька теорія, навпаки, ототожнює діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади і повноваження місцевого самоврядування визначаються виключно державною владою. Симбіозом громадської та державницької є теорія муніципального дуалізму. Згідно з нею органи місцевого самоврядування зберігають свою незалежність від державної виконавчої влади тільки стосовно вирішення питань місцевого значення, водночас виступаючи у ролі органів державного управління при виконанні делегованих повноважень державної виконавчої влади<sup>7 8</sup>.

Чинне в Україні міське самоврядування фактично відповідає теорії муніципального дуалізму. Слід зазначити активізацію в останні роки прихильників громадської теорії місцевого самоврядування в Україні. Разом з тим нав'язуване ними пряме народовладдя, методи вирішення питань місцевого значення не через виборні органи, а шляхом зборів громад, референдумів, на наш погляд, загрожує втратою керованості життєдіяльністю громад базового рівня, послабленням державницької функції цієї важливої ланки в системі публічного управління, що несе суттєві загрози безпеці держави з недостатньо усталеними підвалинами громадянського суспільства.

---

<sup>5</sup> Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – С. 24.

<sup>6</sup> Копейчиков В. В. Державна влада і питання формування громадянського суспільства в Україні // Правова держава. – К., 1995. – Вип. 6. – С. 44.

<sup>7</sup> Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. – 2010. – №9.

<sup>8</sup> Організаційно-економічні та правові механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади: монографія / кол. авт.; за заг. ред. П. І. Шевчука, І. Р. Залуцького. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9-10.



При класифікації діючих у світі моделей місцевого самоврядування виділяють англо-американську (англосаксонську), континентальну (європейську), іберійську, радянську, а також змішані моделі<sup>9, 10</sup>.

У країнах Європейського Союзу функціонують англосаксонська, континентальна й змішана моделі.

За англосаксонської моделі місцеві виборні органи здійснюють функції і місцевого самоврядування, і державної влади в системі єдиного публічного управління, а виборні органи влади територіальних утворень мають статус юридичних осіб, що володіють власністю й правами.

Основними рисами континентальної моделі місцевого самоврядування є:

- на місцевому рівні державне управління і місцеве самоврядування здійснюється через різні непов'язані структури;
- існує жорсткий контроль за громадами та паралельне функціонування на місцевому рівні органів державної влади, які вирішують загальнонаціональні завдання; національний інтерес домінує над місцевими;
- юридичними особами є місцеві спільноти, а не органи влади.

Континентальна модель в основному відповідає громадівській теорії місцевого самоврядування.

Характерними ознаками змішаної моделі місцевого самоврядування є поєднання автономії місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на більш високому рівні. На певних рівнях місцевого самоврядування виборний орган може виконувати і його функції, і функції державної влади. До основних рис змішаної моделі також належать:

- реалізація єдиних національних інтересів здійснюється, зокрема, через діяльність органів місцевого самоврядування;
- діє право та обов'язок місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність;
- значна частина повноважень державної влади делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам;
- поряд з виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут «виборних чиновників».

Змішана модель місцевого самоврядування відповідає теорії дуалізму місцевого самоврядування. Вона діє у Німеччині, Австрії, Бельгії, Нідерландах тощо<sup>11, 12</sup>.

Україна відповідно до положень Конституції є унітарною децентралізованою державою, територіальний устрій якої ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади

<sup>9</sup> Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. – 2010. – №9.

<sup>10</sup> Шумляева І. Д. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11sidkes.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11sidkes.pdf).

<sup>11</sup> Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. – 2010. – №9.

<sup>12</sup> Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 41-42.

(державного управління з місцевим самоврядуванням)<sup>13</sup>. Разом з тим місцеве самоврядування в Україні достатньо повною за європейськими стандартами мірою до початку адміністративно-територіальної реформи фактично здійснювалося лише у містах обласного значення. Не дотримувався принцип його повсюдності.

Європейська практика демонструє зростаючу роль місцевого самоврядування в системі публічної влади та можливості ефективного розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в загальнодержавному й територіальному управлінні. У більшості країн Європи на місцевому та регіональному рівнях практично усі компетенції, крім загальнодержавного значення, належать до повноважень органів місцевого самоврядування<sup>14</sup>.

Важливо зазначити, що в країнах Європи простежується тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Іншою важливою тенденцією є децентралізація та реформування функціональних повноважень у системі адміністративно-територіального устрою. Цим шляхом йшла більшість країн Європи. Однак деякі країни (Великобританія) продовжують дотримуватися принципу переважно централізованого управління і надають місцевим органам влади істотно обмежені повноваження та функції.

Зазначимо також, що важливим для України є вибір стратегічних орієнтирів реформи поміж постулатами теорій регіоналізму та локалізму. Слабкість вітчизняних інститутів громадянського суспільства, доволі низька громадська активність, яка лише набирає динаміки, невисокий кадровий потенціал місцевого самоврядування, насамперед у сільських територіальних громадах, на сьогодні застерігають від акцентів на парадигмі локалізму, яка фокусує політику територіального розвитку не на регіонах, а на локальних утвореннях рівня муніципалітетів, територіальних громад. В умовах України варто орієнтуватися на модель поєднання державного, регіонального й локального принципів у побудові системи адміністративно-територіального устрою. У зв'язку з цим гостро постає питання як розподілу повноважень і контролю в системі публічної влади, так і просторових й соціально-економічних параметрів адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, їх базова ланка має відповідати параметрам, які б забезпечували можливості якомога ширшого включення мешканців у життєдіяльність територіальних громад, управління ними. Опитування, проведені Центром Разумкова до початку реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, засвідчили, що 62,8% мешканців зовсім не мали впливу на місцеву владу, а ще 22,6% мали вплив на дуже низькому рівні<sup>15</sup>. Тому не слід захоплюватися формуванням великих адміністративно-територіальних одиниць, а йти на їх укрупнення лише у разі соціально-економічної доцільності, зміст якої полягатиме у створенні додаткових економічних й кадрових передумов для активізації розвитку громад.

Важливі закономірності можна помітити в побудові системи публічного адміністрування у країнах Європи. Їх суть полягає у відході органів управління від ролі суто владної інстанції та переході на партнерські відносини з об'єктами управління, широкому доступі громадян і громадських об'єднань до участі в прийнятті адміністративних рішень,

<sup>13</sup> Зайчук О. В. Теорія держави і права: Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер. – 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk\\_tdp/part2/503.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/503.htm)

<sup>14</sup> Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Шевчук Л. Т. – Львів, 2007. – С. 109-111.

<sup>15</sup> Дацко О. І. Гуманітарні імперативи зміцнення економічної безпеки України / О. І. Дацко. – Львів : Ліга Прес, 2015. – С. 462.

орієнтуванні не стільки на завдання та видатки на їх реалізацію, скільки на ефективність з широким використанням відповідних цільових фондів, агенцій.

Чинну в Україні систему адміністративно-територіального устрою (АТУ) згідно з Конституцією України, ст. 133, складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, селища і села. Вона фактично успадкована від СРСР. Її побудова і механізми функціонування не відповідають вимогам часу, створюючи низку проблем. Вони пов'язані в основному з неупорядкованістю системи АТУ та низьким рівнем розвитку місцевого самоврядування.

Серед проблем неупорядкованості системи АТУ виділяються:

- міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії адміністративно-територіального устрою;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- наявність у межах деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що підпорядковані іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою (проблема анклавів);
- існування не передбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць, недосконалість понятійного апарату;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;
- територіальна невизначеність сільських громад базового рівня.

До проблем розвитку місцевого самоврядування передусім належить група питань, обумовлених низьким ресурсним забезпеченням громад і відсутністю розподілу повноважень між громадами різного рівня за принципом субсидіарності. Найбільш актуальними з них є:

- надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищих щаблях управління державою;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- неупорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;
- підміна місцевими державними адміністраціями виконавчих органів місцевих рад;
- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- значна частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, високий рівень їхньої дотаційності;
- неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів;
- відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості;
- криза комунальної інфраструктури;

- брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях, відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, корупція;
- недієвість форм прямої демократії – відсутність дієвих механізмів участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю;
- відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого самоврядування<sup>16</sup>.

До проблемних питань, які пов'язані з чинною системою адміністративно-територіального устрою та потребують вирішення, також належать:

- наявність значних соціально-демографічних, соціально-економічних відмінностей та диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня й невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;
- невідповідності чинної вітчизняної системи АТУ європейській номенклатурі адміністративно-територіальних одиниць, що не сприяє реалізації євроінтеграційного курсу України;
- підміна функцій виконавчих органів місцевого самоврядування функціями органів державної влади на районному, обласному рівнях, неефективне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що викликає конфліктність інтересів та знижує ефективність функціонування публічної влади;
- невідповідність системи міжбюджетних відносин можливостям реалізації конституційно закріплених прав територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення та рівного доступу населення до послуг, які надаються бюджетними установами;
- відсутність дієвої політики територіального розвитку, занепад сільської бюджетної інфраструктури та депопуляція сільських територій.

Лише модернізація (реформування) адміністративно-територіального устрою не зможе усунути зазначені вище проблеми і недоліки без комплексного реформування публічної адміністрації в країні, котра має включати комплекс реформ: реформування центральних та місцевих органів виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та ін.<sup>17</sup>.

У цьому контексті метою адміністративно-територіальної реформи в Україні слід розглядати формування ефективної системи територіальної організації публічної влади як об'єктивної умови становлення громадянського суспільства шляхом упорядкування територіального устрою, децентралізації здійснення публічної влади та функцій управління,

<sup>16</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. – К., 2009. – 613 с.

<sup>17</sup> Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р.Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – С. 7.

створення ефективного середовища для місцевого самоврядування, реалізації потенціалу саморозвитку територіальних громад, соціальної та економічної ініціативи мешканців.

Сутність адміністративно-територіальної реформи, на наш погляд, мала полягати у вирішенні таких основних завдань<sup>18, 19, 20</sup>.

*1. Упорядкування системи АТУ через:*

а) перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно-територіального устрою з 3 рівнів: перший – область, АР Крим, місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, велике місто (обласного значення); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;

б) відхід від ускладненої чинної системи АТУ, при якій у межах адміністративно-територіальних одиниць існують інші адміністративно-територіальні одиниці того ж рівня чи містяться території інших адміністративно-територіальних одиниць;

в) забезпечення територіальної цілісності адміністративно-територіальних одиниць, при якій зникають так звані міжпоселенські території, кожна адміністративно-територіальна одиниця має бути нерозривною, анклавів одних адміністративних одиниць на території інших не допускаються;

г) прагнення до управлінської, фінансово-економічної, соціальної, демографічної самодостатності одиниць адміністративно-територіального устрою; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з урахуванням регіональних особливостей та доцільності.

*2. Уникнення розриву між владою та громадянами, ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення через створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання самоорганізації громадян.*

*3. Побудови ефективнішої управлінської структури в системі АТУ з досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ, що досягається шляхом:*

а) розмежування функцій та повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування із законодавчим визначенням переліку питань місцевого значення та віднесенням їх до виключної компетенції органів місцевого самоврядування;

б) розподілу функцій та повноважень органів публічної влади за рівнями АТУ виходячи з принципів наближення адміністративних, соціально-культурних, господарсько-комунальних та інших послуг до населення, ефективнішого і якіснішого надання таких послуг, включення членів територіальних громад безпосередньо, через органи управління адміністративно-територіальних одиниць та самоорганізацію громадян у вирішення питань місцевого значення;

в) усунення підміни повноважень органів місцевого самоврядування органами державної влади, формування виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому, районному, обласному рівнях;

---

<sup>18</sup> Кравців В. С., Жук П. В. Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні // Регіональна економіка. – 2010. – №4. – С. 7-16.

<sup>19</sup> Кравців В. С., Жук П. В. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 5-8.

<sup>20</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. – Львів, 2016. – 264 с.

г) визначення суті та меж контрольних функцій органів державної влади стосовно органів місцевого самоврядування.

*4. Зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової і управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць шляхом:*

а) розробки та реалізації державної політики стимулювання економічного розвитку сільських та інших проблемних територій, створення умов для вирівнювання соціально-економічного розвитку;

б) наділення адміністративно-територіальних одиниць майном та ресурсами, необхідними для виконання завдань місцевого значення та делегованих функцій органів державної влади;

в) зміни міжбюджетних відносин, збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів та гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад, запровадження ефективної системи бюджетного вирівнювання;

г) встановлення принципу незалежності та непідпорядкованості між бюджетами базового, районного, обласного рівнів.

Зазначимо, що в умовах сьогодення питання децентралізації влади в Україні слід розглядати і вирішувати системно, разом з питаннями забезпечення дієвого контролю центральної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, інших місцевих й регіональних влад.

Принцип системності реформи зумовлює необхідність охоплення нею усіх рівнів і складових адміністративно-територіального устрою. На сьогодні зміни у його системі здійснюються практично лише на базовому (локальному) рівні. Усвідомлюючи виправданість першочергового вирішення проблем ефективності управління на цьому рівні та погоджуючись з твердженням, що на місцевому рівні сформувалися основні інституційні загрози економічній безпеці України<sup>21</sup>, усе ж зазначимо, що реформування має охопити також вищі рівні адміністративно-територіального устрою. Неузгодженість процесів реформування базового й районного рівнів системи АТУ уже демонструє низку проблем.

У публікаціях науковців та фахівців-практиків уже понад два десятиліття достатньо багато уваги приділялося проблематиці вдосконалення та реформування адміністративно-територіального устрою України. При цьому мало місце різноманіття поглядів щодо мети, завдань, принципів, шляхів та способів здійснення адміністративно-територіальної реформи, вимог та критеріїв для виділення одиниць адміністративно-територіального устрою тощо.

Загалом погляди на мету реформування адміністративно-територіального устрою України, як правило, опиралися на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною у 1997 р., й орієнтовані на демократизацію й децентралізацію влади та управління.

У роботах науковців наголошується на економічних, соціальних і важливих мотиваційних цілях адміністративно-територіальної реформи. Так, А. Лісовий і В. Рубан вбачають, що реформа адміністративно-територіального устрою України покликана створити систему управління місцевим і регіональним розвитком, яка забезпечила б ефективне використання наявного економічного потенціалу для підвищення рівня життя

---

<sup>21</sup> Дацко О. І. Гуманітарні імперативи зміцнення економічної безпеки України / О. І. Дацко. – Львів : Ліга Прес, 2015. – С. 437.

громадян і сприяла динамічному розвитку її адміністративно-територіальних утворень і країни в цілому<sup>22</sup>.

Важливим, на наш погляд, є мотиваційний компонент у меті реформування адміністративно-територіального устрою України. Варто погодитися з тим, що головною метою децентралізації управління слід розглядати посилення мотивації локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей<sup>23</sup>.

Науковці, які досліджують правові аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні, вважають, що внаслідок неї має відбутися територіальна реорганізація публічної влади<sup>24</sup>. При цьому виділяють дві важливі складові реформи. По-перше, йдеться про законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і, по-друге, про розробку цілісної концепції взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування<sup>25</sup>.

Висвітлені вище бачення загалом відповідають визначенню мети реформи, яка отримала офіційне трактування у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад<sup>26</sup>.

Важливим завданням адміністративно-територіальної реформи є забезпечення повсюдності й повноти місцевого самоврядування. До реформи лише міста обласного значення мали відповідні правові та фінансові можливості. Поширення цього принципу на інші адміністративно-територіальні утворення базового рівня було ускладнене бюджетною неспроможністю більшості таких утворень – насамперед сільських та селищних рад. З усіх громад базового рівня станом на 01.05.2015 р. майже половина налічувала менше 1 тис. мешканців, а громад чисельністю понад 3 тис. мешканців було менше 8%. Без збільшення потенціалу спроможності громад було неможливо розв'язувати завдання місцевого самоврядування. Потребу збільшення потенціалу громад можна вирішувати як розукрупненням адміністративних районів, так і шляхом об'єднання громад. Прихильником першого шляху є А. Лісовий, який пропонував розукрупнення, розділення областей та районів на менші утворення – округи та громади<sup>27</sup>. Однак більшість науковців та практиків підтримувало принцип об'єднання громад. Принаймні цей шлях відповідає положенням Конституції України. Разом з тим Конституція передбачає тільки добровільність такого об'єднання. Для створення правової бази об'єднання громад в межах чинної Конституції України 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних

<sup>22</sup> Лісовий А. В., Рубан Н. І. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України // Фінанси України. – № 5. – 2011. – С. 28-39.

<sup>23</sup> Попова О., Бородіна О., Прокопа І. Місцеве самоврядування: вивихи реформ // Дзеркало тижня. Україна – №21. – 13 червня 2014 р.

<sup>24</sup> Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / За ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – С. 11-12.

<sup>25</sup> Там же. – С. 13.

<sup>26</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://akon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>.

<sup>27</sup> Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи // Економіст. – №8. – 2008. – С. 26-30.

громад». Згідно з ним і проводиться реформа. Однак принцип добровільності при об'єднанні громад має вади, на що звертали увагу А. Ткачук<sup>28</sup>, І. Коліушко<sup>29</sup>. Ми також дотримуємося думки, що шляхом добровільного об'єднання громад дуже складно досягнути результату, який інтегрально відповідав би загальнодержавним, регіональним, місцевим інтересам та інтересам мешканців.

У процесі об'єднання громад виникає проблема, яку, на наш погляд, недооцінюють – втрати самоврядних прав більшістю населених пунктів. Передбачене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» введення інституту старост лише частково вирішує цю проблему. Тому варто погодитися з думкою, що не обов'язково руйнувати усталені основи місцевого самоврядування і позбавляти жителів більшості сіл права самостійно вирішувати питання місцевого значення. Навпаки, важливо закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня<sup>30</sup>. Такий підхід перекликається з досвідом деяких країн – Литви, Польщі.

Дискусійним є питання щодо ієрархії та рівнів системи адміністративно-територіального устрою. Пропонувалися системи від 2 до 4 рівнів. Дворівневу систему пропонує А. Лісовий: утворення 50-60 земель чи округів (міні-областей: 52 округи та 8 міст-регіонів) та 3-3,5 тис. громад (міні-районів)<sup>31</sup>.

Два рівні місцевого самоврядування: I рівень (базовий): 425 міст, 784 селищні ради, 10279 сільських рад, на основі яких потрібно сформувати повноцінні громади базового рівня; II рівень: 24 області, АР Крим, Київ та Севастополь, 33 міста-агломерації (в майбутньому – 42 департаменти-паланки) розглядає О. Соскін<sup>32</sup>.

Й. Вінський ратував за фінську модель: держава – район<sup>33</sup>.

Чотирирівневу систему пропонував В. Семиноженко. Четвертий рівень – регіонально-адміністративний округ, який об'єднує кілька сусідніх областей зі спільними економічними, історико-географічними та культурними зв'язками<sup>34</sup>. На наш погляд, така пропозиція є похідною від російського досвіду запровадження федеральних округів. Практика показала їх низьку управлінську ефективність.

У процесі підготовки адміністративно-територіальної реформи у 2005 р. пропонувалося запровадження 3-рівневої системи адміністративно-територіального устрою України. Перший рівень – регіон (АРК, області, міста-регіони Київ і Севастополь); другий – райони, міста-райони; третій (низовий) – громади. Передбачалося, що окремі громади можуть мати статус міста-району – не менше 70 тис. мешканців, міста-регіону – не менш 750 тис. мешканців<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> Нова-стара модель: наша хата – скраю // Урядовий кур'єр. – № 51. – 2012.

<sup>29</sup> Адміністративно-територіальна реформа зменшить кількість районів в Україні [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://zik.ua/ua/news/2014>.

<sup>30</sup> Попова О., Бородіна О., Прокопа І. Місцеве самоврядування: вивихи реформ // Дзеркало тижня. Україна – №21, 13 червня 2014 р.

<sup>31</sup> Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи // Економіст. – № 8. – 2008. – С. 26-30.

<sup>32</sup> Соскін О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: порівняльний аналіз моделей. [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://soskin.info/print/ea/new/2008/1-2/200812.html>.

<sup>33</sup> Як нам облаштувати Україну, або що робити з адміністративно-територіальною реформою. // Дзеркало тижня. – № 31 (660). – 2007.

<sup>34</sup> Семиноженко В. Федерація без федералізації // День, 15 травня 2014 р.

<sup>35</sup> Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2005. – 238 с.



Трирівневу ускладнену систему вбачає за доцільне формувати М. Пістун: регіональний рівень: губернії (міжобласні адміністративні утворення з 2-3 областей) та їх області; локальний: адміністративні райони; місцевий: територіальні громади<sup>36</sup>.

Попередня вітчизняна практика пов'язувалася, як правило, з системою адміністративно-територіального устрою з 3 рівнів. Тому варто погодитися з твердженням Ю. Ганущака, що найбільш доцільним є створення трирівневої системи організації самоврядування: область – район – громада<sup>37</sup>. Таку побудову системи передбачено й у схваленій урядом Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні: базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). До неї маємо застереження тільки у частині м. Севастополь, яке, на наш погляд, не слід розглядати як адміністративно-територіальну одиницю регіонального рівня.

Чіткі критеріальні вимоги стосовно адміністративно-територіальних одиниць забезпечують уникнення суб'єктивізму та суперечливих ситуацій у процесі їх формування. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить положення щодо основних умов такого об'єднання, однак не визначає низки важливих кількісних критеріїв формування територіальних громад: щодо площі території, чисельності населення, транспортної доступності до центрів надання публічних послуг тощо.

Розробленою на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Методикою формування спроможних територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.) деталізовано просторові рамки таких громад через визначення зон доступності до їх адміністративних центрів: не більше як 20 км дорогами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру понад 20 кілометрів становить не більш як 10% загальної чисельності населення такої громади. Ця відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможливило сполучення (ріки без мостів, гори)<sup>38</sup>.

Визначені у Методиці параметри не кореспондуються з міркуваннями авторів, які, на наш погляд, більшою мірою керуються принципом Європейської хартії місцевого самоврядування щодо близькості управління до громадянина. Зокрема, Ю. Ганущак стверджував, що села, розміщені на відстані понад сім кілометрів, не сприймаються жителями як рідні, і штучне їх об'єднання породжуватиме відцентрові процеси. На думку цього ж автора, верхня планка чисельності населення в сільській громаді має бути не більше 10 тис. осіб<sup>39</sup>. У пізніших публікаціях автор відійшов від такого бачення і ареал

<sup>36</sup> Пістун М. Регіони врятує децентралізація. // Урядовий кур'єр, 26 березня 2014 р.

<sup>37</sup> Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – С. 29-35.

<sup>38</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 16.09.2015. [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

<sup>39</sup> Ганущак Ю. Суспільний договір між державою та самоврядуванням // Дзеркало тижня. Україна – № 30, 5 серпня 2005 р.

територіальної громади уже розглядав з діаметром 30-40 км для сільської місцевості й 60-80 км навколо мегаполісів<sup>40</sup>.

На наш погляд, територіальні межі громади мають відповідати можливостям не більше як 20-хвилинної доступності будь-якого мешканця до послуг швидкої допомоги, пожежної допомоги, міліції, а також до школи, як це пропонувалося Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування<sup>41</sup>.

Орієнтирів щодо чисельності населення громад затверджена урядом Методика не наводить. Разом з тим низка науковців та фахівців-практиків у своїх публікаціях пропонували ті чи інші кількісні критерії стосовно адміністративно-територіальних одиниць. У підготовленому в 2005 р. робочою групою з моделювання адміністративно-територіального устрою проєкті Закону України «Про територіальний устрій України» чисельність населення територіальної громади пропонувалася, як правило, не менш як 5 тис. жителів; при низькій щільності сільського населення – від 3,5 тис. жителів, а у виняткових випадках від 1,5 тис. жителів. Для району – не менше 70 тис. жителів<sup>42</sup>. А. Лісовий розглядав чисельність населення сільської територіальної громади близькою до 5 тис. мешканців зі старостою у кожному населеному пункті<sup>43</sup>.

За обґрунтуваннями Ю. Ганущака чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня може складати від 2,5 тис. осіб, районного – від 150 тис. осіб<sup>44</sup>. І. Коліушко вбачає територіальні громади різної чисельності мешканців, а райони з чисельністю населення 150-200 тис. осіб<sup>45</sup>.

На наш погляд, територіальні громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня найбільш ефективними у суспільно-економічному аспекті будуть тоді, коли їх мешканці відчуватимуть спільність інтересів щодо вирішення завдань місцевого значення, необхідність і можливість брати безпосередню участь у їх розв'язанні. Завдяки цьому буде можливість подолати рецидиви патерналістських очікувань й активізувати потенціал саморозвитку громад. Враховуючи зазначене, важко погодитися із закладеними в основу затвердженої урядом Методики формування спроможних територіальних громад орієнтирами на створення просторово надто великих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, де спільність таких інтересів і можливостей розмивається, а управління віддаляється від мешканця.

Розглядаючи крізь призму теорій просторового розвитку особливості формування моделей розподілу влади «центр – локалітет (місцевість)», можна зазначити, що серед європейських країн поширення набули такі: модель «представництва» (Великобританія); модель «взаємодії» (країни Західної і Центральної Європи: Німеччина, Франція, Італія і т.д.);

<sup>40</sup> Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – С. 45.

<sup>41</sup> Проєкт Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://municipal.gov.ua>.

<sup>42</sup> Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2005. – 238 с.

<sup>43</sup> Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи // Економіст. – № 8. – 2008. – С. 26-30.

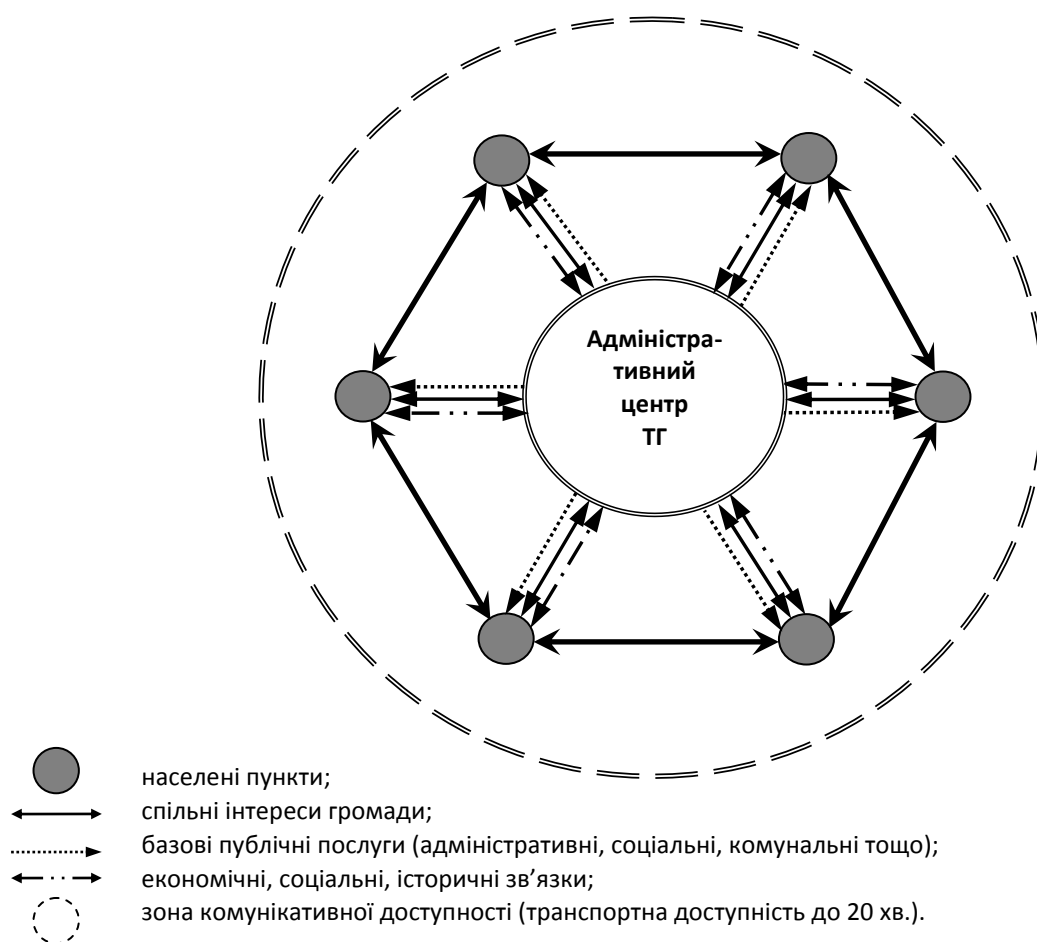
<sup>44</sup> Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

<sup>45</sup> Адміністративно-територіальна реформа зменшить кількість районів в Україні [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2014>.

модель «відносної автономії» (Скандинавські країни). Відповідно сформовані й три моделі розподілу функцій з надання послуг, характерних для світової практики: модель відносної автономії, модель представництва та модель взаємодії. За умов України доцільно формувати оптимальну модель розподілу повноважень із урахуванням сегрегаційних та соціальних ризиків. Такими властивостями володіє модель «взаємодії» відносин між центральною та місцевою владою<sup>46</sup>.

Серед важливих завдань реформування базового рівня АТУ є, на наш погляд, наближення основних публічних послуг до мешканців громад з підвищенням їх якості та забезпечення вищого рівня ефективності державного управління й стимулювання місцевого самоврядування; а головним інструментом реформування є децентралізація (фінансово-бюджетна, податкова, територіальна).

Просторово-функціональна модель адміністративно-територіальної одиниці базового рівня при цьому може мати вигляд (рис. 1.2):



**Рис. 1.2. Просторово-функціональна модель адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (об'єднана територіальна громада)**

<sup>46</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. – Львів, 2016. – С. 44.

Метою реорганізації адміністративно-територіальних одиниць другого рівня (райони) слід розглядати субрегіоналізацію простору й наближення до європейських критеріальних вимог щодо одиниць цього рівня.

Пропонована просторово-функціональна модель адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального рівня зображена на рис. 1.3.

Важливим завданням, яке має вирішувати проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, є створення стимулів для більш повного та ефективного використання економічного потенціалу громад, а також зменшення територіальної економічної диференціації як на міжрегіональному, так і на внутрішньорегіональному рівнях. Територіальна диференціація є об'єктивною закономірністю, однак економічна асиметрія територій в Україні сягнула розмірів, які недопустимо перевищують показники різниці їх потенціалу.

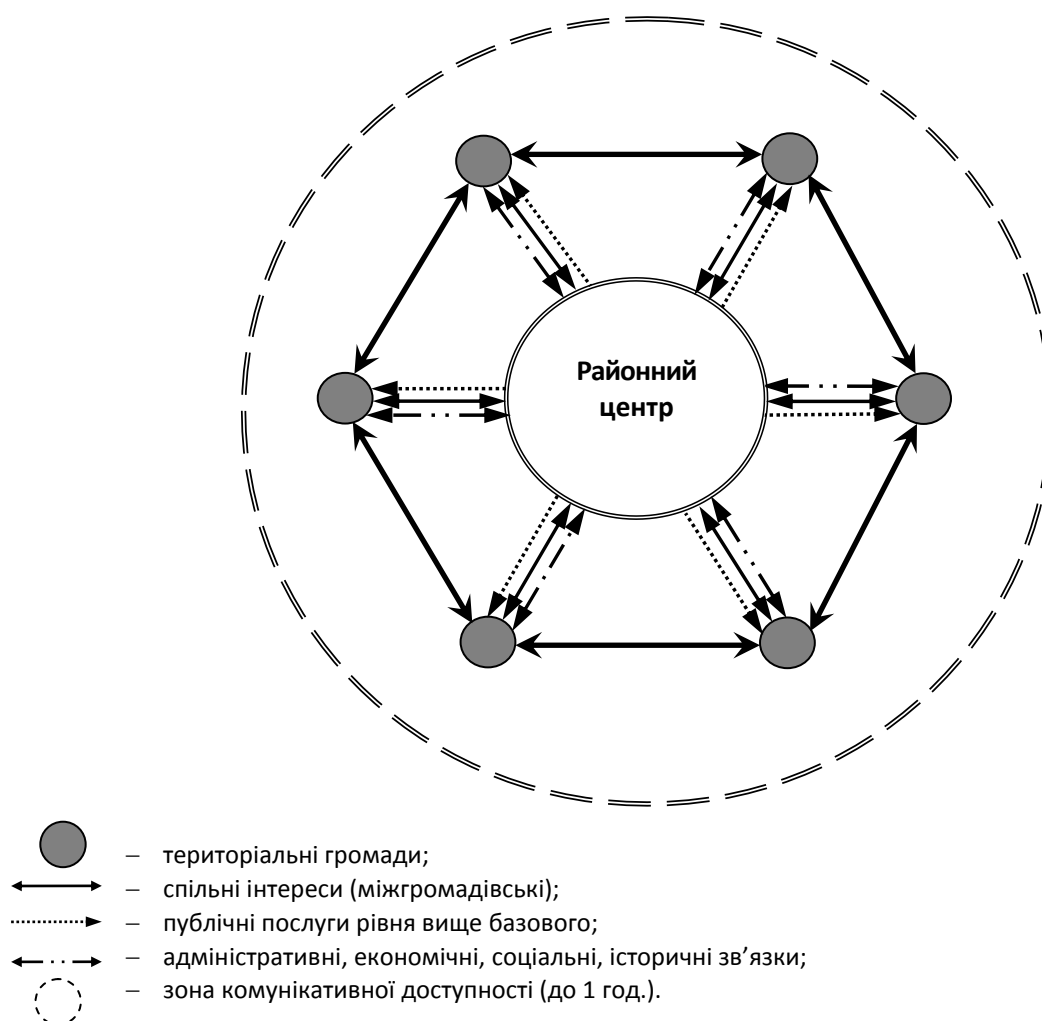


Рис. 1.3. Просторово-функціональна модель адміністративного району

Економічний потенціал територіальних громад характеризується їх ресурсними можливостями, зумовленими наявністю людських, природних, майнових ресурсів, економічних й інфраструктурних об'єктів, та їх бюджетоформуючою здатністю й спроможністю забезпечувати матеріальні, соціальні та інші потреби громад і їх мешканців.

Матрицю структурно-компонентної моделі економічного потенціалу територіальної громади можна зобразити блоками з ресурсного потенціалу, інфраструктурних та економічних об'єктів (рис. 1.4).

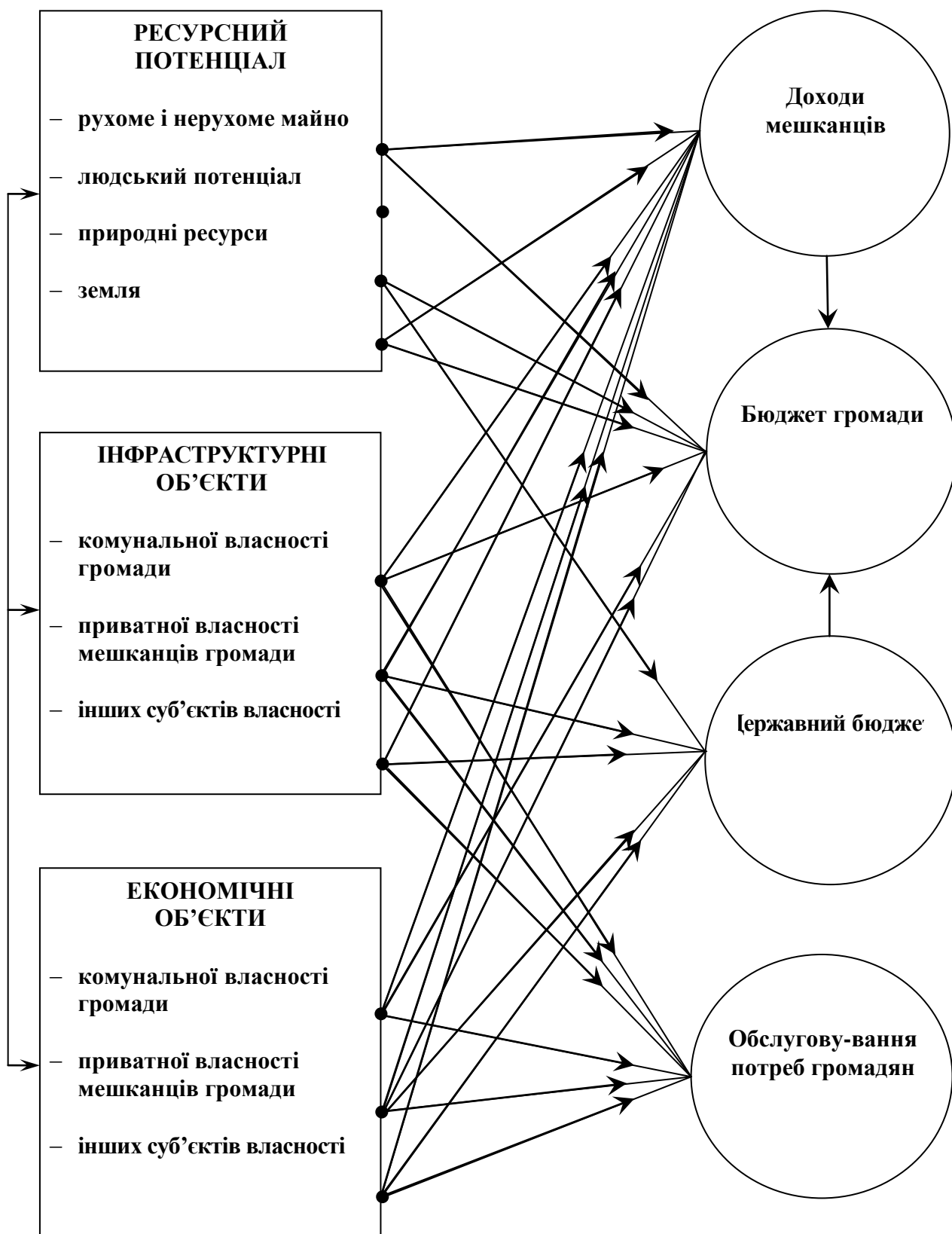


Рис. 1.4. Схематична матриця структурно-компонентної моделі економічного потенціалу територіальної громади

Особливості оподаткування й бюджетоутворення можуть суттєво коригувати залежність між економічним базисом територіальних громад та їх фінансовою спроможністю, однак така залежність проявляється за будь-яких обставин. Тому матеріальне

та соціальне благополуччя громад криється насамперед у розвитку економіки на відповідній території.

## **1.2. Проблеми практичної реалізації адміністративно-територіальної реформи**

Практичне втілення адміністративно-територіальної реформи й децентралізації публічної влади в Україні фактично розпочалося у 2015 р. За цей рік було утворено низку об'єднаних територіальних громад, які наділялися ширшими повноваженнями та ресурсними можливостями. Разом з тим проявилися проблеми, які ускладнюють хід реформи. Аналіз цих проблем є важливим у контексті подальшого її поглиблення.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на першому підготовчому етапі (перший рік реформи, а саме 2014 р.) передбачалося:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг і транспортної доступності;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;
- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;
- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначити Мінрегіон України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;
- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (наступні 3 роки – 2015-2017 рр.)

передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;
- удосконалити систему планування територій громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

З такою послідовністю дій варто погодитися. Однак аналіз реалізації Концепції поряд з досягненнями показує непослідовність та неповноту вирішення низки завдань. Зокрема:

1. Не внесено необхідних змін до Конституції України. Водночас слід зазначити, що Верховною Радою України прийнято постанову № 656-VIII від 31.08.2015 р. «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади». Схвалений законопроект передбачає низку змін до чинної Конституції України, які відкриють можливості для системної та результативної адміністративно-територіальної реформи. Згідно з ним визначається система адміністративно-територіальних одиниць з трьох рівнів: громади, райони, регіони (Конституція, ст. 133, систему адміністративно-територіального устрою України визначає у складі: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, що не відповідає фактичному стану, оскільки не міста, селища і села реально є адміністративно-територіальними одиницями, а відповідні міські, селищні та сільські ради у своїх територіальних межах); передбачено формування виконавчих органів місцевого самоврядування на усіх рівнях (згідно зі ст. 118 Конституції виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації); зі ст. 140 вилучається умова щодо лише добровільного об'єднання у громаду, і тільки жителів сіл.

У законопроекті запропоновано також механізм контролю з боку виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України через інститут префектів, з чим можна погодитися. Інститути державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування діють практично у всіх країнах. В Україні потреба у такому інституті загострена ще й нестійким політичним становищем та необхідністю протидії антидержавним сепаратистським проявам, інспірованим деякими сусідніми країнами.

Однак необхідні зміни до Конституції України так і не внесені.

2. Не прийнято актів законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення. Розроблений проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція) досі перебуває на стадії громадського обговорення.

3. Прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р. містить низку контроверсійних положень. У розділі IV, ст. 6 цього Закону зазначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну

громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. З цих формулювань випливає, що територіальні громади фактично розглядаються одиницями системи адміністративно-територіального устрою базового рівня, а це суперечить ст. 133 чинної Конституції України, якою такими одиницями визначені міста, селища і села. Конституцією (ст. 140) також передбачено об'єднання (і тільки добровільне) у сільську громаду жителів кількох сіл. Об'єднаних селищних та міських громад Конституція у чинній редакції не передбачає.

Закон містить положення щодо перспективних планів формування територій громад, які розробляються згідно із затвердженою Кабінетом Міністрів України методикою, схвалюються обласними радами та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Доцільність таких перспективних планів як інструменту державного регулювання процесу реформування системи адміністративно-територіального устрою, яка б відповідала загальнодержавним, регіональним та локальним інтересам, сумнівів не викликає. Важливо також, що згідно зі змінами до Бюджетного кодексу України бюджети територіальних громад, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, виділяються як окрема складова системи бюджетів місцевого самоврядування зі своїм режимом формування й використання. Разом з тим у Законі прямо не пов'язуються питання щодо процедури утворення об'єднаних територіальних громад (розділ II) з питаннями формування перспективних планів формування територій громад (ст. 11 розділу III). Це створює можливості для утворення об'єднаної територіальної громади поза перспективним планом. Таке становище загрожує принципу реалізації єдиної державної політики у сфері територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою.

Передбачені Бюджетним кодексом України новації для об'єднаних громад, що створюються згідно з перспективним планом, полягають у встановленні прямих відносин таких громад з державним бюджетом, гарантуванні трансфертів, що надаються з державного бюджету для вирівнювання податкоспроможності територій, а також субвенцій (медичних, освітніх тощо), розширенні дохідної бази їх бюджетів. Для об'єднаних територіальних громад відкрито можливості в отриманні субвенцій на виконання інвестиційних проєктів. Для територіальних громад, що об'єднуються поза перспективним планом, як і для тих, що не виявили бажання до об'єднання, таких можливостей не передбачено. Це суперечить засадам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами, які передбачені ст. 7 Бюджетного кодексу України.

Проблеми створює неодночасність формування об'єднаних територіальних громад. При об'єднанні громад з вищим середнього по адміністративному району бюджетним потенціалом втрачається бюджетний баланс в межах району й виникає дефіцит при фінансуванні витрат на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, розташованих за межами об'єднаних громад.

4. Прийняття у 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» створило законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співпрацю. Але активним процес такого співробітництва громад назвати важко. Зокрема, Закон не забезпечив вирішення проблем співпраці великих міських громад з прилеглими сільськими, свідченням чого є загострення питань міських агломерацій. Слід зазначити, що і у європейських країнах таке співробітництво не мало достатньо широкого поширення аж до запровадження Європейським Союзом практики фінансової підтримки насамперед спільних



проектів для двох чи більше громад.

5. Моделювання адміністративно-територіальних одиниць згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та розробленою Мінрегіоном України й затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 «Методикою формування спроможних територіальних громад» відбувається у процесі розробки й схвалення перспективних планів формування територій громад областей.

Аналіз показує, що на першому етапі у 2015 р. добровільно об'єдналися лише 786 міських, селищних та сільських рад з понад 11 тис. (6,8%). Більшість об'єднали 2-4 ради. Таких об'єднаних громад 107 (67%). Разом з тим, були створені громади, які об'єднали більше 20 рад (1 громада), 17-19 рад (6 громад). Це призвело до значної неоднорідності об'єднаних територіальних громад за чисельністю населення й територією.

Понад 10 % створених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад мають чисельність населення менше 3 тис. осіб, що ставить під сумнів їх самоврядну дієздатність. Дослідження Світового банку засвідчили, що економічно ефективною може бути діяльність органів місцевого самоврядування при чисельності населення муніципалітетів щонайменше 5-6 тис. осіб<sup>47</sup>. Разом з тим у низці випадків (гірські, віддалені території) функціонування громад з меншою чисельністю мешканців цілком виправдане, однак вони мають користуватися значно вагомішою фінансовою підтримкою держави.

Загалом у січні-вересні 2016 р. процес створення об'єднаних громад сповільнився. За станом на 01.10.2016 р. в Україні діяло 184 об'єднані територіальні громади. Процесом об'єднання було охоплено всього 8,1% міських, селищних і сільських рад.

Ці дані підтверджують зарубіжний досвід щодо труднощів добровільного об'єднання громад. Разом з тим такий досвід свідчить про можливості активізації об'єднання у разі використання механізмів фінансового стимулювання. У 2016 бюджетному році певне фінансове стимулювання об'єднаних територіальних громад здійснювалося через цільові субвенції на формування інфраструктури громад у відповідності до розроблених планів їх соціально-економічного розвитку, а також з коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Такий стимул частково відобразився у зростанні активності процесу об'єднання у четвертому кварталі 2016 р. В результаті на кінець 2016 р. налічувалося уже 366 діючих об'єднаних територіальних громад (рис. 1.5). Протягом першого кварталу 2017 р. їх кількість не змінилася.

Всього у процесі об'єднання громад станом на 01.04.2017 р. взяло участь 1738 міських, селищних і сільських рад, а це лише 15,8% від наявних до початку реформи (табл. 1.1). Такий показник важко визнати вагомим. Мало змінить становище формування ще 47 ОТГ, перші вибори у яких призначені на 30 квітня 2017 р. Згідно ж зі схваленою урядом Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні нова територіальна основа місцевого самоврядування мала б сформуватися не пізніше 2017 р. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII також передбачає, що місцеві державні адміністрації можуть діяти не довше, як до 01.03.2018 р., що засвідчує необхідність завершення реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади у 2017 р.

<sup>47</sup> Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX-XXI століть: нові пріоритети. – К.: Наукова думка, 2006. – С.100.

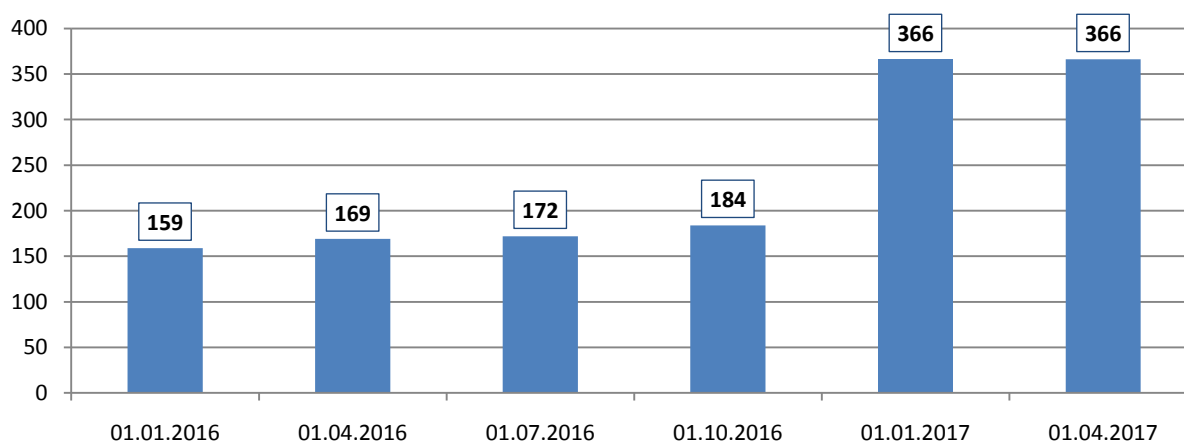


Рис. 1.5. Кількість об'єднаних територіальних громад (у яких проведено перші вибори)

Зазначимо, що певні можливості активізації процесу об'єднання створило прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09.02.2017 р. №1851-VIII. Однак його реалізація може ще більше ускладнити балансування місцевих бюджетів.

Таблиця 1.1

**Результати об'єднання територіальних громад\*, станом на 01.04.2017 р.**

№ п/п	Область	Кількість міських, селищних, сільських рад до об'єднання, усього	Створено ОТГ	Об'єднано міських, селищних, сільських рад, усього	%
1.	Вінницька	707	21	67	9,48
2.	Волинська	412	15	60	14,56
3.	Дніпропетровська	348	34	94	27,01
4.	Донецька	289	6	43	14,88
5.	Житомирська	631	32	110	17,43
6.	Закарпатська	337	3	9	2,67
7.	Запорізька	299	16	50	16,72
8.	І.-Франківська	516	11	60	11,63
9.	Київська	661	2	6	0,91
10.	Кіровоградська	415	5	16	3,86
11.	Луганська	194	3	13	6,70
12.	Львівська	711	22	86	13,00
13.	Миколаївська	314	19	68	21,66
14.	Одеська	490	11	50	10,20
15.	Полтавська	503	18	68	13,52
16.	Рівненська	365	18	66	18,08
17.	Сумська	411	14	67	16,30
18.	Тернопільська	615	36	205	33,33
19.	Харківська	458	4	15	3,28
20.	Херсонська	298	12	43	14,43
21.	Хмельницька	605	22	213	35,21
22.	Черкаська	556	6	24	4,32
23.	Чернівецька	271	16	66	24,35
24.	Чернігівська	569	16	108	18,98
	<b>Разом</b>	<b>10975</b>	<b>366</b>	<b>1738</b>	<b>15,84</b>

\* Складено за даними Мінрегіону України; без тимчасово окупованих територій

Таким чином, очікувані темпи реформування територіальної основи місцевого самоврядування не витримуються. Це спричинює проблеми, які непросто вирішувати:

- дисбаланс районних бюджетів (районний бюджет вимушений нести тягар фінансування соціальної сфери необ'єднаних громад, втративши при цьому дохідну базу з територій об'єднаних громад, як правило більш фінансово спроможних);
- управлінський дисбаланс (неврегульованість низки питань розмежування повноважень між рівнями територіальних громад, району, області; необхідність утримання штату і у місцевих державних адміністраціях, і в об'єднаних громадах з тими ж функціями; зниження ефективності роботи райдержадміністрацій при невизначеності перспектив їх діяльності тощо);
- необхідність виділення значних ресурсів державного бюджету для стимулювання об'єднання громад.

Фактично постає проблема або рішучого прискорення реформи у напрямі формування нової територіальної основи місцевого самоврядування й уникнення проблем різної категорійності місцевих бюджетів та владних повноважень на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, або адаптування управління й бюджетування до становища з функціонуванням різних категорій органів місцевого самоврядування на базовому рівні.

Наявна в Україні тенденція до формування територіально й демографічно занадто неоднорідних адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня, як показав досвід Латвії, є невиправданою й не функціональною. Таке становище багато у чому зумовлене конституційною й законодавчою неврегульованістю багатьох питань адміністративно-територіального устрою.

Усунення негативних тенденцій та упорядкування процесу здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні й забезпечення при цьому подальшого розвитку місцевого самоврядування разом із збереженням міцної вертикалі державної виконавчої влади та загальної керованості держави, потребує внесення відповідних змін до Конституції України, про що зазначено вище, прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій та розробки концептуальних основ і методики формування мережі адміністративно-територіальних одиниць, які дозволили б вирішувати питання їх утворення виходячи з поєднання загальнодержавних інтересів, інтересів регіонального розвитку та інтересів територіальних громад і їх мешканців. Принцип добровільності об'єднання громад не забезпечує такого поєднання інтересів. Не продуктивно у цьому аспекті слід визнати також спробу формування спроможних територіальних громад на основі затвердженої Кабінетом Міністрів України «Методики формування спроможних територіальних громад». Її недоліком вважаємо орієнтованість на формування надто великих за площею адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня з об'єднанням великої кількості населених пунктів, значна частина яких буде надмірно віддаленою від адміністративних центрів громад. Тут варто погодитися з думкою Б. Данилишина, що теоретично із збільшенням розміру громади збільшуються економічні вигоди завдяки ефекту від масштабу, проте знижується рівень впливу громади на прийняття рішень й, відповідно, управління віддаляється від мешканців<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Данилишин Б. М. Як децентралізувати управління в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>

На нашу думку, при цьому нехтується найважливішими принципами і завданнями, які мала б забезпечити адміністративно-територіальна реформа в Україні – демократизації суспільного життя, широкого включення мешканців у життєдіяльність територіальних громад та управління ними, активізації ініціативи мешканців громад, реалізації потенціалу їх саморозвитку, формування підвалин громадянського суспільства. У надмірно великих територіальних громадах розмивається спільність інтересів та зацікавленість мешканців у їх вирішенні.

Згідно з Методикою, зона доступності потенційних адміністративних центрів може сягати 20 км і більше з часом прибуття для надання швидкої медичної та пожежної допомоги до 30 хв. Однак відстань між центром громади та її населеними пунктами понад 15 км призводитиме до ускладнення доступності мешканців до місць надання основних публічних послуг. Окрім цього, діючими нормативами час прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 20 хвилин; доступність при транспортному забезпеченні учнів шкіл I ступеня – 15 хв., а максимальний радіус обслуговування спеціальним транспортом учнів шкіл II–III ступеня не має бути більшим за 15 км.

Загалом у Методиці варто було б більше орієнтуватися не на скандинавський досвід формування великих за територією самоврядних територіальних одиниць з десятками тисяч населення, а на польський, де чисельність населення гмін у середньому становить 15 тис. мешканців (хоча є і відхилення від середнього значення), а територія – близько 130 кв. км. Зазначимо, що в обґрунтуванні польської адміністративно-територіальної реформи брали участь відомі у світі фахівці. Польський досвід (без сліпого копіювання) може бути більш результативним в Україні, де розрив між структурами управління та мешканцями і так є великим.

Зазначимо, що не слід обмежуватися реформуванням базового рівня адміністративно-територіального поділу. При розширенні повноважень об'єднаних територіальних громад змінюється функціональна роль районної ланки в системі адміністративного устрою, наданні публічних послуг. На її рівні має забезпечуватися вирішення спільних питань життєдіяльності територіальних громад, які складатимуть район, а також питань, доцільність вирішення яких ефективніша на рівні району. При цьому доречним є укрупнення районів з наближенням їх параметрів до європейських, які базуються на урахуванні запровадженої у ЄС Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS). У даному випадку, до рівня NUTS 3 – 150-800 тис. жителів.

Реформування районного рівня адміністративно-територіального поділу слід здійснювати з урахуванням економічних, демографічних, історичних, природно-географічних, інфраструктурних та інших важливих факторів. На рис. 1.6. зображено пропонований нами проект варіанту укрупнення адміністративних районів Львівської області.

Звернемо увагу на те, що пропонується створення району, який охопить гірські території. Доцільність об'єднання в одному адміністративному районі гірських територій ґрунтується на необхідності урахування гірської специфіки в управлінні соціально-економічним розвитком цих територій, запровадження відповідних спеціальних механізмів державної підтримки, включаючи преференційне бюджетне вирівнювання. Ці завдання доцільніше вирішувати у рамках гірського адміністративного утворення. Зазначимо, що при наявних механізмах бюджетного вирівнювання у гірських районах неможливо сформувати

оптимальну мережу об'єднаних територіальних громад з просторовими параметрами, які б відповідали особливостям місцевості.

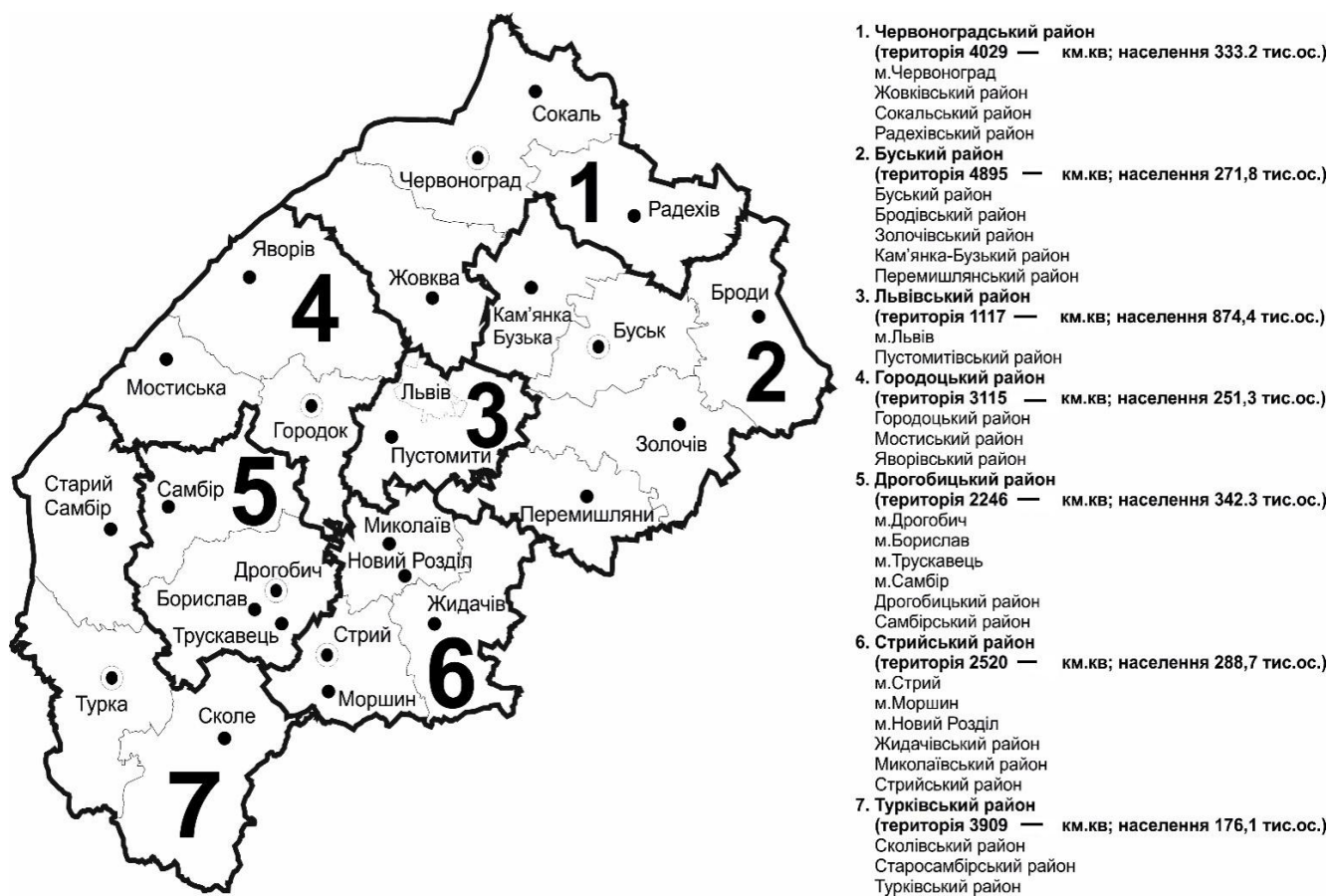


Рис. 1.6. Проект укрупнення адміністративних районів Львівської області

6. Визначення Мінрегіону України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дало можливість вирішити низку завдань з підготовки й реального початку адміністративно-територіальної реформи в Україні. Однак стає очевидним, що зусиль і можливостей одного міністерства недостатньо для системного вирішення проблем складної реформи, завдання якої стосуються цілої низки міністерств і відомств, а в окремих випадках вимагають участі Верховної Ради України. Назрілим є питання утворення в системі центральних органів виконавчої влади спеціалізованого органу з управління реформуванням адміністративно-територіального устрою.

7. Інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні протягом 2014-2016 рр. можна вважати достатньо активною. Разом з тим у більшості випадків інформаційні матеріали щодо реформи переважно зводилися до популяризації її переваг для мешканців об'єднаних громад і не розкривали труднощів досягнення таких переваг. Це загрожує дискредитацією реформи при перших же труднощах. Вважаємо, що таке «загравання» з мешканцями країни є непродуктивним. Інформаційні акценти слід робити на необхідності реформи як обов'язкового засобу подальшого розвитку і зміцнення держави через активізацію потенціалу саморозвитку територіальних громад, пробудження громадсько-політичної

активності та самоорганізацію їх мешканців у вирішенні питань життєдіяльності громад, зростання відповідальності кожного громадянина за благополуччя своє, своєї громади й держави загалом.

8. Протягом 2014-2016 рр. здійснювалося формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення. У відповідності до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10.02.2015 №176-VIII було внесено зміни до Бюджетного кодексу в частині питань децентралізації фінансів, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015 №676-VIII, згідно з яким новостворені об'єднані територіальні громади отримали можливість взяти участь у місцевих виборах. Разом з тим низка важливих законодавчих й нормативних актів, розробка яких була передбачена, не прийнята. Зокрема:

- стосовно змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у т.ч. за межами населених пунктів;
- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України;
- законів про місцеві органи виконавчої влади, місцевий референдум;
- державних стандартів якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню тощо.

При низькій частці власних надходжень місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави вкрай необхідно збільшити роль дотацій бюджетного вирівнювання і насамперед базової дотації. Для гірських та інших проблемних територій її розміри мають служити основою фінансової спроможності територіальних громад для недопущення їх повної депресивності й вилюднення.

Як висновок зазначимо, що адміністративно-територіальну реформу в Україні розпочато. Її концептуальні основи, викладені у затвердженій урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, загалом не викликають значних застережень, однак практика реформування у низці питань не відповідає ідеології та завданням затвердженої Концепції. Вагомою проблемою стало те, що реформа не отримала належного конституційного забезпечення. Робота щодо внесення змін до окремих положень діючої Конституції України, які на сьогодні блокують проведення повномасштабної реформи адміністративно-територіального устрою країни, ведеться. Однак до її завершення конституційно можливим залишається шлях реформування лише через добровільне об'єднання громад, а це звужує можливості реформи, ставить складні завдання з недопущення у процесі добровільного об'єднання невідповідності державним інтересам, раціональній організації суспільства й владних інституцій.

### **1.3. Ризики сучасного етапу реформи адміністративно-територіального устрою та шляхи її подальшої імплементації**

Поняття ризиків у контексті реформи адміністративно-територіального устрою доцільно розглянути у двох аспектах: ризики не проведення реформи й ризики, пов'язані з її здійсненням. Ризики не проведення реформи є похідними від недоліків діючої системи адміністративно-територіального устрою. Їх розглянуто вище і немає сенсу повторюватися. Слід тільки зазначити, що діюча раніше, нереформована система стала гальмом подальшого розвитку країни на засадах демократизації суспільного життя. З іншого боку, вона давала можливості для нехай не зовсім ефективної, але керованості в системі державного управління через органи виконавчої влади.

Децентралізація влади у процесі адміністративно-територіальної реформи несе цілком об'єктивні ризики перехідного періоду від переважно централізованого управління з домінуванням державних владних органів до управління з визначальною у багатьох сферах роллю місцевого самоврядування. Серед таких ризиків виділимо:

- ризики дисбалансів між загальнодержавними й територіальними (локальними, субрегіональними, регіональними) інтересами, політичні ризики й загрози унітарності держави;
- ризики поглиблення територіальних соціально-економічних диспропорцій;
- ризики недостатньої керованості на локальному рівні, зумовлені браком управлінських кадрів;
- ризики непослідовності, часової дискретності реформи, які загрожують ускладненнями бюджетних процесів;
- ризики соціального невдоволення через погіршення доступності низки публічних послуг.

Ризики дисбалансів між загальнодержавними й територіальними (локальними, субрегіональними, регіональними) інтересами виникають при неоптимальному розподілі владних повноважень і ресурсів, необхідних для їх реалізації, між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та між різними рівнями територіального управління. Зростання компетенцій локального рівня при їх відповідному ресурсному забезпеченні підвищує економічну й політичну вагу цього рівня, що може призводити до фрагментації країни, труднощів виконання регіональних й загальнодержавних завдань. Більше того, в сучасних умовах України економічно й політично вагомі локалітети можуть потрапляти не під контроль громад, а окремих осіб, які збагатилися й спроможні фінансувати свої виборчі компанії. За таких обставин втручатимуться уже навіть не локальні, а індивідуальні інтереси, які можуть не корелюватися з усіма іншими. З другого боку, ціла низка економічно слабких територіальних громад, лишившись в основному сам на сам з необхідністю але неспроможністю вирішення нагальних питань життєдіяльності, можуть стати ареалами соціально-політичної напруженості. Тобто проблеми надмірної централізації будуть заміщені проблемами децентралізації. Недопущення цього вимагає нових інструментів державного контролю за роботою органів місцевого самоврядування з метою запобігання й усунення порушень Конституції та законодавства України у їх діяльності, інших засад державної регіональної політики, змін у міжбюджетних відносинах й системі



бюджетного вирівнювання, а також чіткості у розподілі повноважень в системі публічної влади.

Ризики поглиблення територіальних соціально-економічних диспропорцій зумовлюються неефективністю діючих дотепер інструментів державної регіональної політики, яка неспроможна забезпечувати усунення надмірних економічних і соціальних територіальних диспропорцій, та недоліками методологічного, інституційного й методичного забезпечення процесу об'єднання територіальних громад базового рівня.

Чинна Методика формування спроможних територіальних громад нав'язує створення надмірно великих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, орієнтуючи на їх фінансову спроможність за міжбюджетних відносин, які оминають реальну бюджетну децентралізацію.

Розрахунки фінансової спроможності здійснюються на основі наявних показників бюджетних надходжень. Тобто, наявне становище, яке є наслідком незацікавленості необ'єднаних громад у збільшенні доходів місцевих бюджетів, фактично консервується у великих об'єднаних громадах. Бюджетна ж практика 2016 р. засвідчує великі резерви наповнення бюджетів громад. Це демонструють невеликі об'єднані громади, які, перебуваючи у жорстких бюджетних умовах, вимушені вишукувати резерви доходів і знаходять їх.

Крім цього, кількарразове зростання периферійності територій у великих громадах ніяк не кореспондується із завданнями подолання соціально-економічної депресивності територій в Україні, включення їх ресурсного потенціалу у процеси регіонального й загальнодержавного розвитку, які впливають з цілей державної регіональної політики, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. №385. А вона передбачає: розвиток сільської місцевості; підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів; запобігання збільшенню диспропорцій, що гальмують розвиток регіонів; підтримку економічно менш розвинутих і депресивних територій<sup>49</sup>.

Ризики керованості на локальному рівні АТУ впливають з неготовності управлінських кадрів на цьому рівні до роботи у нових умовах при зростанні повноважень й відповідальності органів місцевого самоврядування. На відміну від, наприклад, Республіки Польща, де завчасно велася необхідна кадрова підготовка до адміністративно-територіальної реформи, в Україні не проведено системної роботи з підготовки управлінських кадрів для забезпечення потреб реформи. Фактично йде опанування необхідних знань та навичок не до, а після входження у новий, розширений перелік посадових обов'язків працівників органів місцевого самоврядування. Не вжито також інституційних заходів, які б унеможливлювали перебування у якості посадових осіб в системі місцевого самоврядування професійно не підготовлених управлінців. Також не вирішено важливі питання щодо порядку тимчасового управління громадами у випадку демісії їх посадових осіб, чи неспроможності виконання ними управлінських функцій.

Ризики непослідовності, часової дискретності реформи загрожують ускладненнями бюджетних процесів. Добровільність об'єднання територіальних громад має наслідком порушення бюджетних балансів між локальним й субрегіональним адміністративно-

<sup>49</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-014-n#n11>.



територіальними рівнями. Формування об'єднаних територіальних громад, яке в одному бюджетному періоді не охоплює всю територію району, порушує бюджетний баланс. Створюються об'єднані територіальні громади зі своїм бюджетом, які включають найбільш економічно спроможні території. При цьому у районному бюджеті дохідна частина зменшується у значно більшій мірі, аніж видаткова. Виникає дефіцит бюджету, який нічим покривати. Загострюються проблеми територіального управління. Зростає соціально-економічна диспропорційність на субрегіональному рівні, що викликає соціальне невдоволення мешканців громад з незначними бюджетними можливостями.

Невдоволення викликатиме також віддаленість мешканців від місць надання низки публічних послуг при укрупненні громад, необхідність оптимізації мережі освітніх й медичних установ. Запобігання цьому через запровадження електронного урядування, вирішення питань транспортного забезпечення освітніх закладів, закладів охорони здоров'я є непростим і вирішується повільно.

Аналіз умов реалізації, інституційного забезпечення та ходу адміністративно-територіальної реформи, яка проводиться в Україні, дає підстави для низки висновків.

1. Невирішеність важливих макроекономічних та політичних проблем держави (олігархізація економіки, масштабне вивезення капіталу й, відповідно, низька внутрішня інвестиційна спроможність при не менш низькій зовнішній інвестиційній привабливості країни, вплив економічної війни та зовнішньої військово-політичної агресії з боку Росії, слабкість інститутів державної влади й засилля популізму у політиці) є не найкращим фоном для проведення адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на управлінсько-фінансову децентралізацію.
2. Хід реформи, яка реально здійснюється з 2015 р., демонструє її непослідовність, несистемність, дискретний характер, що створює дисбаланси в системі територіального управління та формування місцевих бюджетів і призводить до соціально-економічних й політичних ризиків та загроз.
3. Не чіткою й всебічно обґрунтованою є методологічна база реформи, яка задає її напрям – децентралізацію, але не містить відповідей на питання щодо межі децентралізації, форм і засобів поєднання принципів централізації та децентралізації в публічному управлінні.
4. Хибним є прагнення здійснити адміністративно-територіальну реформу без її відповідного конституційного й законодавчого забезпечення та керуючись принципом виключної добровільності при створенні адміністративно-територіальних одиниць, дотримання якого фактично унеможливорює поєднання індивідуальних, локальних, регіональних та державних інтересів при формуванні системи адміністративно-територіального устрою держави.
5. Децентралізація публічного управління, передача органам місцевого самоврядування повноважень із самостійного управління соціальною сферою, територіальним розвитком має супроводжуватися адекватною бюджетною децентралізацією, потребує масштабної фінансової допомоги з боку держави чи зовнішніх джерел, оскільки стан об'єктів соціальної інфраструктури зумовлює значні витрати на їх оновлення та утримання.
6. Найважливішим завданням реформи слід розглядати не механістичне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць зі збільшенням їх сумарного людського й

економічного потенціалу (це можна зробити, та й робиться, перетворивши районну ланку системи адміністративно-територіального устрою у базову, консервуючи при цьому нинішнє становище незацікавленості у використанні внутрішніх резервів розвитку, патерналістські очікування), а створення умов для активізації потенціалу саморозвитку громад – економічного, людського, громадської активності й відповідальності тощо.

7. У зазначеному вище аспекті перегляду потребує методична база формування об'єднаних територіальних громад. Питання просторових параметрів громад є не менш важливим, аніж їх людності та економіки. У територіальних громадах – адміністративно-територіальних одиницях, які включатимуть багато віддалених населених пунктів, зростатиме негативний ефект економічної та соціальної периферійності, відірваність між мешканцем та владою, а, отже, втрачатиметься можливість максимального використання потенціалу саморозвитку.

Зазначені проблеми та завдання потребують вирішення. Нехтування ними несе загрози не тільки результативності реформи, а й економічній та політичній стійкості української держави.

## **Розділ 2. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (на прикладі територіальних громад Карпатського регіону)**

### **2.1. Бюджетна політика розвитку територіальних громад в умовах фінансової децентралізації: концептуальні підходи до формування**

Ключовим пріоритетом адміністративно-фінансової децентралізації та імplementованих на даному етапі бюджетних механізмів регулювання розвитку територій має стати *зміцнення фінансової спроможності територіальних громад* шляхом:

- формування збалансованих місцевих бюджетів територіальних громад та підтримки ефективно діючої системи управління бюджетними ресурсами на всіх етапах бюджетного процесу;
- нарощення власного фінансового потенціалу територіальних громад;
- вдосконалення системи бюджетного вирівнювання та міжбюджетних відносин;
- підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів;
- організації процесів регулювання та стимулювання розширеного відтворення економіки територіальної громади бюджетними методами.

Важливо наголосити, що, говорячи про спроможність територіальної громади, йдеться про її значно ширше трактування, аніж у діючій Методиці формування спроможних територіальних громад, відповідно до якої спроможними є громади, які «...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»<sup>50</sup>. Зважаючи на особливості функціонування територіальної громади як суб'єкта економічних та управлінських відносин на локальному рівні, вважаємо за доцільне фінансову спроможність територіальної громади розглядати як її здатність до акумулювання та ефективного використання наявних фінансових ресурсів, визначення та задіяння їх резервів для забезпечення реалізації поточних потреб, розвитку території та конкурентоздатності громади у коротко- та довгостроковій перспективі. Фінансова спроможність територіальної громади розглядається як адитивна сума її бюджетної спроможності, фінансової спроможності суб'єктів господарювання, які розташовані або провадять свою діяльність на території громади, фінансової спроможності домогосподарств, фінансової спроможності позабюджетних фондів і, що важливо, їх взаємодоповнення та характеризує рівень

---

<sup>50</sup> Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Кабінет Міністрів України; Постанова, Методика, від 08.04.2015 № 214.

достатності, стабільності та результативності фінансового забезпечення розвитку територіальної громади.

Водночас досягнення цілей бюджетної політики розвитку територіальних громад прямо залежить від ефективності функціонування бюджетної системи на усіх рівнях – національному, регіональному, місцевому, а також від обґрунтованості розподілу повноважень між рівнями управління. Декларативний перерозподіл фінансового ресурсу та повноважень в контексті впровадження сучасних реформ перетворив у інституційно і фінансово спроможні два рівні публічної влади – національний і місцевий, послабивши при цьому роль регіонального рівня. Більше того, регіональні органи влади залишились без чітко визначених завдань, інструментів та фінансового ресурсу регулювання процесів розвитку економічного простору регіону. А проблемою місцевого рівня є неповнота адміністративно-фінансової децентралізації – фактично має місце делегування частини функцій держави із певним фінансовим забезпеченням (у сфері управління освітою, медициною, інших суспільних послуг), натомість не відбулось передачі органам місцевого самоврядування достатніх повноважень для формування власної політики економічного розвитку із відповідним фінансовим забезпеченням. Наявність критичної маси проєктів, спрямованих на розширене відтворення і отримання економічного ефекту, а відтак і збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету, слід розглядати як основний критерій успіху реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

В цьому контексті особливої актуальності набувають питання переходу до нової бюджетної політики розвитку територіальних громад, яка б дозволяла врахувати існуючі ризики адміністративно-фінансової децентралізації (з огляду на світовий та вітчизняний досвід) та ефективно використати перспективи реформи задля переходу до сталого соціально-економічного зростання на основі ефективного використання ендегенного потенціалу (рис. 2.1).

Теоретико-методологічне ядро даної концепції формують теорії місцевого розвитку та постулати фінансової децентралізації, які є визначальними в суспільно-економічних умовах функціонування економіки України загалом. Серед них:

- *концепція розвитку, орієнтованого на громаду*. Даний концепт обґрунтовує необхідність активної участі мешканців громади у вирішенні питань місцевого значення та задоволенні потреб громади<sup>51</sup>;
- *теорія ендегенного зростання*, передбачає необхідність опори на власний соціально-економічний, геополітичний, ресурсний потенціал та його ефективне використання (P.Romer<sup>52</sup>, G.Schmidt<sup>53</sup> та інші);
- *теорія бюджетного федералізму*, в основу якої закладена ідея автономного функціонування бюджетів окремих рівнів влади та бюджетних взаємовідносин за чітко визначеними правилами, які передбачають: розмежування повноважень за рівнями влади за видатками; наділення всіх рівнів влади фінансовими ресурсами для виконання

<sup>51</sup> Місцевий розвиток за участі громади : Монографія у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2013. Том 1. – Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Суми : Університетська книга, 2013. – 352 с.

<sup>52</sup> Romer P. M. Increasing Return and Long-Run Growth / Paul M. Romer // The Journal of Political economy. – 1986 (Oct.). – Vol. 94, No. 5. – P. 1002-1037.

<sup>53</sup> Schmidt G. W. Dynamics of Endogenous Economic Growth: a Case Study of the "Romer Model" / Gordon W. Schmidt. – Amsterdam : Elsevier, 2003. – 488 p.

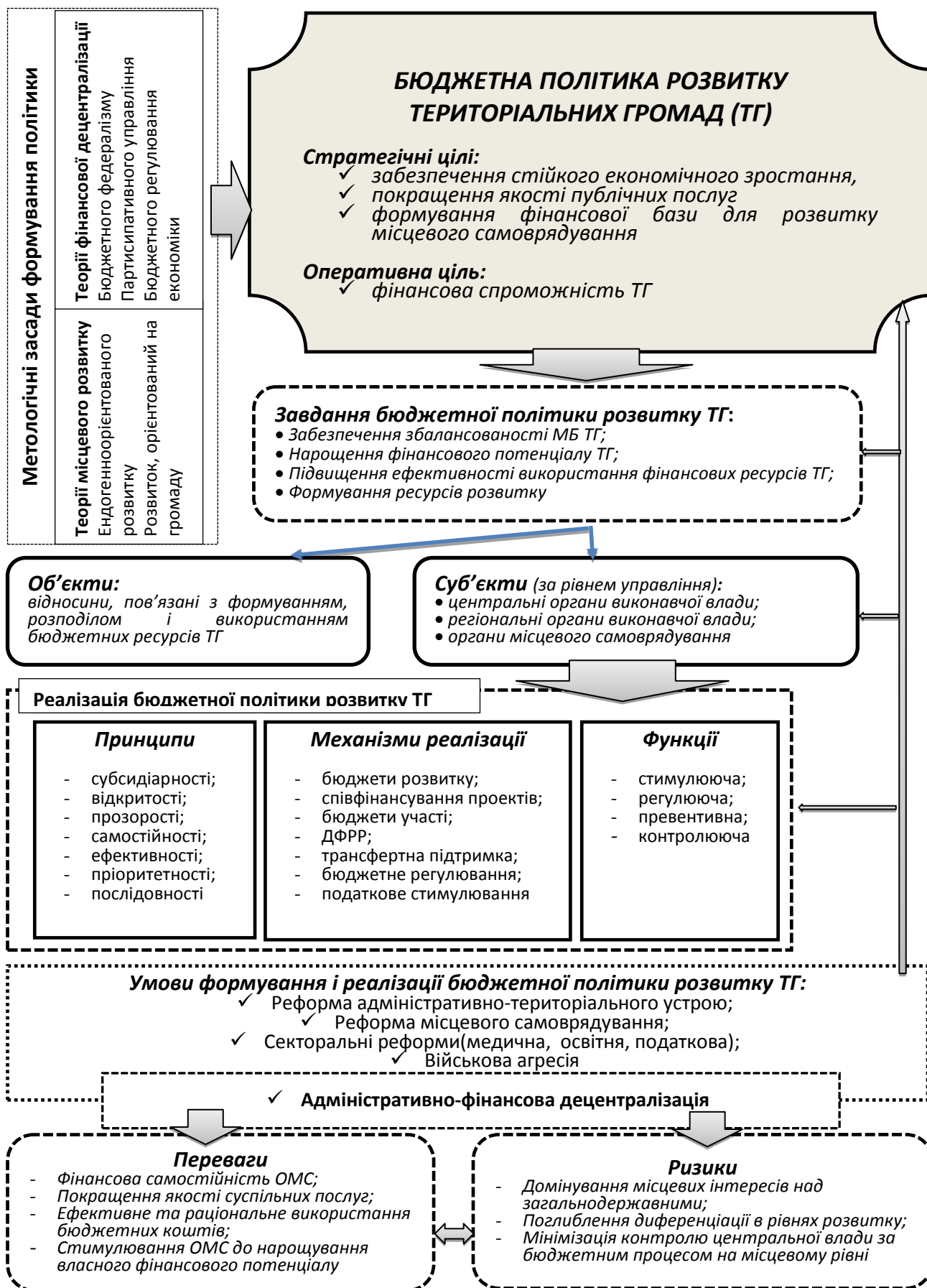


Рис. 2.1. Концептуальна модель бюджетної політики розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади

своїх повноважень; згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою бюджетних трансфертів з метою досягнення певних стандартів суспільних послуг по всій території країни<sup>54</sup>;

- *теорії партисипативного управління*, яка передбачає активне залучення громадян до формування, вироблення та реалізації життєво важливих рішень територіальної громади. Згідно з цією теорією місцевій громаді найкраще відомо про проблеми, вирішення яких для них є першочерговим, тому залучення громад до проектів фінансування місцевого розвитку сприятиме підвищенню економічної ефективності їх реалізації та цільового спрямування. Окрім того, потенціал громади потрібно використовувати таким чином, щоб її члени могли приймати рішення спільно із органами місцевого самоврядування та формувати середовище довгострокової підтримки прийняття рішень щодо спільного фінансування проектів у майбутньому;
- *теоретичні підходи до бюджетного регулювання економіки, завданням якого є забезпечення стійкого зрівноваженого зростання*. Самі по собі ці теорії оперують інструментами макроекономічного рівня, застосування яких водночас визначає умови функціонування місцевих бюджетів територіальних громад та впливають на масштаби їх бюджетної політики на місцевому рівні.

*Стратегічною метою бюджетної політики розвитку територіальних громад, на наш погляд, є забезпечення стійкого економічного зростання, покращення якості публічних послуг та формування достатньої фінансової бази для розвитку місцевого самоврядування.*

В рамках даного підходу доцільності набуває конкретизація механізмів реалізації бюджетної політики розвитку територіальних громад, об'єктивна необхідність вдосконалення яких здатна забезпечити їх фінансову спроможність та сприяти прозорому використанню бюджетних коштів. Дієвість формування бюджетної політики розвитку може бут забезпечена синергетичним ефектом від дії таких механізмів як: бюджети розвитку; ДФРР; бюджети участі; субвенції на соціально-економічний розвиток та інфраструктурна субвенція; співфінансування проектів розвитку, податково-бюджетне стимулювання розвитку громад тощо (ефективність їх функціонування в сучасних умовах розглянемо докладніше у наступних підрозділах).

Серед функцій, які виконує бюджетна політика на місцевому рівні прийнято розрізняти наступні:

- *регулюючу* (полягає в визначенні рівня розподілу бюджетних коштів в цілях забезпечення соціальних стандартів, розвитку фінансового потенціалу території);
- *контролюючу* (усуває нецільове та неефективне витрачання бюджетних коштів в процесі розв'язання стратегічних та тактичних завдань органами місцевого самоврядування);
- *стимулюючу* (допомагає створенню сприятливого інвестиційного клімату, розвитку бізнесу, сприяє посиленню зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні власної дохідної бази);
- *превентивну* (запобігає появі негативних тенденцій формування та використання бюджетних ресурсів, управління місцевими позиками тощо);

---

<sup>54</sup> Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972. Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions // National Tax Journal. – 2008. – Vol. 61. – June. – P. 313–334; Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. October 1956. 64. P. 416–424; Musgrave, R. 1959. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill

- *мотиваційну* (спонукає зацікавлених осіб фінансувати соціально-економічний розвиток громад);
- *інтеграційну* (зводиться до об'єднання зусиль зацікавлених осіб у бюджетному забезпеченні розвитку територіальної громади).

Бюджетна політика в рамках запропонованого підходу розглядається як забезпечуюча складова досягнення цілей, задекларованих у таких документах стратегічного характеру як Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні тощо, а також повинна бути розроблена у відповідності до Законів України, бюджетного та податкового законодавства.

Зважаючи на комплексність бюджетної політики розвитку територіальних громад та її інтегрованість у загальну систему суспільних відносин в країні, важливо наголосити на сукупності об'єктивних і суб'єктивних умов її формування і реалізації. До основних із них слід віднести:

- стан реалізації адміністративно-територіальної реформи. Незавершеність адміністративно-територіальної реформи в державі не дозволяє повноцінно імплементувати механізми бюджетної децентралізації, оскільки передача нових функцій можлива лише об'єднаним громадам. Фактично подальша передача функцій і ресурсів на базовий рівень залежить від швидкості створення ОТГ. А тому важливо якнайшвидше завершити процес об'єднання громад, а також визначити функції районного рівня управління (за умови збереження такого);
- особливості імплементації секторальних реформ, зокрема у сфері освіти та охорони здоров'я. Відсутність чіткого унормування розподілу функцій та відповідальності за фінансове забезпечення освітніх і медичних послуг між рівнями управління, а також сучасних обґрунтованих нормативів щодо їх надання суттєво ускладнює вирішення питання підвищення якості цих послуг для мешканців громад;
- військова агресія на сході країни має безпосередній вплив на процеси формування бюджетної політики розвитку територіальних громад з огляду на: 1) відволікання вагомої частини ресурсу державного бюджету на оборону держави та забезпечення Збройних сил України; 2) зростання соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам; 3) незалученість окупованих територій до продукування ВВП і доходів бюджету. Зазначене обумовлює необхідність збереження порівняно високого рівня централізації бюджетного ресурсу на найближчу перспективу;
- політична воля до проведення реальної децентралізації. Питання адміністративно-фінансової децентралізації вже неодноразово виникало на порядку денному центральної влади та не набувало реальної реалізації як правило через небажання ділитись ресурсами і брак політичної волі. Тому на сучасному етапі важливо не допустити імітації реформ (шляхом перекладання відповідальності за соціальну сферу) і досягнути реальної цілі децентралізації – формування відповідальних і зацікавлених у власному розвитку (найперше економічному) територіальних громад.

Розширюючи повноваження органів влади на «місцях» з прийняття управлінських рішень щодо формування та використання бюджетних ресурсів (бюджетна автономія) необхідно чітко розуміти *переваги та ризики* від реалізації такої бюджетної політики, а також визначати необхідний та достатній рівень її впровадження.

Домінуючою перевагою бюджетної децентралізації є можливість збільшення алокативної ефективності наданих суспільних послуг<sup>55</sup>. Мова йде про те, що органи місцевого самоврядування на місцях можуть підвищити благополуччя населення за рахунок задоволення їх індивідуальних вподобань. При цьому суспільні послуги можуть надаватися таким чином, щоб вони максимально відповідали інтересам населення і при цьому були якісними, а витрати на їх продукування – мінімальними.

Іншим аргументом на користь бюджетної децентралізації є її здатність стимулювати горизонтальну і вертикальну бюджетну конкуренцію, а це, в свою чергу, сприятиме мінімізації суспільного сектора та покращенню якості наданих послуг<sup>56</sup>. За економічним змістом бюджетна децентралізація покликана підвищувати ефективність функціонування бюджетної системи. Передача повноважень на місця та самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів та використанні бюджетних коштів - це теж прерогатива бюджетної децентралізації. Територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадянської активності та підзвітності влади громаді, а обізнаність з проблемами сприяє ефективнішому їх вирішенню, аніж у централізованому випадку<sup>57</sup>.

Вдало проведена бюджетна децентралізація сприяє нарощенню фінансового потенціалу території, активізації інвестиційної діяльності, стимулюванню підприємницької активності, що в підсумку зміцнює економічний потенціал та забезпечує «ґрунт» для росту і розвитку. Чи не найважливішим аспектом бюджетної децентралізації є право місцевої влади визначати форми надання суспільної послуги.

Слід розуміти, що адміністративно-фінансова децентралізація є складним і апіорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи країни (зокрема в коротко-та середньостроковому періоді), що засвідчують і базові теоретичні концепції, і досвід держав, які здійснили реформи такого типу.

Так, на противагу виключно позитивному сприйняттю ідеї бюджетного федералізму Oates (1972)<sup>58</sup>, Weingast (1995)<sup>59</sup>, McKinnon (1997)<sup>60</sup>, автор концепції децентралізації Р. Прюдом у своїй праці «The Dangers of Decentralization» (1995)<sup>61</sup> виокремлює такі основні ризики децентралізації: 1) децентралізація посилює нерівномірність соціально-економічного розвитку територій; 2) децентралізація ускладнює імплементацію макроекономічної політики, що може спричинити до макроекономічної нестабільності; 3) децентралізація може

---

<sup>55</sup> Thiessen, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24, 237–74; Martinez-Vazquez, J., McNab, R. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31 (9), 1597–1616.

<sup>56</sup> Davoodi, H., Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43, 244–257.; Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120–1149

<sup>57</sup> Сильва Де К., Мигара О., Курляндская Г.В. Межбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник / Под.ред.О.В. Волгоград: Из-во ВолГУ, 2006. Т.2, вып.7.С.9-20

<sup>58</sup> Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

<sup>59</sup> Weingast, B. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 11 (1). p. 1.

<sup>60</sup> McKinnon, R. 1997. EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment. *American Economic Review*. 87 (2). pp. 227–229. - [http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>61</sup> Prud'homme Remy. THE DANGERS OF DECENTRALIZATION // The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2 (August 1995). - pp. 201-220. - <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>



супроводжуватись зниженням ефективності соціально-економічної системи (у різних проявах) та посиленням корупції на локальному рівні.

Reinikka і Svensson (2004)<sup>62</sup> наголошують на існуванні загрози недосягнення цілей розвитку з огляду на значне розпорошення бюджетних коштів, а Bardhan and Mookherjee (2000)<sup>63</sup> вбачають небезпеку у послабленні інтегрованості та єдності країни через надмірне посилення місцевих еліт.

Водночас усі автори наголошують, що кожна країна, кожен регіон і кожен локалітет може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку. Важливо лише не втратити цей шанс.

Цю тезу може підтвердити і різноспрямованість впливу децентралізації на економічні процеси у різних країнах світу. Припущення, що фіскальна децентралізація знижує соціально-економічну ефективність через сповільнення темпів розвитку, не підтвердилось на прикладі Швейцарії. Feld та ін. (2004)<sup>64</sup> зазначають, що посилення субнаціональної фіскальної автономії призвело до прискорення економічного зростання в країні. Водночас в Китаї Zhang and Zou (1998)<sup>65</sup>, Lin and Liu (2000)<sup>66</sup> виявили затяжний негативний тренд зниження економічної активності та темпів розвитку країни в умовах децентралізації, який все ж вдалось переламати – вже у 2008 році емпіричні дослідження Qiao (2008)<sup>67</sup> дозволили встановити позитивну кореляцію між зростанням рівня фіскальної децентралізації та темпів економічного зростання в Китаї. Роботи Qian and Weingast (1997)<sup>68</sup> та Qian and Roland (1998)<sup>69</sup> свідчать про те, що децентралізація там створила стимули для місцевих органів влади досягати економічного успіху. На думку цих авторів, саме «сільські» підприємства стали джерелом зростання КНР. На відміну від цього, Пономарьова і Журавская (2001)<sup>70</sup> відзначають, що децентралізація в Російській Федерації характеризувалась негативними стимулами до розвитку територій з огляду на вилучення будь-яких додаткових доходів зі сфери розпорядження субнаціональних урядів та скорочення трансфертів центрального уряду.

---

<sup>62</sup> Reinikka, R. and J. Svensson, 2004. Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda, *The Quarterly Journal of Economics*. MIT Press. 119 (2). pp. 678–704. May. - <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMCourse04/RitvaBackground2.pdf>

<sup>63</sup> Bardhan, P. and D. Mookherjee, 2000. Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*. 90 (2). pp. 135–139/ - <http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/BardhanMookherjee2000%20AER.pdf>

<sup>64</sup> Feld, L.P., G. Kirchgassner, and C.A. Schaltegger. 2004. Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons. Mimeo. Philipps University. Marburg. - [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/Finanzpolitik\\_Europa/Feld.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/Finanzpolitik_Europa/Feld.pdf)

<sup>65</sup> Zhang, T. and H. Zou. 1998. Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*. 67 (2). pp. 221–240. - <http://aefweb.net/workingpapers/w58.pdf>

<sup>66</sup> Lin, J. and Z. Liu. 2000. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*. 49 (1). pp. 1–21. - <http://www3.nccu.edu.tw/~jthuang/Fiscal%20Decentralization%20and%20Economic%20Growth.pdf>

<sup>67</sup> Qiao, Y., J. Martínez-Vázquez, and Y. Xu. 2008. The Tradeoff between Growth and Equity in Decentralization Policy: China's Experience. *Journal of Development Economics*. 86 (1). pp. 112–128. - <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387807000454>

<sup>68</sup> Qian, Y. and B. Weingast. 1997. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*. 11 (4). pp. 83–92. - <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.83>

<sup>69</sup> Qian, Y. and G. Roland. 1998. Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*. 88 (5). pp. 1143–1162. - [http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>70</sup> Ponomareva, M. and E. Zhuravskaya. 2001. Federal Tax Arrears: Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection. - <https://www.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/Zhuravskaya.pdf>

Щодо погіршення макроекономічної стабільності, то емпіричні дослідження результатів децентралізації в Аргентині і Бразилії свідчать про покращення економічної ситуації (Dillinger, Perry, і Webb 2000<sup>71</sup>). Крім того, не завжди підтверджується гіпотеза існування прямого зв'язку між децентралізацією та рівнем інфляції (Treisman (2000)<sup>72</sup>; Rodden, Eskeland, and Litwack (2003)<sup>73</sup>). Так, Martínez-Vázquez and McNab (2003)<sup>74</sup> виявили, що активна децентралізація доходів в низці країн навпаки посилила цінову стабільність.

Одним із основних ризиків децентралізації є ймовірність розширення ареалів депресивності та посилення нерівності доходів через зміну структури державних видатків. Водночас Sepúlveda and Martínez-Vázquez (2010)<sup>75</sup> виявили, що децентралізація мала позитивний вплив на зниження бідності і зростання індексу людського розвитку в країнах з відносно великою часткою державного сектора в економіці. Позитивні результати щодо зниження рівня бідності та покращення доступності освітніх послуг децентралізація показала в таких країнах як Бангладеш (Galasso і Ravallion (2001)<sup>76</sup>), Західна Бенгалія та Індія (Bardhan and Mookherjee (2003)<sup>77</sup>).

Проте, інші дослідження показали, що децентралізація може і негативно вплинути на рівень бідності. West and Wong (1995)<sup>78</sup> виявили, що децентралізація призвела до зниження рівня якості суспільних послуг в бідних районах Китаю, а Ravallion (1998)<sup>79</sup> зазначає, що децентралізація обумовила значну нерівність у бюджетних видатках в бідних районах Аргентини. Децентралізація може також сприяти збільшенню диференціації розвитку через різницю соціально-економічного потенціалу регіонів та територій. Крім того, децентралізація може означати зменшення впливу бідних районів на розподіл фінансових ресурсів і трансфертів (Cheshire, Gordon (1996)<sup>80</sup>, Prud'homme (1995)<sup>81</sup>, Rodríguez-Pose, Gill

<sup>71</sup> Dillinger, W., G. Perry, and S. Webb. 2000. Macroeconomic Management in Decentralization Democracies: The Quest for Hard Budget Constraints in Latin America. In S. Burki and G. Perry, eds. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, 20–22 June 1999. Washington, DC: World Bank.

<sup>72</sup> Treisman, D. 2000. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity. *American Political Science Review*. 94 (4). pp. 837–857. - <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/decentralizationinflation.pdf>

<sup>73</sup> Rodden, J., G. Eskeland, and J. Litwack. 2003. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.

<sup>74</sup> Martínez-Vázquez, J. and R. McNab. 2003. Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*. 31 (9). pp. 1597–1616. - <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v31y2003i9p1597-1616.html>

<sup>75</sup> Sepúlveda, C. and J. Martínez-Vázquez. 2010. The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Inequality. International Studies Program Working Paper Series. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. - <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1033r>

<sup>76</sup> Galasso, E. and M. Ravallion. 2001. Decentralised Targeting of an Anti-Poverty Program. Development Research Group, World Bank/ - <http://www.iadb.org/res/files/decentralized%20targeting%20mravallion.pdf>

<sup>77</sup> Bardhan, P. and D. Mookherjee. 2003. Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries. *The Economic Journal*. 116 (508). pp. 101–127. - <http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/BardhanMook2006EcJ.pdf>

<sup>78</sup> West, L. and C. Wong. 1995. Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services. *Oxford Review of Economic Policy*. 11 (4). p. 70.

<sup>79</sup> Ravallion, M. 1998. Reaching Poor Areas in a Federal System. Policy Research Working Paper Series. No. 1901. Washington, DC: World Bank. - <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.6750&rep=rep1&type=pdf>

<sup>80</sup> Cheshire, P. and I. Gordon. 1996. Territorial Competition and the Predictability of Collective (In) Action. *International Journal of Urban and Regional Research*. 20. pp. 383–399. - <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.1996.tb00324.x/full>

<sup>81</sup> Prud'homme Remy. The dangers of decentralization // *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2 (August 1995). - pp. 201–220. -

(2005)<sup>82</sup>, Besley, Ghatak (2003)<sup>83</sup>).

З іншого боку, децентралізація може стати поштовхом для скорочення диференціації через зростання прозорості розподілу бюджетних ресурсів і ефективності механізмів вирівнювання. Прикладом успішного вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання є Канада (Béland, Lecours (2010)<sup>84</sup>). Як зазначають Rodríguez-Pose, Ezcurra (2010)<sup>85</sup>, посилення конвергенції чи дивергенції в країні залежності від різних умов, таких як рівень розвитку, наявний соціально-економічний, інноваційний та геополітичний потенціал, існуючий стан диференціації і наявність ефективних фіскальних механізмів перерозподілу доходів.

Однак, навіть в умовах існування протилежноспрямованих результатів децентралізації, емпіричний аналіз цих процесів у країнах світу та у Європі зокрема дозволяє виокремити низку тенденцій, які склались впродовж останнього десятиліття.

По-перше, не існує прямої залежності між рівнем розвитку країни та ступенем фінансової децентралізації, однак заможніші держави схильні до більш глибокої децентралізації. Значною мірою це можна пояснити тим, що такі країни, з огляду на високий рівень бюджетних доходів у розрахунку на одного мешканця, можуть дозволити собі відволікати меншу частку бюджетного ресурсу для фінансування загальнонаціональних функцій і дозволити органам влади на місцях залишати більшу частку бюджетних доходів для фінансування власних потреб.

Так, серед європейських країн найвищим рівнем доходів місцевих бюджетів (по відношенню до ВВП) станом на 1.01.2016 р. характеризувались Данія (35,2%), Швеція (24,8%), Фінляндія (22,3%), Норвегія (15,7%), тобто країни з рівнем доходів понад 40 тис. євро в розрахунку на одного жителя (рис. 2.2). Водночас середній рівень бюджетної децентралізації в ЄС становив 11,1%, а доходів – 28,9 тис. євро в розрахунку на одну особу.

По-друге, спрямованість процесів децентралізації у різних країнах світу є різною. Якщо Данія Швеція, Фінляндія, Румунія, Естонія, Болгарія та Словенія впродовж 2004-2015 рр. поглибили децентралізацію, то Нідерланди, Англія, Литва, Угорщина, Люксембург та Ірландія спрямовували економічну політику в бік посилення централізації (рис. 2.2).

По-третє, мотиви децентралізації відрізняються у різних країнах світу. Намагання демократизувати власну політичну систему характерні для пострадянських країн Східної Європи (хвилі децентралізації 2000, 2004, 2006 рр.). Натомість в основі децентралізації в Греції, Італії та Португалії лежать виключно економічні мотиви та намагання підвищити ефективність надання суспільних послуг, зокрема у таких сферах як освіта, медицина та громадський транспорт.

---

<http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>

<sup>82</sup> Rodríguez-Pose, A. and N. Gill. 2005. On the Economic Dividend of Devolution. *Regional Studies*. 39 (4). pp. 405–420.

<sup>83</sup> Besley, T. and M. Ghatak. 2003. Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*. 19 (2). p. 235. - <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0308.pdf>

<sup>84</sup> Béland, D. and A. Lecours. 2010. Does Nationalism Trigger Welfare-State Disintegration? *Social Policy and Territorial Mobilization in Belgium and Canada. Environment and Planning C: Government and Policy*. 28 (3). pp. 420–434/ - <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0956r>

<sup>85</sup> Rodríguez-Pose, A. and R. Ezcurra. 2010. Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. *Journal of Economic Geography*. 10 (5). p. 619. - <http://www.spatialeconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0025.pdf>

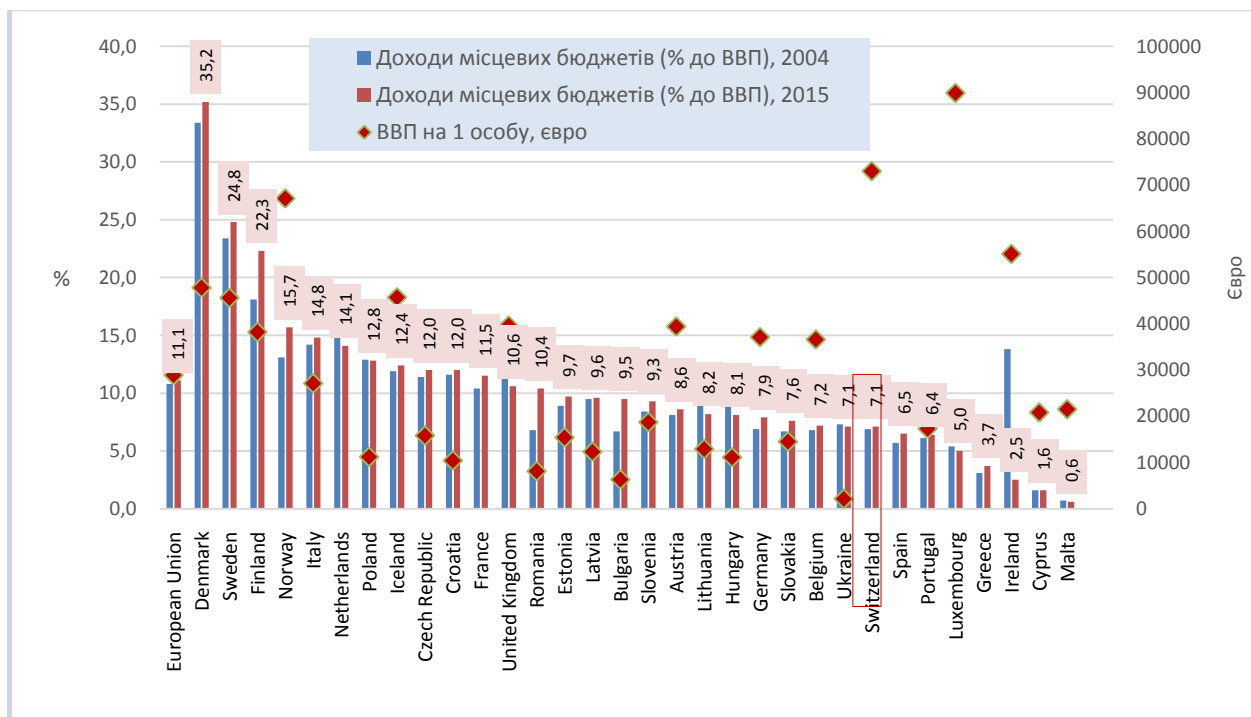


Рис. 2.2. Порівняння доходів місцевих бюджетів європейських країн (% до ВВП) та ВВП на 1 особу, 2004, 2015 рр.

\* Розрахунки на основі даних <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

По-четверте, бюджетна децентралізація розглядається в розвинених країнах як один із системних механізмів регулювання макроекономічної стабільності. На тлі загального зростання децентралізації у світі впродовж останніх 20 років країни ЄС продемонстрували загальний тренд до рецентралізації після кризи 2008-2009 рр. (рис. 2.3). Така тенденція підтверджує теоретичну гіпотезу про обернений вплив децентралізації та макроекономічної стабільності і пояснюється необхідністю подолання макроекономічних дисбалансів, яких зазнали країни Європи під час економічної кризи. Більше того, можемо стверджувати, що політика бюджетної рецентралізації в Європі має місце до сьогодні.

Ідентичні тренди децентралізації показує навіть Польща – єдина європейська країна, яка не зазнала падіння ВВП під час кризи і продовжувала нарощувати темпи його зростання після кризи, і яку вважають одним із найбільш успішних прикладів децентралізаційних реформ. Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів (як % до ВВП) Польщі засвідчує суттєве зростання ролі державного бюджету впродовж останніх років (20,6% до ВВП у 2009 р. та 22,7% у 2015 р.) та повернення показника доходів місцевих бюджетів як частки ВВП до рівня 2004 р. – 12,8% (рис. 2.3).

По-п'яте, не заважаючи на різну результативність впливу децентралізації на розвиток держав у короткостроковому періоді, переважна більшість національних економік досягнула позитивних результатів у довгостроковій перспективі. При цьому чи не основним критерієм успіху є рівень активності локалітетів, громад, громадян у прагненні реалізувати власні ініціативи, проекти економічного розвитку, якого вдається досягнути через передачу повноважень і фінансового ресурсу на місця та впровадження ефективних методів стимулювання економічної активності територіальних громад.

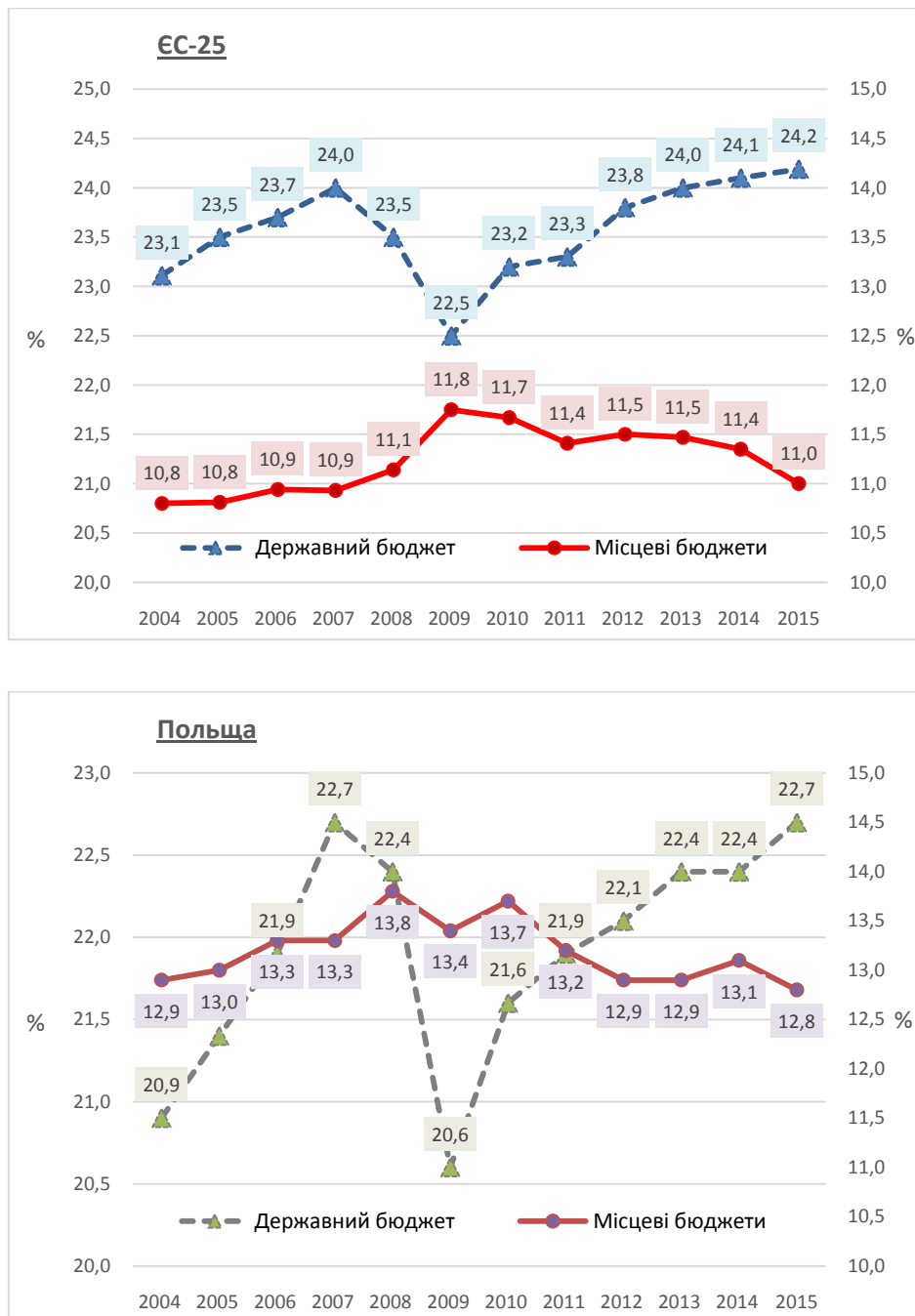


Рис. 2.3. Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів (як % до ВВП) країн ЄС та Польщі, 2004-2015 рр.\*

\*Розрахунки на основі даних <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Така неоднозначність прояву позитивних результатів та ризиків децентралізації в різних країнах значною мірою обумовлена її одночасним впливом практично на усі суб'єктно-об'єктні відносини в межах соціально-економічних систем національного, субнаціонального та локального рівнів та між ними. З іншого боку, вкрай важко відокремити наслідки впливу децентралізації від ефектів інших процесів у суспільстві та інституційних змін у публічному секторі. Зазначене практично унеможливлює просте копіювання досвіду інших держав та вимагає поглибленого аналізу можливостей та потенційних загроз в процесі децентралізації в межах кожної країни із всебічним врахуванням особливостей її

соціально-економічного та політичного розвитку, досвіду реалізації реформ, інших чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Якщо оцінювати рівень децентралізованості влади та державних фінансів в Україні на тлі світового та, зокрема, європейського досвіду, можемо прийти до наступних висновків:

- на сьогодні Україна є найбільш централізованою країною Східної Європи та характеризується порівняно низьким рівнем децентралізації у порівнянні із розвинутими країнами Європи та світу (рис. 2.2). Водночас серед групи країн із доходами менше 4 тис. євро на одну особу Україна (2,1 тис. євро на одну особу) демонструє один із найвищих рівнів децентралізації. Тому слід акцентувати, що для України важливими є одночасно два питання – 1) перерозподіл бюджетного ресурсу та повноважень на місцевий рівень, 2) забезпечення сталого економічного зростання, збільшення ВВП і, відповідно, фінансової бази державного управління загалом;
- на відміну від практики європейських країн, динаміка процесів децентралізації в Україні впродовж останнього десятиліття свідчить про безсистемність її імплементації (рис. 2.4). Не зважаючи на декларування кожним новим Урядом необхідності такої реформи в країні, реальних кроків до її реалізації не робилось (аж до 2014 року). Окрім цього, відсутні залежності між рівнем децентралізації та станом соціально-економічної стабільності України. Навіть навпаки, позитивний для соціально-економічного розвитку держави, докризовий період характеризувався посиленням централізації державних фінансів;

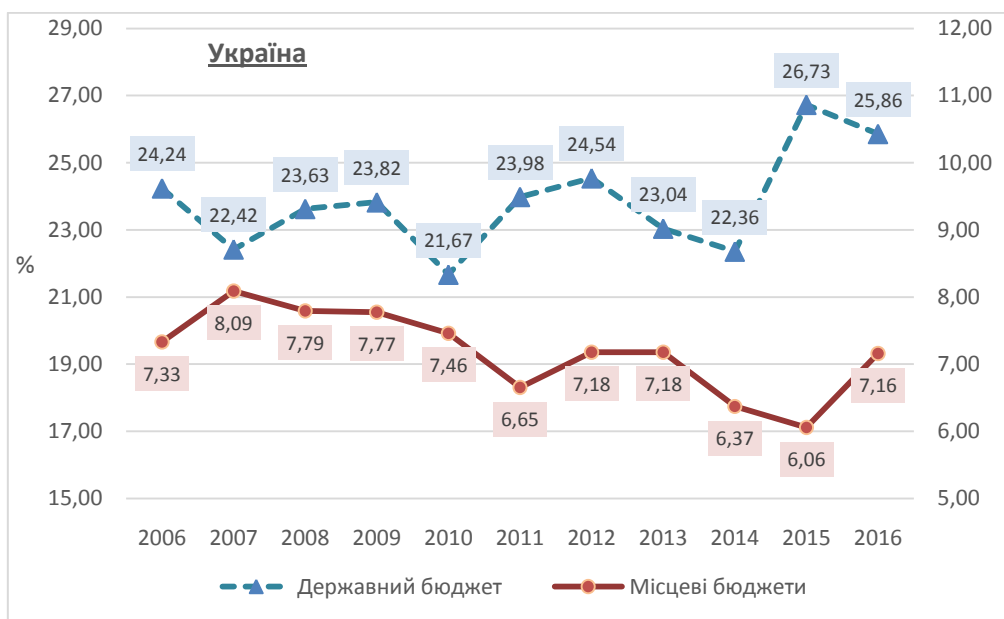


Рис. 2.4. Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів (як % до ВВП) України, 2006-2016 рр.\*

\*Розраховано на основі даних Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України

- мотивами адміністративно-фінансової децентралізації в Україні одночасно є необхідність розбудови демократії та місцевого самоврядування в державі і раціоналізація фінансових відносин та розподілу обов'язків між рівнями управління. Зазначене суттєво ускладнює вибір адекватних механізмів та інструментів



децентралізації для України, які б дозволяли одночасно досягати двох цілей. Складність реалізації принципів децентралізованого управління в Україні ще й у тому, що функції і повноваження передаються територіальним громадам, значна частина яких не відповідає критеріям спроможності і не володіє достатнім потенціалом для забезпечення економічного розвитку. В Україні децентралізація здійснюється практично одночасно із реформуванням адміністративно-територіального устрою та низкою секторальних реформ;

- вже перший етап реалізації реформи децентралізації в Україні засвідчив посилення диспропорцій територій та адміністративно-територіальних одиниць за рівнем фінансової спроможності. Тобто Україні не вдалось уникнути ризику поглиблення територіальної соціально-економічної диференціації, а механізми прямого регулювання (зокрема бюджетного вирівнювання) та непрямого впливу (спрямовані на стимулювання економічної активності громад) виявились неспроможними врегулювати проблему нерівномірності ендегенного потенціалу розвитку громад та різної ефективності його використання;
- особливістю децентралізації в Україні є те, що цей процес відбувається паралельно із адміністративно-територіальною реформою та низкою секторальних реформ в державі. Усі зазначені реформи є взаємообумовленими і взаємозалежними. Водночас подальше просування адміністративно-фінансової децентралізації і поширення її засад на усі громади базового рівня є неможливим без завершення процесу модернізації адміністративно-територіального устрою України і формування об'єднаних територіальних громад, спроможних реалізовувати передані їм повноваження;
- світовий досвід засвідчує, що найкращі результати отримали країни при одночасній передачі на локальний рівень функцій щодо надання освітніх, медичних, інших суспільних послуг (за принципом субсидіарності) та відповідальності за економічний розвиток територій із їх адекватним фінансовим забезпеченням. Натомість реалізація першого етапу децентралізації влади в Україні результувалась формуванням свого роду «вітчизняної моделі децентралізації», яка характеризується передачею територіальним громадам соціальних функцій держави (що відповідає світовій практиці), однак, без створення важелів впливу та фінансового ресурсу для забезпечення економічного зростання громад.

## **2.2. Міжбюджетні відносини в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад**

Ключовою умовою збалансованого соціально-економічного розвитку країни є ефективно діюча система міжбюджетних відносин, функціональне призначення якої – оптимізація бюджетної децентралізації та визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування.

Започаткована прийняттям Конституції України (1996 р.) та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), реформа системи міжбюджетних відносин набула нового змісту із введенням в дію Бюджетного кодексу України (2002 р. та 2010 р.). Ключові

напрями реформування місцевого самоврядування того періоду стосувалися зміцнення самодостатності місцевих бюджетів без визначення чітких функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування (ОМС) обласного, районного та базового рівнів, що в підсумку не призвело до очікуваних результатів від такої реформи. Тому зміни до Бюджетного та Податкового кодексів 2014 р. були логічним продовженням розпочатих і не завершених реформ та поклали початок новому етапу розвитку міжбюджетних відносин в нашій країні.

Так, в Україні впродовж 2014-2016 років відбулися суттєві зміни в міжбюджетних відносинах в напрямі посилення бюджетної децентралізації, яка спрямована на досягнення фінансової самостійності місцевих органів влади у формуванні і виконанні місцевих бюджетів та визначення чітких повноважень ОМС різних рівнів. Реформа системи міжбюджетних відносин передбачає, насамперед, створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі. В цьому напрямі було розроблено та ухвалено низку нормативно-правових актів, які формують інституційну основу для реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин.

Запропоновані новаторські зміни дозволили: розширити принципи самостійності місцевих бюджетів (визначено терміни затвердження місцевих бюджетів, незалежно від прийняття Державного бюджету); перерозподілити видаткові повноваження між органами влади різних рівнів відповідно до принципу субсидіарності; замінити систему балансування на систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податку на прибуток підприємств (ПНП) (для обласних бюджетів) на одного жителя; закріпити за місцевими бюджетами певний перелік джерел, які сприятимуть нарощенню власної ресурсної бази; закріпити за галузевими міністерствами певні види субвенцій для фінансування делегованих повноважень; диверсифікувати напрями розміщення коштів місцевих бюджетів; змінити взаємовідносини між державним бюджетом та бюджетами базового рівня тощо.

В цілях формування спроможних територіальних громад та забезпечення їх сталого розвитку бюджетно-податкові новації дозволили врегулювати низку питань щодо нарощення власної доходної бази та оптимізувати структуру видатків бюджетів різних рівнів. Основні зміни, пов'язані із формуванням доходів місцевих бюджетів, подано в таблиці 2.1.

Започаткована реформа міжбюджетних відносин обумовила зміни в структурі трансфертів, а саме: скасовано поняття доходів, що враховуються /не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, дотації вирівнювання та додаткові дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Водночас було запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (ст. 96, 98, 99 Бюджетного кодексу України): *базова дотація* (надається з державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій), субвенції (*освітня* – кошти на оплату поточних видатків загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів; *медична* – кошти на утримання установ та закладів охорони здоров'я; субвенція на підготовку робітничих кадрів – видається на оплату поточних видатків професійно-технічних навчальних закладів (з 2016 року відмінена); субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; стабілізаційна дотація - передбачається у державному бюджеті для покриття фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами), *реверсна дотація* (кошти, що



передаються до Державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності) та додаткові дотації. Новацією стало те, що базова дотація для міст районного значення, селищним, сільським бюджетам надається лише у разі їх об'єднання та створення об'єднаних територіальних громад.

Таблиця 2.1

**Нормативи відрхувань окремих податків та зборів до місцевих бюджетів,  
станом на 2017 рік**

<div> <div>Норматив</div> <div>Ланка бюджету</div> </div>	чинні до 31.12.2014 р.				чинні на 01.01.2017 р.				
	Бюджет міста обласного значення	Обласний бюджет, районні бюджети, бюджети сіл, селищ, міста районного значення	Державний бюджет	Бюджет м. Києва та м. Севастополя	Бюджет об'єднаної громади, району, міста обласного значення	Бюджети сіл, селищ, міст районного значення	Обласний бюджет	Державний бюджет	Бюджет м. Києва та м. Севастополя
<b>ПДФО, %</b>	75	25	0	50; 100	60	0	15	25	60
<b>ПНП, %</b> (приватний сектор)			100				10	90	10; 0
<b>ПНП, %</b> (комунальна власність)			100		100	100	100	100	100
<b>Екологічний податок, %</b>	Зараховувався до доходів спецфонду (бюджет розвитку)					Зараховується до доходів загального фонду			
	35		65		25	25	55	20	80;80
<b>Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (2-5 до 01.01.2017), %</b>	-	-	-	-	100	-	-	-	100;100
<b>Плата за надання адмінпослуг</b>			100		100	100			
<b>Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень</b>	-	-	-	-	100	100	-	-	-
<b>Державне мито</b>			100		100				
<b>Єдиний податок</b>	Зараховувався до доходів спецфонду (бюджет розвитку)				Зараховується до доходів загального фонду				
					100	100	-	-	-
<b>Податок на майно</b> (плата за землю, транспортний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)	100	-	-	-	100	100	-	-	-
<b>Туристичний збір та паркування транспортних засобів</b>	-	-	-	-	100	100	-	-	100

\* Складено автором на основі аналізу чинних редакцій Бюджетного та Податкового кодексів. З 01.01.2017 р. акцизний податок з реалізації продажу пального скасовано. Натомість введена плата з акцизного податку з виробленого та ввезеного пального до місцевих бюджетів у розмірі 13,44 %.

Так, якщо до 2014 року в структурі трансфертів, що передаються з Державного до місцевих бюджетів традиційно найбільшу частку займали дотації вирівнювання та субвенції

з соціального захисту населення, то починаючи з 2015 року центр ваги було зміщено в сторону субвенцій (рис. 2.5).

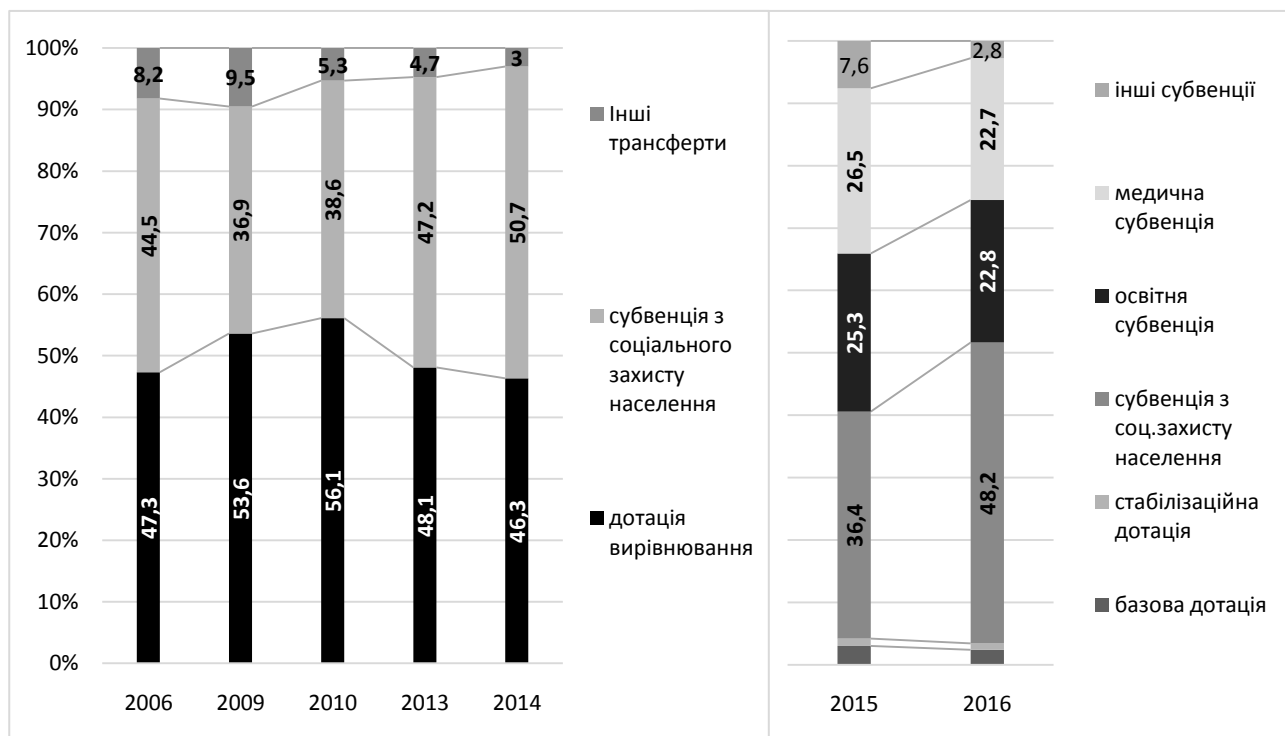


Рис. 2.5. Структура трансфертів, що передаються з Державного до місцевих бюджетів у 2006-2014 (а) та 2015-2016 рр. (б), %

\* Складено з використанням даних Державної казначейської служби України

Якщо в 2014 році обсяг дотацій із Державного бюджету складав 64,4 млрд грн. (у відносних одиницях – це 46,3%), то в 2015 році ця цифра вже становила 5,3 млрд грн. (4,2%), в 2016 році – 4,8 млрд грн. (2,4%), тобто відбулося зменшення більш як у 13 разів. Водночас в 2015 році сумарний приріст обсягів міжбюджетних трансфертів, відносно 2014 року, складав 33,2%, що в абсолютному вимірі становив 43,3 млрд грн., а в 2016 році – 68,4 млрд грн. Зазначене свідчить, з однієї сторони, про зростання цільового використання бюджетних ресурсів, з іншої – про надмірну централізацію бюджетних коштів і недостатню самостійність органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень щодо використання цих ресурсів.

Існуючий впродовж останніх років порядок формування доходів місцевих бюджетів недостатньо стимулював місцеву владу до нарощення власної ресурсної бази, позаяк посилення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету, в переважній більшості, відбувалося швидшими темпами, ніж зростали доходи місцевих бюджетів (рис. 2.6).

Щоправда, в 2016 році ця тенденція була порушена, а зменшення частки міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів пояснюється зростанням власних доходів місцевих бюджетів та відсутністю субвенцій на підготовку робітничих кадрів. Якщо в 2015 році базова дотація була перерахована в обсязі 5,3 млрд грн., то в 2016 році – 4,8 млрд грн., яку отримували 18 обласних бюджетів, 53 міста обласного значення, 385 районних

бюджетів, а із 159 ОТГ базову дотацію отримували 125 бюджетів. На 2017 рік ця дотація передбачена для 293 бюджетів ОТГ<sup>86</sup>. Зазначене свідчить про дещо декларативний характер бюджетної децентралізації в Україні та низьку податкоспроможність більшості місцевих бюджетів.



Рис. 2.6. Динаміка міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів у 2010-2016 рр.

\* Складено автором з використанням даних Державної казначейської служби України

Якщо оцінити структуру доходів місцевих бюджетів у часовому інтервалі 2006-2016 рр., то, починаючи з 2011 року, спостерігається стійка тенденція до зменшення сумарних доходів на користь міжбюджетних трансфертів, хоча в абсолютному вимірі (за виключенням 2014 року) відбувається нарощення доходів місцевих бюджетів (рис. 2.7).

Сукупна частка видатків на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення та духовний і фізичний розвиток) в структурі видатків місцевих бюджетів становила: в 2014 р. – 82,5%, в 2015 р. – 81,5%, в 2016 р. – 79,64%. Причому, якщо за останні два роки видатки на освіту і культуру зменшились, то соціальні видатки суттєво зросли. Видатки на житлово-комунальне господарство фінансуються взагалі за залишковим принципом (рис. 2.7). В цьому контексті слід наголосити, що зазначені тенденції мають дуалістичний характер та несуть певні соціальні наслідки. Так, з однієї сторони, піклування держави про соціально незахищені верстви населення – це позитивний момент, з іншої – постійне зростання соціальних витрат (а отже і нарощення внутрішнього попиту та посилення інфляційного тиску) спричиняє додатковий тиск на місцеві бюджети та обмежує фінансові можливості формування видатків розвитку.

<sup>86</sup> Закон України «Про Державний бюджет на 2017 рік» від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>

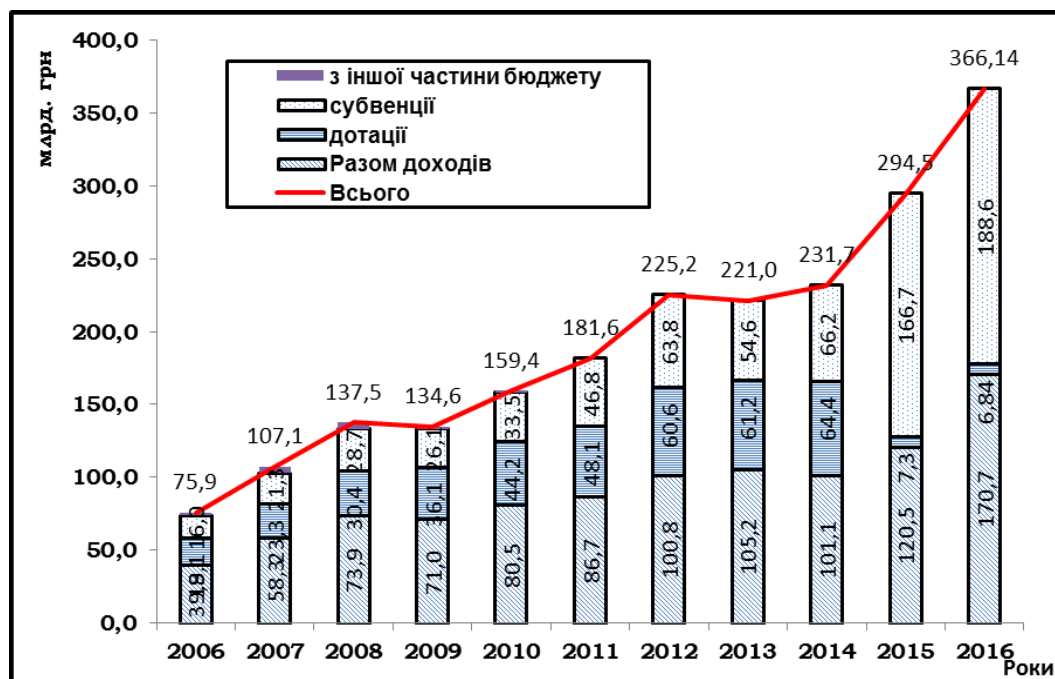


Рис. 2.7. Динаміка доходів місцевих бюджетів за 2006-2016 рр., млрд грн.

\* Складено з використанням даних Державної казначейської служби України

Зрозуміло, що процеси формування місцевих бюджетів (в переважній більшості за рахунок трансфертів) обумовлюють структуру їх видатків (рис. 2.8).

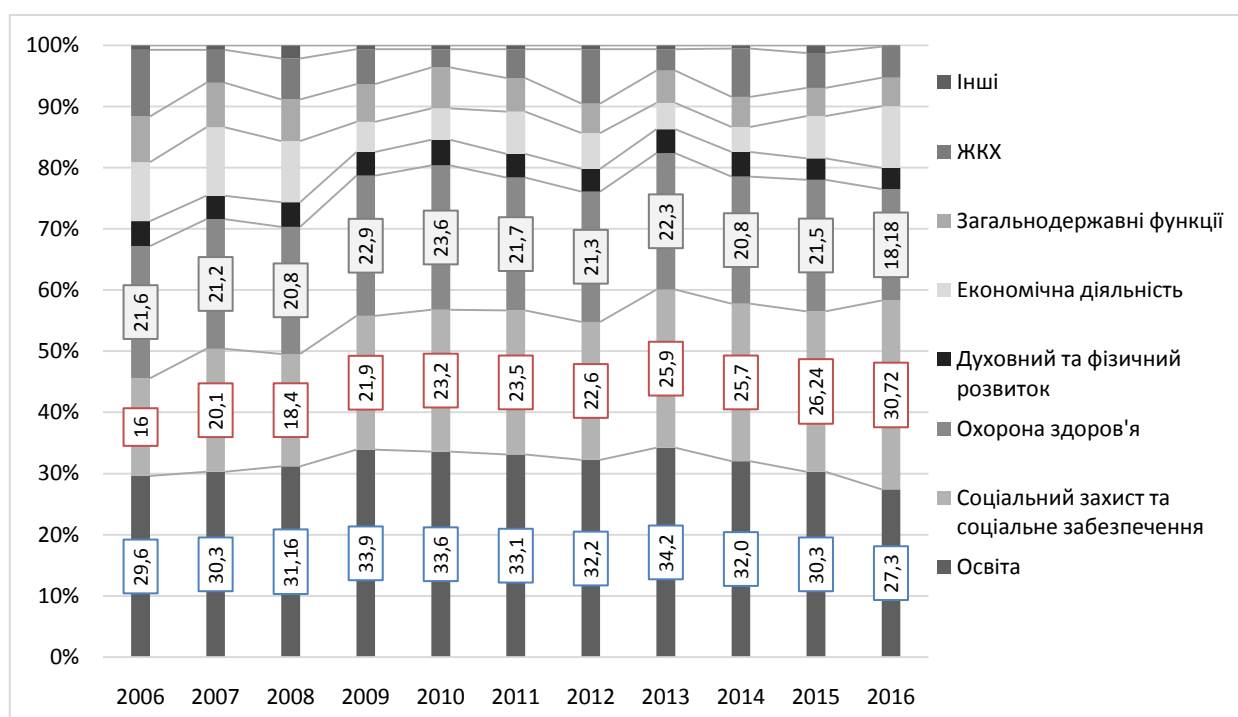


Рис. 2.8. Структура видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією за 2006-2016 рр., %

\* Складено з використанням даних Державної казначейської служби України

Спробою вирішити проблеми неефективної бюджетної політики країни стало запровадження з 2015 року механізму горизонтального фінансового вирівнювання дохідної

спроможності адміністративно-територіальних одиниць, яке повинно було б стимулювати їх до нарощення власних доходів місцевих бюджетів. Запропонована система горизонтального бюджетного вирівнювання за доходами залежно від рівня надходжень на одного жителя передбачає вирівнювання за: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад та обласних бюджетів. Відповідно до чинного Бюджетного кодексу України<sup>87</sup> механізм вирівнювання для місцевих бюджетів, що мають прямі відносини з Державним бюджетом, визначається наступним чином:

- місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості;
- в межах від 0,9 до 1,1 - вирівнювання не здійснюється;
- із бюджетів із рівнем надходження на одного жителя вище 1,1 середнього показника по Україні частину коштів передають до державного бюджету (реверсна дотація) в обсязі 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Такі зміни дозволили зміцнити ресурсну базу місцевих бюджетів та сформувати передумови для активізації процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Нова система бюджетного вирівнювання призвела до зменшення дотаційності місцевих бюджетів та посилення їх платоспроможності, а отже, сприяла кращому забезпеченню надання суспільних послуг, що, безумовно, є позитивним моментом (рис. 2.9).

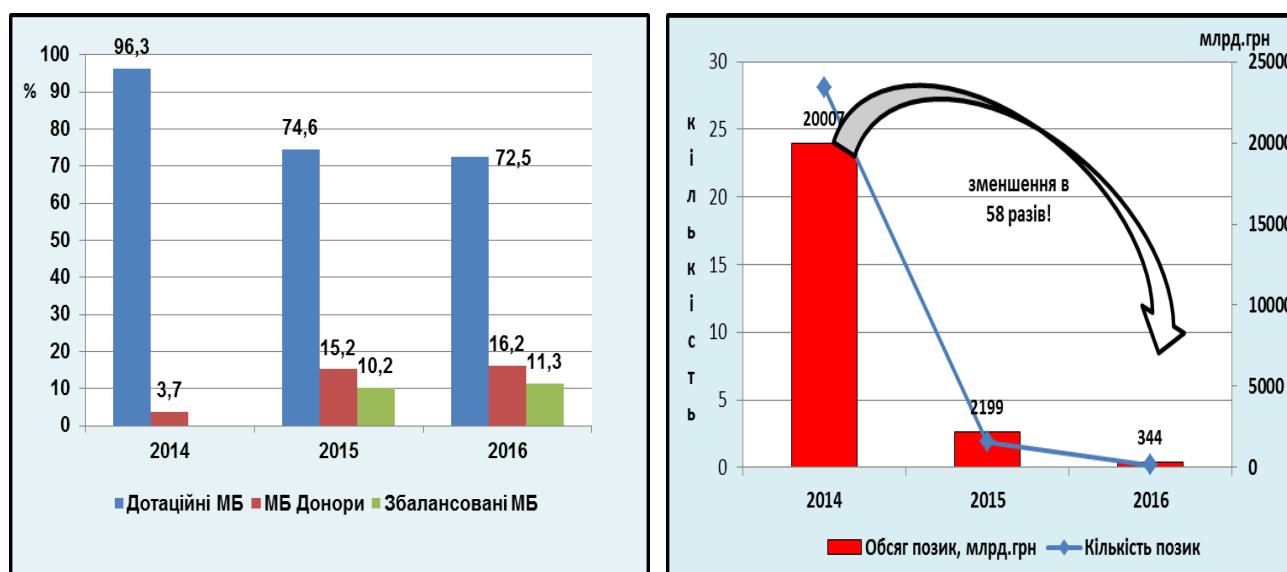


Рис. 2.9. Результати бюджетної децентралізації в Україні

\* Складено з використанням даних Державної казначейської служби України.

Нова система міжбюджетних відносин торкнулася і процесів формування місцевих бюджетів ОТГ. Так, особливості формування доходів місцевих бюджетів ОТГ регламентуються ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу України (БКУ). Всі ОТГ, що об'єдналися до

<sup>87</sup> Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 №79- VIII. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

15 жовтня року, що передувало плановому, перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду, а це означає, що місцеві бюджети таких ОТГ були наділені, з однієї сторони, додатковими фінансовими ресурсами, в тому числі базовою дотацією, освітньою, медичною та іншими субвенціями та дотаціями (згідно ст. 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4, 108 БКУ), з іншої, – додатковими повноваженнями (як стосовно міст обласного значення). Інакше кажучи, система організації економічних відносин між суб'єктами бюджетного процесу на базовому рівні набула нового змісту, а саме: ОТГ отримали можливість самостійно вирішувати питання розвитку своєї території, формувати власні повноваження, органи управління громади, їх структуру, доходи-видатки, отримувати з Державного бюджету кошти на розвиток інфраструктури, виконувати делеговані повноваження (управляти школами, дошкільними закладами; організовувати первинну медичну допомогу мешканцям; утримувати будинки культури, клуби, бібліотеки, стадіони; надавати соціальну та адміністративну допомогу мешканцям через територіальні центри). Важливо наголосити, що такі повноваження ОТГ, як утримання навчальних закладів та медичних установ фінансуються за рахунок прямих субвенцій з Державного бюджету; різні допомоги сім'ям з дітьми, по догляду за інвалідами, субсидії – за рахунок субвенції з Державного бюджету через обласний бюджет; а дошкільні заклади, заклади культури, спорт, ЖКГ, дорожнє господарство, власні програми розвитку територій – за рахунок власних податків та зборів.

Станом на січень 2017 року в Україні утворено 366 ОТГ (159 – в 2015 році та 207 – у 2016 році), бюджети яких мають прямі взаємовідносини із Державним бюджетом. За інформацією Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України<sup>88</sup>, в 2016 році, в результаті реалізації бюджетної децентралізації, надходження до загального фонду місцевих бюджетів ОТГ з урахуванням трансфертів зросли в 7 разів порівняно із доходами місцевих бюджетів 2015 року, які ввійшли до складу ОТГ (з 1,1 млрд грн. до 7,1 млрд грн.). При цьому також спостерігалось збільшення власних надходжень ОТГ (з 1 млрд грн. до 3,3 млрд грн. відповідно). Водночас, потрібно визнати, що паралельно відбулося і стрімке зростання надання освітньої (більш ніж в 39 разів!) та медичної (більш ніж у 19 разів!) та інших субвенцій.

Про нарощення фінансової бази місцевих бюджетів свідчить також зростання залишків коштів на казначейських рахунках, які, наприклад, станом на 01.01.2017 року, за загальним фондом місцевих бюджетів України складали 33,6 млрд грн. (на 01.01.2016 р. – 27,8 млрд грн.). Аналогічна ситуація спостерігалася і по 159 ОТГ, де також відбулося збільшення залишків майже в 4 рази (з 0,3 млрд грн. до 1,1 млрд грн.).

Разом з тим, вже перший рік функціонування ОТГ засвідчив існування низки проблемних моментів. По-перше, потрібно визнати, що кошти повинні працювати на громаду, на зростання економічної активності, а не тільки фінансувати соціальні потреби громадян. По-друге, постає питання кадрового потенціалу громади, на скільки успішно органи місцевого самоврядування можуть забезпечувати ефективне виконання покладених на них обов'язків? Адже якщо не займатися інвестиційними проектами розвитку територій, то розпочате об'єднання громад невдовзі матиме чисто формальний характер без якісних змін. По-третє, отримавши значні фінансові ресурси, більшість ОТГ не змогли самостійно

<sup>88</sup> Фінансово-аналітичні матеріали : Фінансова децентралізація в Україні : перший етап успіху [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet\\_finansova\\_decentrt\\_\(21.03.17\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentrt_(21.03.17).pdf)

реалізувати частину своїх повноважень, особливо це стосується галузі освіти та медицини. Як результат, виконання цих повноважень (разом із коштами) змушені були перекласти на районні бюджети. По-четверте, заходи з бюджетної децентралізації позитивно вплинули на фінансову спроможність місцевих бюджетів ОТГ, але фінансова самостійність місцевого самоврядування, яка є ключовою ідеєю бюджетної децентралізації, визначається не стільки обсягом фінансових ресурсів, скільки факторами їх збільшення. Серед головних чинників стрімкого зростання доходів бюджетів ОТГ в 2016 році слід виокремити: інфляцію, перерозподіл загальнодержавних податків, і, найголовніше – цільові трансферти. Середній відсоток дотаційності бюджетів ОТГ складає 27,6%. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, в 2016 році із 159 ОТГ тільки 22% (34) мали бездотаційні бюджети. Серед 125 дотаційних бюджетів 40% (50 ОТГ) мали рівень дотаційності від 0,5% до 20%, а 20% (25 ОТГ) були дотаційними більш як на 50% (рис. 2.10). Найбільш дотаційною є Золотопотіцька ОТГ Тернопільської області – на 70%, а у Карпатському регіоні – Вільшаницька та Новоміська ОТГ Львівської області, які дотаційні на 66%.

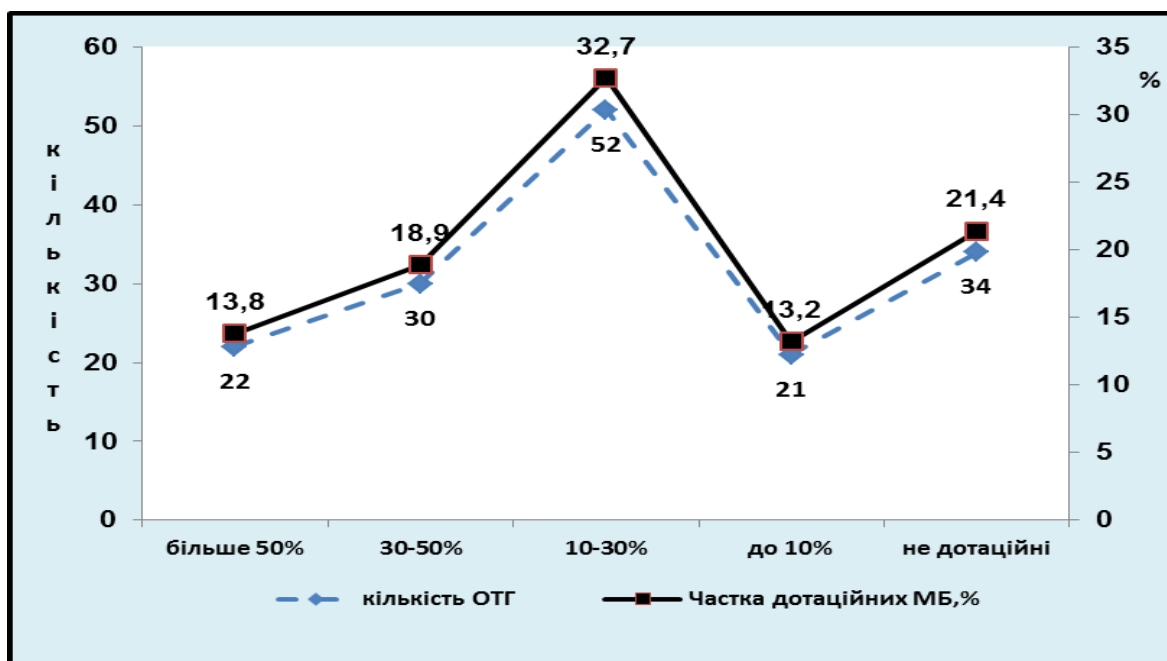


Рис. 2.10. Розподіл дотаційності місцевих бюджетів ОТГ в 2016 році

\* Складено з використанням даних Мінрегіону.

Перші досягнення реформи місцевого самоврядування в Україні, станом на січень 2017 року, засвідчили, що об'єднані громади забезпечували себе власними доходами в середньому на 62%. В регіональному вимірі: найменше себе забезпечують ОТГ на заході України – на 30%; на півдні – на 56%; у центрі та на півночі – 64% та 66% відповідно; лідером є схід України із коефіцієнтом покриття власними доходами – 0,99 (за рахунок Краснолиманської міської об'єднаної громади). Дані табл. 2.2 виразно підтверджують надмірну трансфертну залежність місцевих бюджетів ОТГ Карпатського регіону від Державного бюджету. Середній відсоток дотаційності коливається від 56,6% у Івано-Франківській області до 30% у Закарпатській. Серед усіх аналізованих місцевих бюджетів ОТГ Карпатського регіону в 2016 році тільки одна була із реверсною дотацією

(Новокалінівська у Львівській області), три дотувалися менш, ніж на 10% (Тячівська у Закарпатській області; Сокирянська та Глибоцька у Чернівецькій області).

Таблиця 2.2

**Офіційні трансферти в доходах місцевих бюджетів ОТГ у 2016 році**

<i>ОТГ</i>	<i>Базова дотація</i>	<i>Реверсна дотація</i>	<i>Освітня субвенція</i>	<i>Медична субвенція</i>	<i>Інфраструктурна субвенція</i>	<i>% дотаційності</i>
<i>Місцеві бюджети України, млрд грн.</i>	4,8	3,1	44,8	44,4	0,0	53,4
<i>Місцеві бюджети ОТГ, млн грн.</i>	285,0	65,26	1616,0	844,0	1000,0	
<b>Закарпатська область, млн грн.</b>						
Тячівська	0,6		26,8	11,3	7,1	2,0
Вільховецька	5,9		23,6	7,3	7,9	57,0
<i>Всього</i>	<b>6,5</b>		<b>50,4</b>	<b>18,6</b>	<b>15,1</b>	<b>29,5</b>
<b>Івано-Франківська область, млн грн.</b>						
Печеніжинська	8,1		22,7	11,1	9,4	59,0
Верхнянська	5,1		12,7	6,4	7,9	63,0
Старобогородчанська	2,9		5,9	3,6	4,5	48,0
<i>Всього</i>	<b>16,1</b>		<b>41,4</b>	<b>21,1</b>	<b>21,8</b>	<b>56,6</b>
<b>Львівська область, млн грн.</b>						
Заболотцівська	0,9		3,3	1,5	2,9	25,0
Гніздичівська	1,8		7,8	3,9	2,1	28,0
Новострілищанська	1,1		2,9	1,6	2,1	27,0
Тростянецька	1,9		9,7	4,7	6,1	11,0
Воле-Баранецька	2,6		6,1	3,1	3,9	65,0
Луківська	1,7		4,8	2,1	2,8	58,0
Вільшаницька	1,3		3,6	1,7	2,7	66,0
Бісковицька	2,3		8,3	3,3	3,4	44,0
Чукв'янська	1,5		1,9	4,9	2,9	55,0
Новокалінівська	0,0	0,2	6,6	4,3	3,3	0,0
Дублянська	1,3		1,8	1,7	1,6	45,0
Бабинська	1,9		5,4	2,4	3,8	30,0
Міженецька	1,1		2,9	1,4	1,4	53,0
Новоміська	3,1		7,0	3,6	3,6	66,0
Грабовецька	1,8		3,3	2,4	3,2	50,0
<i>Всього</i>	<b>24,8</b>		<b>75,6</b>	<b>43,1</b>	<b>45,8</b>	<b>41,5</b>
<b>Чернівецька область, млн. грн</b>						
Волоківська	2,8		6,6	3,6	4,2	32,0
Недобойська	3,4		7,7	4,3	4,4	55,0
Клішківська	3,2		9,7	4,3	5,0	55,0
Рукшинська	3,3		9,3	4,1	5,3	55,0
Сокирянська	0,8		10,0	6,9	2,3	6,0
Великокучурівська	6,9		16,6	7,9	7,7	55,0
Усть-Путільська	0,6		4,3	1,3	2,5	24,0
Вашківська	1,9		7,5	3,0	3,5	46,0
Мамалигівська	4,5		12,5	7,3	8,7	35,0
Глибоцька	0,8		11,9	6,3	1,7	6,0
<i>Всього</i>	<b>28,5</b>		<b>96,3</b>	<b>49,2</b>	<b>45,4</b>	<b>36,9</b>

\* Складено з використанням Закону України «Про Державний бюджет на 2016 рік» та даних Державної казначейської служби України.

Така кількість фінансово неспроможних ОТГ (не тільки по Карпатському регіону) може свідчити і про вплив суб'єктивних чинників (політичні, бізнесові, низький рівень



кваліфікації працівників органів управління, залучених до проведення реформи), що в підсумку призвело до низького рівня готовності суспільства до змін. В 2016 році зі всіх 159 ОТГ тільки новостворені ОТГ шести областей (Дніпропетровської, Донецької, Полтавської, Чернігівської, Миколаївської та Сумської) характеризувалися високою здатністю акумулювати власні фінансові ресурси, всі решта потребували значної фінансової допомоги від центральних органів влади (рис. 2.11).

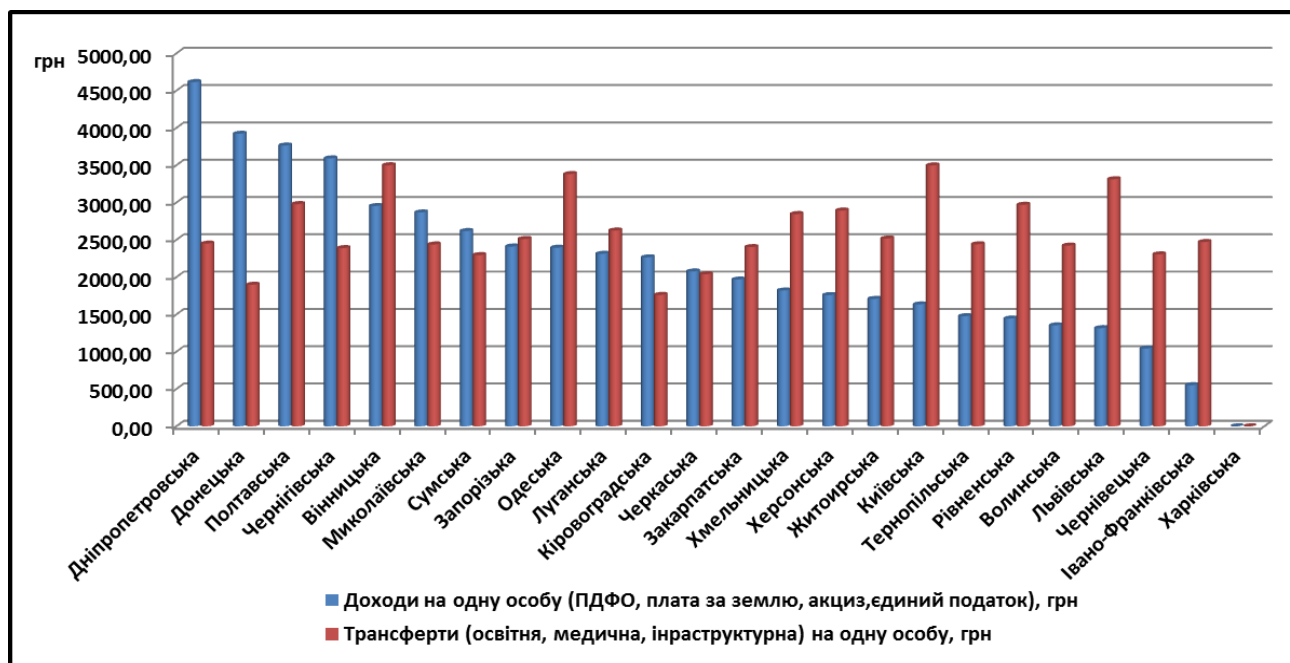


Рис. 2.11. Доходи місцевих бюджетів 159 ОТГ на одну особу в 2016р., грн.

За таких умов важко вести мову про самостійність органів місцевого самоврядування у виконанні своїх повноважень, а відтак і позитивний вплив децентралізації на розвиток ОТГ. Зазначене свідчить про низьку податкоспроможність таких місцевих бюджетів, незадовільну якість суспільних послуг, а відтак і низьку результативність усієї системи міжбюджетних відносин. З огляду на те, що бюджети місцевого самоврядування є базовою ланкою бюджетної системи, нарощення дохідної частини місцевих бюджетів ОТГ та підвищення ефективності поточних видатків є важливим питанням в контексті децентралізації бюджетної системи.

Вагомим інструментом бюджетного регулювання розвитку ОТГ є інфраструктурна субвенція, яка надається для створення і модернізації інфраструктури, нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт тощо та у 2016 році була передбачена Державним бюджетом в розмірі 1 млрд грн. (на 2017 рік – 1,5 млрд грн.). Дана субвенція була розподілена між створеними в 2015 році 159 ОТГ в залежності від кількості сільського населення та території громади. Станом на кінець грудня 2016 року експертною комісією при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було погоджено 1383 заявки від 159 ОТГ на проекти розвитку інфраструктури, що будуть реалізовуватись в 2017 році за рахунок цієї субвенції. Загальна сума касових видатків для реалізації проектів, на які погоджено заявки, становила 944708,2 млн грн. (~94,47 % розміру субвенції). Що стосується Карпатського регіону, то до кінця року всі чотири області практично в повному обсязі спромоглися освоїти кошти субвенції:

Львівська область – на 98% (45077,7 тис. грн.), Івано-Франківська – на 99,96% (21855,2 тис. грн.), Чернівецька – на 99,9% (45393,6 тис. грн.), Закарпатська – на 99,78% (15042,0 тис. грн.)<sup>89</sup>. Найбільший обсяг інфраструктурної субвенції, понад 23 млн. грн., було передбачено для найбільшої за площею та кількістю сільських жителів ОТГ – Лиманській ОТГ Донецької області, Новоушицькій ОТГ Хмельницької області – 22,8 млн грн., Народицькій ОТГ Житомирської області – 21,7 млн грн. Найменший розмір цієї субвенції передбачено для Заводської ОТГ Полтавської області (366,8 тис. грн.). Розмір найбільшої субвенції перевищує розмір найменшої майже у 60 разів.

Цікаво, що серед місцевих бюджетів ОТГ були і такі, в яких інфраструктурна субвенція перевищувала в рази власні надходження. Наприклад, серед таких «лідерів» у Карпатському регіоні були: Луківська ОТГ – перевищення обсягу державної інфраструктурної субвенції над власними доходами бюджету ОТГ складало 1,7 раза, Новоміська ОТГ – 1,74 раза, Воле-Баранецька ОТГ – 1,8 раза, Вільшаницька – 2,39 раза.

Таким чином, започаткована практика європейської форми місцевого самоврядування в частині бюджетної децентралізації та формування ефективної системи надання публічних послуг свідчить, що в Україні міжбюджетні трансферти й надалі є ключовою складовою бюджетної політики та основним інструментом бюджетного вирівнювання, незважаючи на те, що сам факт отримання дотації знижує мотивацію органів місцевого самоврядування до витіснення дотаційної залежності власною дохідною базою.

Попри те, що фінансова децентралізація відкрила нові можливості як для розвитку громад, так і для формування місцевих бюджетів, паралельно загострилися нові виклики, які можуть суттєво вплинути на подальше впровадження реформи бюджетної децентралізації. Насамперед мова йде про розщеплення «освітньої» субвенції. Так, з січня 2017 року Законом України «Про Державний бюджет на 2017 рік» Уряд передав на рівень місцевих бюджетів всі видатки, окрім видатків на оплату праці педагогічних працівників, по загальноосвітніх закладах, і це при тому, що всі видатки по дошкільній та позашкільній освіті повністю фінансуються власними коштами місцевих бюджетів. Крім цього, на місцеві бюджети передана відповідальність за фінансування комунальних послуг та енергоносіїв у закладах освіти та охорони здоров'я, пільгові перевезення. Таке додаткове навантаження складає близько 27 млрд грн. Щоправда, для забезпечення фінансування переданих повноважень передбачено додаткову дотацію в сумі 14,9 млрд грн.: обласним бюджетам – 5,9 млрд грн., районним – 7,66 млрд грн., бюджетам ОТГ – 1,312 млрд грн. Натомість містам обласного значення ця дотація не передбачена. Не зрозуміло, навіщо було вилучати норми, які дозволяли спрямовувати кошти освітньої субвенції на капітальні видатки? Чому за містами - обласними центрами залишили фінансування ПТУ і при цьому їх не передали в комунальну власність? Очевидно, що такі рішення не відповідають принципам децентралізації та ставлять в залежність органи місцевого самоврядування ОТГ та міст обласного значення від обласної та районної ради, нівелюють успіхи реформи децентралізації 2014-2016 років і є кроком назад. Аналогічні «новації» торкнулися в 2017 році і фінансування закладів охорони здоров'я, де видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв не передбачено коштом медичної субвенції (табл. 2.3).

Передаючи місцевому самоврядуванню додаткові державні повноваження у сфері освіти, соціального захисту та охорони здоров'я без необхідного для їх виконання

<sup>89</sup> За даними Державної Казначейської служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/218614>

фінансового ресурсу, Уряд порушує один із основних принципів ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, закладений в ч. 2 ст. 9, а також ст. 142 (ч. 3) і ст. 143 (ч. 3) Конституції України.

Таблиця 2.3

**Передані місцевим бюджетам видаткові повноваження (з 1.01.2017 р.)**

	Передані з 1.01.2017 р. видаткові повноваження з Державного до місцевих бюджетів		Фінансове забезпечення переданих повноважень з Державного бюджету	
	Видаткові повноваження	Необхідний фінансовий ресурс, млрд грн	Компенсатори	Переданий фінансовий ресурс, млрд грн
Освіта	Заробітна плата непедагогічного персоналу	9,2	Відсутній	
	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	9,3	Додаткова дотація місцевим бюджетам (крім міст обласного значення)	14,9
Охорона здоров'я	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	6,0		
	Фінансування державних закладів охорони здоров'я	0,1	Відсутній	
	Пільгові перевезення	2,2	Відсутній	
Разом		26,8		14,9

\* Складено на основі Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»

Наступний виклик стосується фінансування розвитку територіальних громад. Такий інструмент підтримки як інфраструктурна субвенція для ОТГ в 2017 році ніби і збільшилась за обсягами порівняно із 2016 роком до 1,5 млрд грн., проте тільки 0,5 млрд грн. забезпечуються джерелами загального фонду, решта – за рахунок спецфонду (з джерелами покриття від спецконфіскату), а це означає сумнівність виконання. Аналогічна ситуація має місце і по ДФРР, і по частині субвенції на соціально-економічний розвиток.

Перекладання відповідальності за фінансування наданих державою соціальних пільг на органи місцевого самоврядування з 2017 року (як передбачено Законом «Про державний бюджет України на 2017 рік») призведе, з однієї сторони, до порушення прав громадян і гарантій їх забезпечення, позаяк не всі громади є фінансово спроможними, щоб фінансувати гарантовані державою пільги, з іншої – органів місцевого самоврядування, бо право на встановлення соціальних пільг закріплено за державою, а не місцевим самоврядуванням. Зрозуміло, що такі заходи не сприяють вдосконаленню системи міжбюджетних відносин, а відтак – і просуванню фінансової децентралізації.

Інакше кажучи, модернізація системи міжбюджетних відносин в Україні на основі принципів децентралізації відбувається не завжди послідовно та раціонально, що і породжує дискусії з приводу розподілу доходів та видатків за рівнями бюджетної системи. Як бачимо, існуюча практика регулювання міжбюджетних відносин не відповідає потребам органів місцевого самоврядування у фінансових ресурсах з огляду на делеговані повноваження, а тільки посилює їх залежність від обсягу міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету. Видається, що «корінь зла» ховається в поспішності фінансової децентралізації та незавершеності реформи адміністративно-територіального устрою, а тому необхідність досягнення фінансової стабільності в Україні ставить нові завдання в сфері регулювання міжбюджетних відносин. Подальше реформування системи міжбюджетних відносин повинно відбуватися в такий спосіб, щоб забезпечити прозорість і збалансованість

бюджетного процесу та сприяти стимулюванню органів місцевого самоврядування до нарощення власної доходної бази.

Отже, незважаючи на низку реалізованих кроків в напрямі адміністративно-фінансової децентралізації та зростання ролі місцевого самоврядування, сучасна система міжбюджетних відносин надалі залишається розбалансованою. Вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних відносин в умовах розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування може базуватися на впровадженні низки заходів, які здатні пришвидшити позитивні зміни, а саме:

- в цілях вдосконалення трансфертного методу вирівнювання за доходами та покращення надання якісних публічних послуг доцільно Міністерству освіти і науки, Міністерству охорони здоров'я та Міністерству соціальної політики України (як і передбачалося на етапі запровадження реформи міжбюджетних відносин) розробити галузеві стандарти з надання цих послуг, що дозволить забезпечити перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме публічних послуг відповідно до їх визначеного переліку, а вже на основі них проводити розрахунки обсягів відповідних субвенцій. На сьогодні загалом затверджено 34 таких стандарти. Однак вони не містять фінансово-економічного обґрунтування вартості послуг, а тому вирішити проблеми ресурсного забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень не вдалося. Окрім цього, в ході реформування державних стандартів соціальних послуг невирішеними залишаються питання врахування соціально-економічних відмінностей між громадами, оптимізації інфраструктури, оцінювання доступності та якості послуг, підвищення ефективності механізму розподілу та використання коштів, перерахунку коригуючих коефіцієнтів, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за галузями бюджетної сфери в розрізі обсягів наданих послуг тощо;
- вдосконалити формульні розрахунки базової та реверсної дотації позаяк чинний порядок розрахунку не передбачає можливість здійснення перерахунку обсягу цього трансферту внаслідок зміни основних показників (наявне населення, надходження податку на прибуток, ПДФО), які можуть відбуватися протягом року, що може призвести до недовиконання плану податкових надходжень і отримання необґрунтованого обсягу дотації. Якщо для України наслідки незначні, то по конкретній адміністративно-територіальній одиниці вони вагомі, оскільки унеможливають здійснення видатків;
- доцільно переглянути склад доходів місцевих бюджетів, що дозволить зменшити трансфертну залежність з Державного бюджету. Наприклад, є сенс збільшити норматив відрахування з ПДФО, що сплачується зареєстрованими платниками на території області до обласного бюджету до 20-25%, натомість 10% ПНП зараховувати до Державного бюджету. Зрозуміло, що в такому випадку вирівнювання фінансової спроможності обласних бюджетів слід здійснювати за цим податком;
- стимулювати місцеву владу до нарощення власного фінансового потенціалу. При застосуванні трансфертного методу бюджетного вирівнювання перевагу слід надавати нецільовим дотаціям, позаяк цільові трансферти (субвенції) обмежують органи місцевого самоврядування у вільному виборі реалізації бюджетної політики.

## **2.3. Джерела та потенціал нарощення власних доходів місцевих бюджетів територіальних громад**

Метою фінансової децентралізації є забезпечення фінансової незалежності місцевих бюджетів та формування спроможних територіальних громад. Зміцнення фінансової спроможності територіальних громад можна досягнути шляхом розширення їх доходної бази, ефективного використання податкового потенціалу та управління фінансовими ресурсами територіальних громад. При цьому основними проблемами на шляху оптимізації доходної політики місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації слід визнати наступні:

- високий рівень фінансової залежності місцевих бюджетів від Державного бюджету і збереження даної тенденції надалі;
- недостатній рівень забезпеченості місцевих бюджетів фінансовими ресурсами та нерівномірність власних доходів місцевих бюджетів на міжрегіональному та міжтериторіальному рівнях;
- низький рівень забезпеченості матеріально-технічними засобами;
- послаблення горизонтальних зв'язків, зокрема між територіальними громадами та регіонами;
- домінування короткотермінових рішень над довгостроковими;
- недостатність фінансового ресурсу для реалізації масштабних проектів розвитку в регіонах;
- обмеження органів місцевого самоврядування в питанні пошуку та залучення додаткових фінансових ресурсів з огляду на високий рівень бюрократизації механізмів місцевого кредитування та ускладнені умови залучення інвестиційних ресурсів як українського, так і зовнішнього походження.

Основним чинником зміцнення фінансової спроможності територіальних громад є висока забезпеченість власними доходами місцевих бюджетів. На сучасному етапі доходна частина місцевих бюджетів значною мірою формується за рахунок податкових надходжень, які включають: 60% надходжень податку на доходи фізичних осіб (для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад), 100% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 13,44% акцизного податку з виробленого та ввезеного пального, 100% податку на прибуток підприємств комунальної сфери, 100% рентної плати за користування природними ресурсами місцевого значення, 25% екологічного податку, 10% податку на прибуток підприємств, а також місцеві податки і збори (податки на майно, що включають податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плату за землю; єдиний податок та збір за паркування транспортних засобів і туристичний збір).

Порівняння структури доходів місцевих бюджетів, що мала місце до 1.01.2015 р. та сформувалась в умовах податково-бюджетної децентралізації у 2015-2016 рр. та функціонує з 1 січня 2015 року (рис. 2.12), дозволяє окреслити наступні тенденції:

по-перше, знизилася частка податку на доходи фізичних осіб в структурі доходів місцевих бюджетів – з 28,02-27,00% у 2013-2014 рр. до 18,65-21,57% у 2015-2016 рр.;

по-друге, запровадження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів мало суттєве значення для наповнення окремих місцевих бюджетів: у 2015 році цей податок склав 2,61% доходів місцевих бюджетів, а у 2016 році зріс до 3,18%;

по-третє, внаслідок зміни складу місцевих податків та зборів відбулося збільшення їх частки в структурі доходів місцевих бюджетів з 3,17-3,48% у 2013-2014 рр. до 9,18-11,50%;

по-четверте, у 2015-2016 рр. відбулась повна зміна складу міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів (якщо у 2013-2014 рр. співвідношення субвенцій та дотацій становило в середньому 1:1, то у 2015-2016 рр. – приблизно 25:1 відповідно).

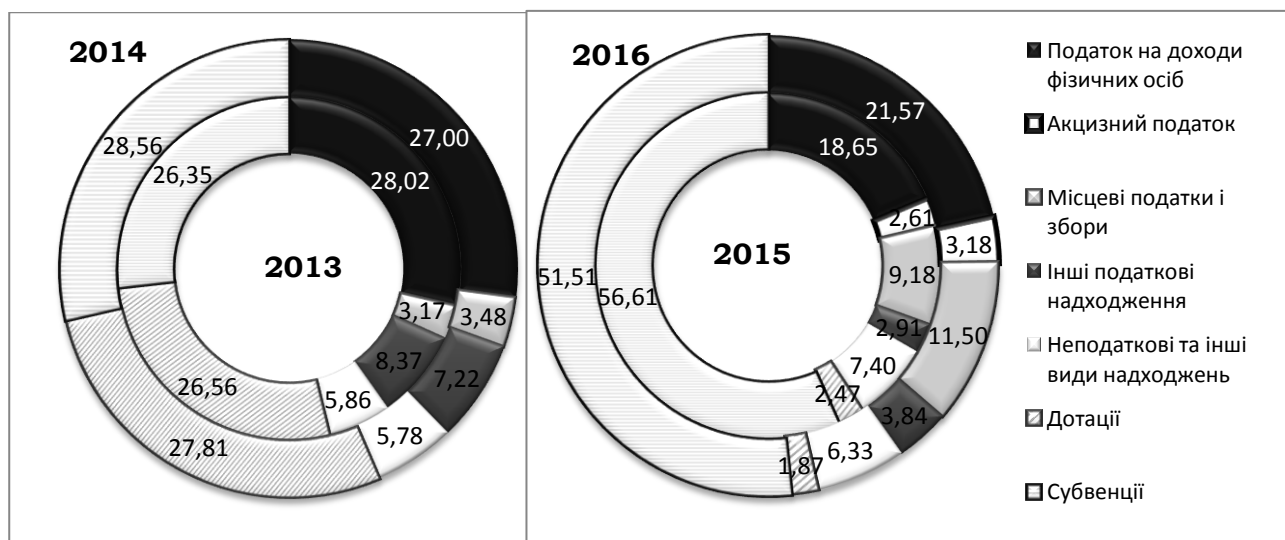


Рис. 2.12. Порівняльна структура доходів місцевих бюджетів України у 2013-2016 рр.

\*Дані Державної казначейської служби України

Зростання обсягів податкових надходжень до місцевих бюджетів впродовж 2015-2016 рр. склало 59,57 млрд грн. або 1,68 раза (рис. 2.13). Це дозволило переламати низхідну тенденцію до зменшення частки податкових доходів в структурі місцевих бюджетів України та суттєво підвищити їх частку у 2016 р.

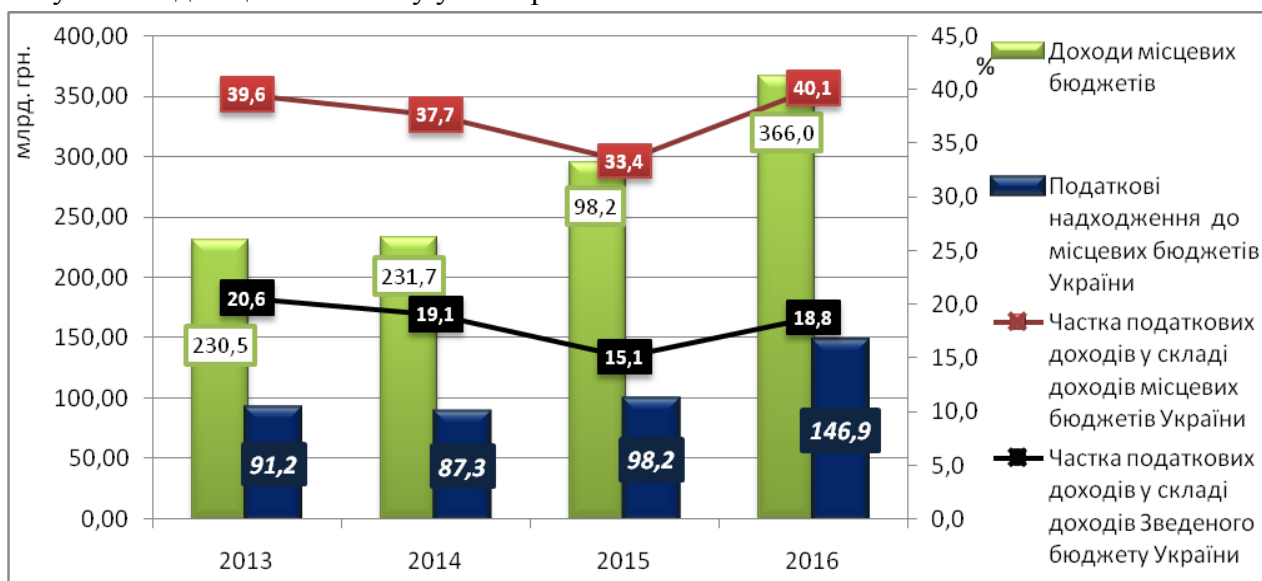


Рис. 2.13. Динаміка доходів місцевих бюджетів та податкових надходжень до місцевих бюджетів у 2013-2016 рр.

Порівняння показників наповнення місцевих бюджетів Карпатського регіону та порівняння їх динаміки з середніми значеннями показників по Україні (табл. 2.4) свідчить про наступне: податкові доходи на одну особу в Карпатському регіоні впродовж 2012-2015 рр. були нижчими за середньоукраїнське значення. Водночас в цей період усі області Карпатського регіону продемонстрували порівняно вищі темпи зростання податкових доходів і, як наслідок, це дозволило суттєво скоротити відставання Карпатського регіону від середньоукраїнського рівня за цими показниками: із 0,82 у 2012 р. до 0,94 у 2015 р.

Таблиця 2.4

**Динаміка податкових надходжень в областях Карпатського регіону  
(в розрахунку на 1 особу), грн.**

Області	Роки				Темп приросту (2015 р. у порівнянні з 2012 р.), %
	2012	2013	2014	2015	
Україна	1881,33	2001,87	1922,54	2287,93	121,61
Карпатський регіон	1219,97	1284,88	1364,56	1713,39	140,45
Карпатський регіон у порівнянні з середнім по Україні значенням	0,65	0,64	0,71	0,75	
Закарпатська	923,48	991,99	1068,52	1360,58	147,33
Закарпатська область у порівнянні з середнім значенням по Карпатському регіону	0,76	0,77	0,78	0,79	
Івано-Франківська	1191,13	1208,09	1255,99	1511,45	126,89
Івано-Франківська область у порівнянні з середнім значенням по Карпатському регіону	0,98	0,94	0,92	0,88	
Львівська	1451,92	1553,17	1663,55	2102,05	144,78
Львівська область у порівнянні з середнім значенням по Карпатському регіону	1,19	1,21	1,22	1,23	
Чернівецька	1022,53	1055,46	1103,92	1424,67	139,33
Чернівецька область у порівнянні з середнім значенням по Карпатському регіону	0,84	0,82	0,81	0,83	

Оцінка змін у структурі податкових доходів місцевих бюджетів Карпатського регіону в розрізі областей, що його формують (табл. 2.5), вказує на такі основні тенденції:

- не зважаючи на зростання середньої заробітної плати із 2698 грн. у 2012 р. до 3725 грн. у 2015 р. доходи місцевих бюджетів Карпатського регіону від податку на доходи фізичних осіб залишились практично на рівні 2012 р., що обумовлено новаціями податкового та бюджетного законодавства;
- доходи від податку на прибуток підприємств навіть після багатократного зростання суттєво не впливають на обсяги власних доходів місцевих бюджетів Карпатського регіону;
- акцизний податок в структурі місцевих бюджетів Карпатського регіону відіграє значно більшу роль, ніж в Україні загалом, а його частка перевищує середньоукраїнське значення у 1,55 раза.

Таблиця 2.5

**Склад податкових надходжень місцевих бюджетів областей Карпатського регіону у 2012-2015 рр., тис. грн.**

Області	Роки				Темп приросту (2015 р. у порівнянні з 2012 р.), %
	2012	2013	2014	2015	
Закарпатська область					
ПДФО	895922,8	943 457,80	1 009 589,60	971 889,30	108,48
Податок на прибуток підприємств	2274,4	1238,9	2342,4	23167,2	10,2 разів
Рентна плата	108537,2	113855,2	129769,7	51554,9	47,50
в т.ч. плата за землю	81394,3	83286	88468,3		
Акцизний податок				323884,3	
Місцеві податки та збори	127806,2	163689,9	184082,6	336480,5	263,27
в т.ч.:					
плата за землю				125776,5	
єдиний податок	113039,1	148448,4	167827,7	196821,9	174,12
Інші податкові надходження	20450,8	22106,1	17235,7	6804,9	33,27
Івано-Франківська область					
ПДФО	1108641,4	1162778,1	1215028,8	1101870,8	99,39
Податок на прибуток підприємств	2791	3096,7	1244,6	25389,3	9,1 разів
Рентна плата	255258,5	225487,1	238602,1	43617,5	17,09
в т.ч. плата за землю	179054,6	187005,9	198459,3		
Акцизний податок				221865,8	
Місцеві податки та збори	120374,7	149581,6	175335,9	510090,6	423,75
в т.ч.:					
плата за землю				268883,2	
єдиний податок	103493,1	131218,3	155807,8	218308,2	210,94
Інші податкові надходження	156810,4	128397	105696,3	186898,2	119,19
Львівська область					
ПДФО	2829864,9	2993041,8	3189197,9	3145633,4	111,16
Податок на прибуток підприємств	8019,8	45610,5	2282	110598,5	13,8 разів
Рентна плата	446666,6	423980,8	453402,7	77281,2	17,30
в т.ч. плата за землю	348662,6	348062,8	373472,9		
Акцизний податок				530862	
Місцеві податки та збори	287012,5	386231,2	484223,1	1220788,2	425,34
в т.ч.:					
плата за землю				537003,6	
єдиний податок	245257,9	342091,8	437364,4	617425,3	251,75
Інші податкові надходження	117611,4	97281,3	93649,1	249427,8	212,08
Чернівецька область					
ПДФО	624612,4	648475	682316	616069,8	98,63
Податок на прибуток підприємств	5826,7	5431,8	4550,8	14249,3	244,55
Рентна плата	142650,5	143008,8	150090,7	25025,1	17,54
в т.ч. плата за землю	123631,4	125497	127708,2		
Акцизний податок				181836,6	
Місцеві податки та збори	96812,8	115724,2	130423,5	326366,6	337,11
в т.ч.:					
плата за землю				164137,1	
єдиний податок	85140,1	103774,9	117506,2	153710,7	180,54
Інші податкові надходження	55789,5	44877,9	35528	132906,1	238,23

Як результат реформування місцевого самоврядування в Україні, відбувається створення ОТГ. Враховуючи особливості формування податкових надходжень цих



адміністративно-територіальних одиниць, доцільним є проведення порівняння формування податкових доходів цих громад та інших місцевих бюджетів України (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

**Динаміка податкових доходів місцевих бюджетів України та місцевих бюджетів ОТГ  
Карпатського регіону у 2015-2016 рр., млн. грн.**

	Місцеві бюджети України			Місцеві бюджети ОТГ Карпатського регіону		
	2015	2016	Темп приросту, %	2015	2016	Темп приросту, %
ПДФО	54921,2	78971,3	143,8		120,4	
Акцизний податок	7684,6	11628,2	151,3	30,6	53,5	174,9
Плата за землю	14831,4	23323,6	157,3	22,6	32,9	145,0
Єдиний податок	10975,1	17167,1	156,4	20,8	31,6	151,8
Інші податкові надходження	9806,0	15812,0	161,2	9,8	15,4	156,8
Власні надходження	98218,3	146902,2	149,6	83,9	253,8	302,6 (159,5 без ПДФО)

Особливістю формування податкових доходів бюджетів ОТГ стало зарахування до них з 1 січня 2016 року 60% ПДФО. Результатом таких змін стало надходження до бюджетів ОТГ Карпатського регіону 120,4 млн грн. від цього податку. Таким чином темп приросту власних надходжень бюджетів ОТГ Карпатського регіону у 2016 році в порівнянні з 2015 роком становив 302,6%. Водночас темпи приросту надходжень до бюджетів ОТГ по окремих податках є нижчими (по платі за землю – на 12,3 в.п., по єдиному податку – на 4,6 в.п., по інших податках та зборах – на 4,4 в.п.), ніж загалом по місцевих бюджетах України. Виняток становить акцизний податок, темп приросту надходжень до бюджетів об'єднаних громад Карпатського регіону якого вищий на 23,6 в.п.

Найбільшу питому вагу в податкових надходженнях місцевих бюджетів України займає податок з доходів фізичних осіб. Об'єктом оподаткування податком на доходи фізичних осіб є загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід, доходи з джерел їх походження в Україні та іноземні доходи, отримані з джерел за межами України. Даний платіж виконує роль мікроекономічного стабілізатора та регулятора фінансового забезпечення розвитку громади. Відтак існує взаємозв'язок між розвитком господарської діяльності на території громади, доходами населення та надходженнями податку з доходів фізичних осіб в місцеві бюджети територіальних громад. Внаслідок реформи бюджетно-податкової системи, з 1.01.2015 р. відбувається розщеплення цього податку і до місцевих бюджетів зараховуються лише 75% надходжень від його справляння, при цьому 15% зараховуються до обласного бюджету, 60% - до бюджету міста обласного значення, об'єднаної територіальної громади чи району. Таким чином, сільські та селищні ради практично втратили один з основних бюджетоутворюючих податків, що не могло не позначитися на їх фінансовій спроможності.

Враховуючи проведення адміністративно-територіальної реформи та добровільність об'єднання територіальних громад, такий крок є способом стимулювання громад до формування ОТГ.

Вже перший рік функціонування ОТГ засвідчив, що ПДФО став їх основним бюджетоутворюючим податком (табл. 2.7., рис. 2.14)

Таблиця 2.7

**Власні доходи місцевих бюджетів ОТГ Карпатського регіону у 2016 р. (тис. грн.)**

ОТГ	ПДФО	Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів	Плата за землю	Єдиний податок	Інші податки та збори	Власні доходи, всього	Темп приросту, % (у порівнянні з 2015 р.)
<b>Закарпатська область</b>							
Тячівська	30801,6	15198,24	3296,88	4827,96	5375,64	59500,32	171,19
Вільховецька	3719,64	720,00	28,92	2776,8	36,00	7281,36	305,71
<b>Івано-Франківська область</b>							
Печеніжинська	4453,92	597,72	1309,80	1577,76	179,04	8118,24	203,77
Верхнянська	2793,36	231,96	1184,76	1769,76	137,76	6118,32	161,79
Старобородчанська	1465,44	2562,12	784,80	1023,96	97,80	5934,12	121,51
<b>Львівська область</b>							
Заболотцівська	1432,20	23,40	849,36	720,60	427,44	3453,00	205,37
Гніздичівська	4603,32	65,64	1800,72	588,48	45,00	7103,16	281,64
Новострілицьанська	1028,04	985,20	1486,44	1051,08	16,32	4567,08	100,79
Тростянецька	4512,00	6133,80	360,00	720,00	386,04	12111,84	182,58
Воле-Баранецька	1125,48	64,44	609,60	332,28	29,28	2161,08	199,95
Луківська	955,08	51,96	479,76	120,96	38,28	1646,04	114,33
Вільшаницька	586,56	20,76	346,68	161,04	13,08	1128,12	360,38
Бісковицька	2670,60	1072,32	748,68	510,00	339,24	5340,84	233,56
Чукв'янська	1272,84	33,84	556,20	297,96	30,36	2191,20	236,22
Новокалінінська	13178,16	255,60	1621,56	537,72	373,68	15966,72	1582,97
Дублянська	1120,56	101,04	1892,52	399,60	45,60	3559,32	244,94
Бабинська	1196,88	8426,04	1148,28	95,28	1313,88	12180,36	113,26
Міженецька	689,52	61,44	450,12	83,88	67,56	1352,52	227,74
Новоміська	1022,40	57,60	770,64	169,20	54,00	2073,84	252,55
Грабовецька	1361,16	85,44	838,08	900,84	428,88	3614,40	213,20
<b>Чернівецька область</b>							
Волоківська	3267,24	3057,36	663,12	1027,80	295,80	8311,32	111,22
Недобоївська	1706,04	1584,60	913,08	559,08	56,64	4819,56	111,01
Клішківська	2366,88	861,84	804,24	560,04	97,20	4690,20	186,88
Рукшинська	1290,96	1584,12	874,20	525,00	101,76	4376,04	165,83
Сокирянська	9934,68	4006,20	1491,96	2036,76	1318,68	18788,28	209,76
Великокучурівська	2578,20	462,96	1602,24	2145,36	360,72	7149,36	114,11
Усть-Путильська	1801,44	533,64	263,16	521,76	635,04	3755,16	147,88
Вашковецька	2191,80	46,56	1681,92	779,64	41,40	4741,44	126,13
Мамалигівська	5275,56	1311,12	2561,40	2216,88	488,64	11853,60	179,88
Глибоцька	10039,92	3298,08	1437,60	2609,04	2528,64	19913,40	147,09

В середньому частка ПДФО в складі власних доходів ОТГ Карпатського регіону склала 45,3%, тобто майже  $\frac{1}{2}$  власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Водночас слід звернути увагу на нерівномірність частки ПДФО у складі власних доходів бюджетів ОТГ Карпатського регіону у 2016 році.

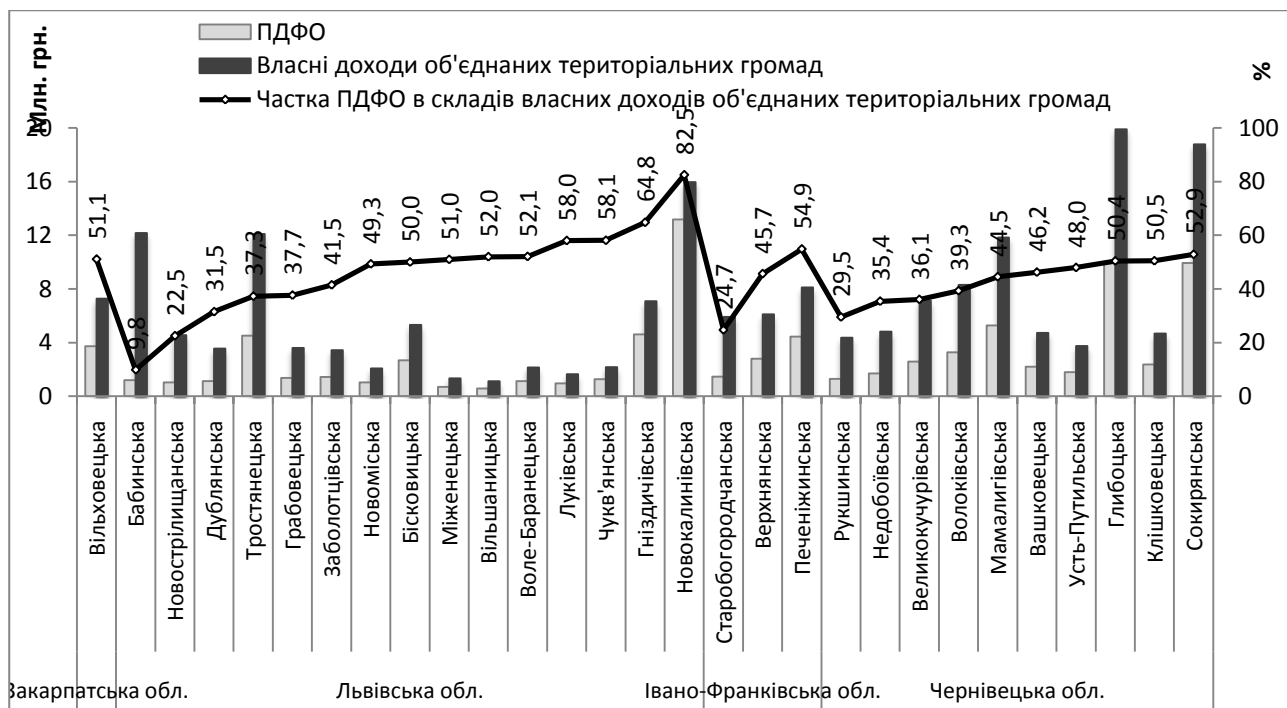


Рис. 2.14. Порівняння надходження до бюджетів ОТГ Карпатського регіону податку з доходів фізичних осіб та власних доходів у 2016 році

Особливістю формування доходів від податку з доходів фізичних осіб у сільських та селищних громадах є те, що надходження від оподаткування практично повністю забезпечуються за рахунок оподаткування заробітної плати працівників бюджетної сфери (працівників закладів дошкільної та середньої освіти, сфери охорони здоров'я, управління громадою та служб, функціонування яких передбачене як обов'язкове в об'єднаних громадах). Зауважимо, що Новокалінівська ОТГ Львівської області, яка характеризується найвищою часткою ПДФО у доходах бюджету (82,5 %), яскраво підтверджує цю тезу – 70% усіх доходів ОТГ складають податки, сплачені військовою частиною полку армійської авіації, яка розташована у Новокалінові. При цьому саме ця військова частина є основним роботодавцем на території ОТГ. Отже, можемо стверджувати що ПДФО сьогодні виконує радше перерозподільчу функцію, аніж функцію стимулювання створення умов для підвищення економічної активності в громаді. З огляду на зазначене, важливо з'ясувати, за рахунок яких джерел наповнюють бюджети ті ОТГ, які характеризуються порівняно нижчою часткою ПДФО (рис. 2.15).

Для бюджетів цих громад вагомого значення набувають доходи від акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (Тростянецька, Бабинська, Старобогородчанська та ін.), плати за землю (Дублянська та Новострілищанська громади), єдиного податку (Великокучурівська громада).

Відтак, можна стверджувати про наявність таких проблем в розвитку об'єднаних територіальних громад і забезпеченні на відповідній території надходжень від оподаткування ПДФО:

- основним джерелом надходжень від ПДФО є відрахування з заробітної плати працівників бюджетних установ, що свідчить про низьку економічну активність в межах ОТГ;

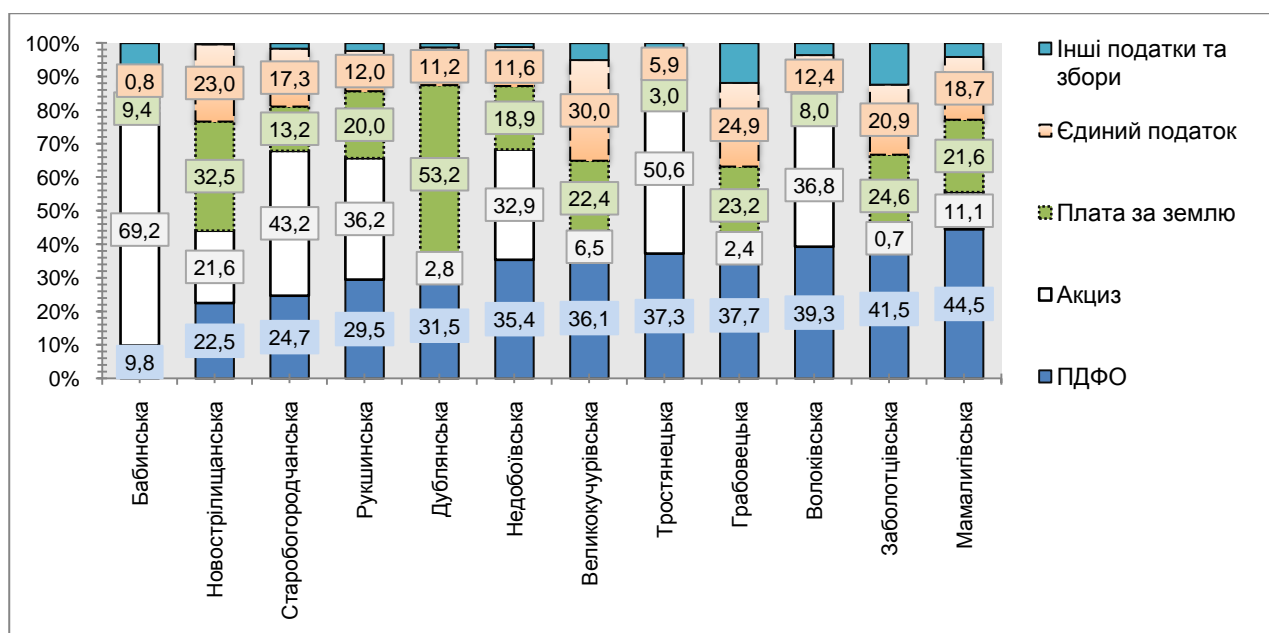


Рис. 2.15. Структура власних доходів місцевих бюджетів ОТГ Карпатського регіону з низькою часткою ПДФО

- неефективність використання власного економічного потенціалу та низька результативність діяльності щодо залучення суб'єктів господарювання до функціонування на території громади;
- можливе скорочення надходжень до місцевих бюджетів від ПДФО внаслідок оптимізації мереж закладів освіти та охорони здоров'я в низці ОТГ (процес децентралізації та адміністративно-територіальна реформа реалізуються одночасно із низкою секторальних реформ, що передбачають закриття деяких шкіл та закладів охорони здоров'я, які не відповідають вимогам, або скорочення чисельності їх персоналу).

Водночас зростання розміру мінімальної заробітної плати в Україні з 1 січня 2017 року позитивно вплине на доходи бюджетів ОТГ. Згідно з розрахунками, ріст надходжень ПДФО до Зведеного бюджету України становитиме 4,5 млрд грн. на противагу 0,33 млрд грн., які надійшли б до бюджету у випадку, якби розмір мінімальної заробітної плати залишився без змін. Таким чином, у 2017 році слід очікувати зростання надходжень до місцевих бюджетів від ПДФО, єдиного соціального внеску (ЄСВ) та єдиного податку. При цьому, видатки Зведеного бюджету на виплату заробітної плати зростуть на 15,8 млрд грн., а ріст податкових надходжень від реалізації цього рішення становитиме, згідно з розрахунками, 19,5 млрд грн. Відтак «чисті» додаткові надходження до Зведеного бюджету України становитимуть 3,7 млрд грн.<sup>90</sup>

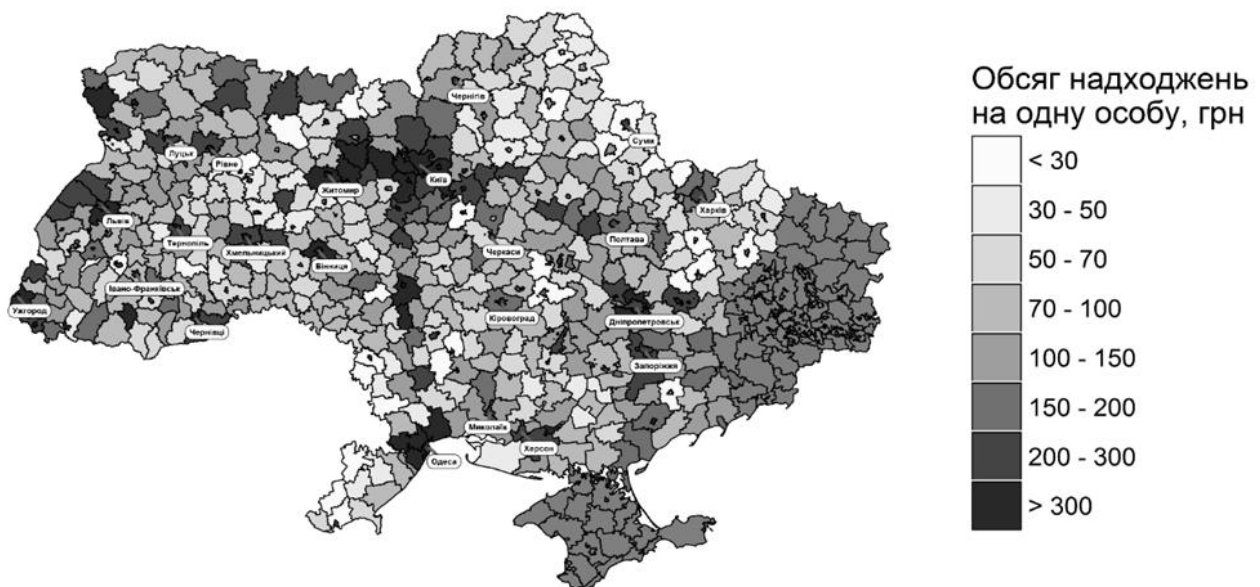
При аналізі особливостей оподаткування ПДФО слід акцентувати увагу на питанні відповідності справляння цього податку принципу соціальної справедливості. Згідно положень Податкового кодексу, податок зараховується до місцевого бюджету за місцезнаходженням юридичної особи – платника податку, що відповідає вимогам принципу. При цьому ПДФО, що нараховується відокремленими підрозділами платника податку,

<sup>90</sup> Обновленный пресс-релиз IMF GROUP UKRAINE и технический комментарий о последствиях повышения минимальной зарплаты до 3200 грн. в 2017 году. IMF GROUP. – 3.11.2016. – Режим доступа: <http://imfgroup.com.ua/ru/2016/11/03/обновленный-пресс-релиз-imf-group-ukraine-и-технич>

перераховується до бюджету також за місцем розташування відповідного підрозділу. Натомість досі маємо випадки, коли податок сплачується до місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці, на території якої розміщено центральний офіс підприємства. Відтак громади, на території яких діють підрозділи таких підприємств, недоотримують основного бюджетоутворюючого платежу, хоча працівники підприємства використовують соціальну інфраструктуру цієї громади.

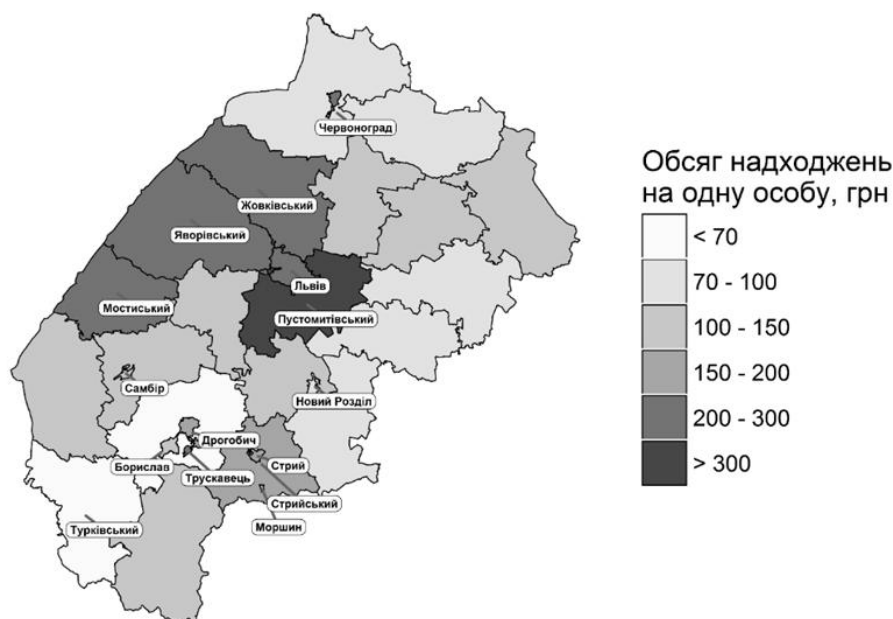
Для прикладу, автозаправні станції ПАТ «Укрнафта» та підрозділи мережі ТЗОВ «ЮСК Україна» досі сплачують ПДФО до бюджету м. Києва, а не до місцевих бюджетів в регіонах, де вони працюють. Аналогічна ситуація і щодо найбільших підприємств Львівщини (Львівгазбут, ТЗОВ «Овація», ТЗОВ «Галичина»), відокремлені підрозділи яких розміщені в різних населених пунктах, а ПДФО сплачують за місцем реєстрації підприємств.

Ще одним бюджетоутворюючим податком для значної кількості сільських, селищних та міських рад став введений з 1.01.2015 р. акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів та продукції. Він справлявся у 2015-2016 рр. за ставкою 5% від реалізації відповідних підакцизних товарів та в обсязі 100% зараховувався до місцевих бюджетів громад, на території яких здійснюється торгівля. Таким чином, територіальні громади, на території яких розташовані, головним чином, автозаправні станції, супермаркети та великі торговельні підприємства, отримали стабільне джерело доходів (рис. 2.16 та рис. 2.17). Водночас введення цього податку спричинило наростання диференціації між територіальними громадами за обсягами власних доходів до місцевих бюджетів.



**Рис. 2.16. Надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів та продукції в розрахунку на одну особу в Україні, 2016 р.**

Існує чітка залежність: надходження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів у приміських та прикордонних громадах, а також тих, що розташовані вздовж автошляхів міжнародного та національного значення, значно вищі, ніж у інших.



**Рис. 2.17. Надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів та продукції в розрахунку на одну особу у Львівській області, 2016 р.**

20 грудня 2016 р. з метою забезпечення моніторингу та ефективного контролю за сплатою акцизного податку було прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» (реєстраційний номер законопроекту – 5132, від 15.09.2016 року), відповідно до якого з 1 січня 2017 року скасовується роздрібний акцизний податок з пального, який становив 0,042 євро за кожний літр пального, реалізованого суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі.

На заміну цього платежу у 2017 р. органи місцевого самоврядування отримуватимуть 13,44 % від розмитнення нафтопродуктів, котрі поступають на автозаправні станції, що розташовуються на їхній території, але не більше суми, отриманої ними у 2016 році від реалізації нафтопродуктів автозаправними станціями. З одного боку, така новація спрощує адміністрування цього податку, з іншого – практично дестимулює органи місцевого самоврядування від активізації економічної діяльності в межах громади, оскільки це не сприятиме нарощенню доходів від акцизного податку.

Значні недоотримання фінансових ресурсів також спостерігаються і від продажу підакцизних товарів (тютюнових виробів та алкоголю) суб'єктами підприємницької діяльності. Особливо гостро це питання стоїть у сільських та селищних громадах через необов'язковість використання системи електронного обліку операцій з продажу, яка передбачає мінімізацію впливу людського фактору на процес формування звітності. Водночас вже зараз має місце зростання зацікавленості органів місцевого самоврядування та мешканців самої громади у адекватному обліку реалізації такої продукції.

Порівняння динаміки структури місцевих бюджетів до та після реформування дозволяє стверджувати про те, що вперше за історію розвитку податкової системи України, зросла роль місцевих податків та зборів (рис. 2.18).

Впродовж 2015-2016 рр. має місце зростання частки місцевих податків і зборів в складі доходів місцевих бюджетів з 3,2-3,5% у 2013-2014 рр. до 9,2-11,5%. Таке збільшення стало результатом включення до складу місцевих податків та зборів плати за землю, доходи від якої в 2015-2016 рр. склали 14,83 та 23,32 млрд грн., та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

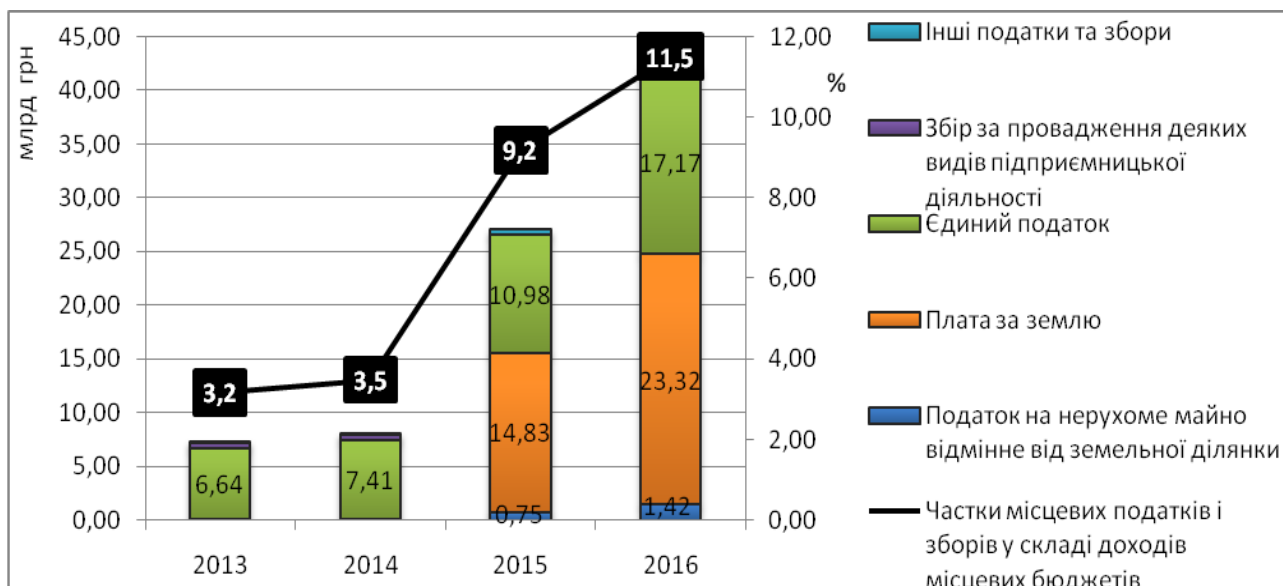


Рис. 2.18. Динаміка обсягів та структури місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів у 2013-2016 рр.

Відтак, змінилася і структура місцевих податків та зборів (рис. 2.19).

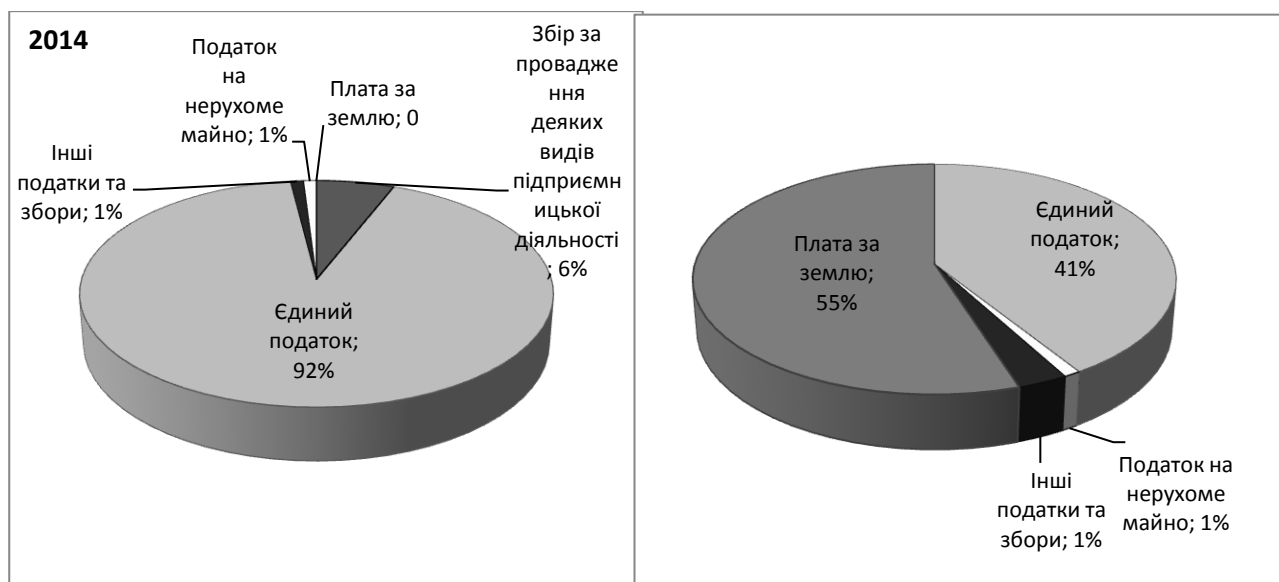


Рис. 2.19. Структура місцевих податків і зборів у 2014 та 2016 рр.

До бюджетно-податкової децентралізації 92% місцевих податків та зборів складав єдиний податок. Після реформи ключову роль в складі місцевих податків та зборів відведено податкам на майно, які в повному обсязі зараховуються до місцевих бюджетів. Це – податок на нерухомість (3%), плата за землю (55%) та транспортний податок. Окрім того, одним з

основних місцевих податків за обсягами надходжень до місцевих бюджетів залишається єдиний податок – 41%.

Водночас основною проблемою місцевих податків та зборів залишається низька частка надходжень від їх справляння в складі податкових доходів місцевих бюджетів. Якщо в країнах ЄС ці податки є одними з ключових бюджетоутворюючих платежів та до певної міри визначають рівень фінансової спроможності та самостійності місцевих бюджетів, в Україні впродовж 25 років вони виступали другорядними за фіскальною вагою джерелами доходів. Хоча на даний час внаслідок реформування місцеві податки та збори набули дещо більшої ваги в складі податкових надходжень місцевих бюджетів, проте не досягли рівня країн західної демократії, де фінансова незалежність місцевих бюджетів є основою розвитку держави.

На нашу думку, зростання ролі місцевих податків і зборів в зміцненні фінансової спроможності територіальних громад можливе за умови усунення наступних проблем:

*1. Нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, суттєво ускладнене тим, що близько 95% нерухомого майна не зареєстровано у електронній базі реєстру прав власності на нерухоме майно. Зазначене не дозволяє охопити оподаткуванням усе нерухоме майно і отримати в повному обсязі доходи від цього податку.*

В сучасних умовах податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, став одним з важливих джерел наповнення місцевих бюджетів з можливостями регулювання умов оподаткування цим платежем відповідно до вимог українського законодавства. Проте, існують значні технічні проблеми з його нарахуванням: незважаючи на те, що в Україні функціонує реєстр прав власності на нерухоме майно, однією із складових якого є електронна база даних (яка містить відомості про зареєстровані права, суб'єктів прав, об'єкти нерухомого майна та незавершеного будівництва), у зазначеній електронній базі розміщені відомості лише про 5-7% від усього нерухомого майна.

*2. Експлуатація житлових будинків здійснюється без введення в експлуатацію та подальшої реєстрації речових прав на нерухоме майно, що обумовлює недоотримання коштів до місцевих бюджетів громад.*

У сільській місцевості однією із основних проблем є використання нерухомого майна без введення його в експлуатацію, що пов'язано із складністю та високою вартістю процедури даного процесу, а це означає, що місцеві бюджети недоотримують надходжень від податку на нерухомість.

*3. Землі поза межами населених пунктів не передані у розпорядження органам місцевого самоврядування, їх основним розпорядником залишається Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру*

При формуванні спроможних об'єднаних територіальних громад новоутвореним місцевим радам влада зобов'язувалась передати на їх баланс землі, котрі знаходяться за межами населених пунктів, як підтвердження цьому 31.03.2016 р. було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» №4355.

Водночас, вже сьогодні звучать думки про те, що передача земель ОТГ є несвоєчасною, оскільки фінансові труднощі з наповненням місцевих бюджетів можуть спонукати до продажу цього активу. Відтак зазначені ризики мають бути враховані і створені противаги при передачі земель за межами населених пунктів.



#### *4. Нестача фінансових ресурсів для проведення нормативної грошової оцінки земель та її інвентаризації.*

Оскільки з 1 січня 2016 року плату за землю віднесено до місцевих податків та зборів, саме сільськими, селищними, міськими радами та радами ОТГ приймаються рішення щодо її встановлення та визначення ставок оподаткування, а також пільг із сплати цього податку. Проте, у зв'язку із відсутністю фінансових ресурсів, значна кількість місцевих рад не може провести інвентаризацію землі та її нормативно-грошову оцінку, що спричиняє значні недорахування від оренди та продажу земель.

Отже, не зважаючи на розширення джерел формування доходів місцевих бюджетів та передачу органам місцевого самоврядування низки повноважень, що дозволяють розширити їх вплив на обсяги власних доходів громади, і надалі існує низка проблем, від вирішення яких залежить рівень фінансової спроможності територіальних громад. Подальші кроки зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування лежать у площині:

- вдосконалення системи адміністрування податків (зокрема податку на нерухомість та плати за землю) в напрямку спрощення, оптимізації та прозорості;
- забезпечення соціальної справедливості у випадку справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом переформатування процесу зарахування надходжень від оподаткування податком в місцевий бюджет за місцем фактичного проживання особи.

Зміцнення фінансової спроможності територіальних громад та їх економічний розвиток залежить від ефективності використання активів, якими володіє та розпоряджається громада. Активи територіальної громади включають право комунальної власності на нерухоме і рухоме майно, природні ресурси, землю, підприємницькі структури, доходи місцевих бюджетів тощо. Відтак розвиток території можливий лише при умові ефективного використання та користування її внутрішнім потенціалом, що передбачає капіталізацію активів та створення доданої вартості. Розвиток підприємницьких структур на території адміністративно-територіальної одиниці дозволяє забезпечити, по-перше, створення робочих місць, по-друге, збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету, а, по-третє, формування соціальної відповідальності бізнесу перед громадою. Відтак саме формування практики соціальної відповідальності бізнесу перед громадою може забезпечити швидкий її розвиток.

Способами забезпечення співпраці з громадою та вияву відповідальності перед нею є:

- введення в дію корпоративних соціальних програм, які передбачають навчання та підвищення кваліфікації робітників, реалізація заходів щодо підтримки здоров'я працівників підприємства та фінансове стимулювання працівників;
- участь в житті та діяльності територіальної громади, допомога в вирішенні питань покращення та підтримки інфраструктурних об'єктів в межах територіальної громади;
- підтримка громадських ініціатив та проектів розвитку територіальних громад, а також залучення фінансування в конкретні сфери суспільного розвитку.

Таким чином, ефективність використання соціально-економічного потенціалу громади, створення переваг для активізації підприємництва та налагодження взаємозв'язків в системі «органи місцевого самоврядування – підприємство – громада» в сучасних умовах виступають критеріальними чинниками підвищення фінансової спроможності територіальної громади та нарощення власної фінансової бази для її подальшого розвитку.

## **2.4. Посилення асиметричності фінансової спроможності розвитку територіальних громад як виклик сучасних реформ**

Проблема диспропорційності розвитку соціально-економічного простору є вкрай актуальною для України, яка завжди характеризувалась значно вищим у порівнянні з іншими країнами Європи рівнем міжрегіональних та внутрішньорегіональних асиметрій соціально-економічного розвитку. А подолання таких асиметрій завжди декларувалось одним із центральних завдань державної регіональної політики в Україні. Діюча Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року також спрямована на «досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування “точок зростання”, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини»<sup>91</sup>. В контексті зазначеного рішення про поглиблення децентралізації, з одного боку, мало сформувати підґрунтя для досягнення поставлених цілей, з іншого – стало особливим викликом для регіональної політики в Україні, оскільки теорія конвергенції (Robert J. Barro, Xavier Sala-i-Martin) чітко вказує на пряму залежність між рівнем асиметрій та часткою фінансових ресурсів, яка перерозподіляється через Державний бюджет.

З огляду на викладене важливо з'ясувати сучасні тенденції та особливості диференціації розвитку в Україні, які формуються під впливом процесів адміністративно-фінансової децентралізації. Емпіричний аналіз проведемо на основі показників доходів місцевих бюджетів (зокрема власних), оскільки: 1) власні доходи можна розглядати як результат ефективності/неефективності використання соціально-економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці; 2) доходи бюджету значно швидше у порівнянні в ВРП реагують на зміни механізмів регулювання розвитку територій (що особливо важливо в контексті реалізації заходів із адміністративно-фінансової децентралізації); 3) розвиток фінансової бази територіальних громад визнано однією з основних цілей процесу децентралізації влади в Україні.

*Зниження рівня міжрегіональної диференціації.* Рівень асиметрії за показником доходів зведених бюджетів регіонів (як з трансфертами, так і власних доходів) в розрахунку на одного мешканця за останні два роки істотно знизився (табл. 2.8). В основному це пов'язано із негативними тенденціями у соціально-економічному розвитку м. Києва та формуванні доходів його бюджету, а також змінами у податково-бюджетному законодавстві щодо структури доходів столиці (які вступили в дію із 1.01.2015 р.), що спричинило суттєве зниження темпів приросту бюджетних доходів столиці в порівнянні з іншими регіонами. Як наслідок, якщо у 2006 р. власні доходи бюджету столиці більше як у 8 разів перевищували власні доходи зведеного бюджету області із найнижчим значенням, то уже через десять років цей показник знизився удвічі.

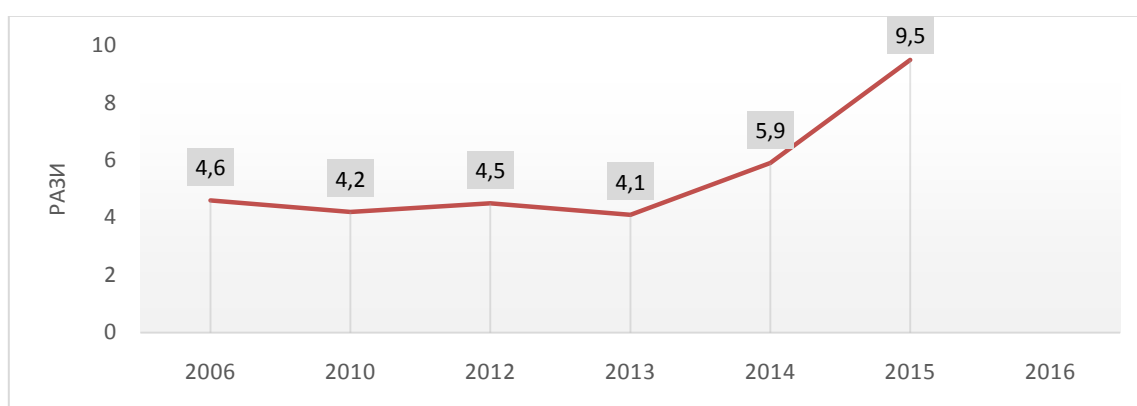
<sup>91</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

**Динаміка асиметрій доходів зведених бюджетів регіонів на одного мешканця  
за період 2006-2016 рр.**

		2006 р.	2010 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Доходи (з трансфертами) зведених бюджетів регіонів на одну особу	рівень асиметрії	1,95	1,95	1,67	1,44	2,37	1,60	1,58
	рівень асиметрії (без м. Київ)	1,31	1,24	1,29	1,33	1,84	1,22*	1,26*
Власні доходи зведених бюджетів регіонів на одну особу	рівень асиметрії	8,37	5,92	4,02	3,89	4,11	4,67	4,16
	рівень асиметрії (без м. Київ)	2,60	2,34	2,69	2,63	2,67	2,45*	2,29*

\* розрахунки за 2015-2016 рр. проведені без урахування Донецької та Луганської областей через відсутність повних даних.

Зростання диференціації на рівні районів під впливом механізмів бюджетної децентралізації. На фоні незначного зниження міжрегіональної диференціації впродовж 2015-2016 рр. відбулось різке зростання асиметричності доходів місцевих бюджетів на внутрішньорегіональному рівні. Аналіз ситуації у областях Карпатського регіону засвідчив зростання асиметрій як між районами, так і між територіальними громадами. Так, у Львівській області (де має місце найвищий рівень асиметрій за бюджетними доходами серед областей Карпатського регіону) диференціація доходів районних бюджетів в розрахунку на одного мешканця зросла з 5,9 разів у 2014 р. до 9,5 разів у 2015 році. Аналогічні тенденції спостерігаються і в інших регіонах (рис. 2.20).



**Рис. 2.20. Динаміка диференціації доходів районних бюджетів у Львівській області на одну особу (2006-2016 рр.)**

Рівень диференціації податкоспроможності територіальних громад, які мають прямі бюджетні відносини із державним бюджетом (райони, міста обласного значення, ОТГ) збільшився. У Львівській області у 2016 р. він перевищив 13 разів (табл. 2.9). Податкоспроможність є одним із основних критеріїв створення ОТГ. Результати 2016 р., коли більше половини ОТГ області показали податкоспроможність нижче 1000 грн. на одного мешканця, свідчать що фактично такі ОТГ виявились фінансово неспроможними (або з огляду на недостатній рівень соціально-економічного потенціалу, або через його

неефективне використання), а, отже, вирішують поточні проблеми функціонування та розвитку за рахунок трансфертів з державного бюджету.

Таблиця 2.9

**Розподіл місцевих бюджетів (які мають прямі відносини з Держбюджетом) Львівської області за рівнем податкоспроможності у 2016 р.**

Інтервал	Назва територіальної громади	Податкових доходів, грн. на одного мешканця
Більше 3 тис. грн	м.Моршин	5279
	м.Львів	4969
	м.Трускавець	4236
<b>В середньому по області</b>		<b>3714</b>
Від 2000 до 3000 тис. грн	Тростянецька ОТГ	3032
	м.Стрий	2881
	Стрийський р-н	2864
	Пустомитівський р-н	2790
	м.Борислав	2738
	Камянка-Бузький р-н	2683
	Бабинська ОТГ	2573
	м.Самбір	2361
	Яворівський р-н	2359
	Новокалінівська ОТГ	2209
	м.Червоноград	2063
	Бродівський р-н	2018
	Городоцький р-н	2005
Від 1000 до 2000 тис. грн.	м.Дрогобич	1959
	Сокальський р-н	1882
	Золочівський р-н	1877
	Сколівський р-н	1755
	Перемишлянський р-н	1666
	Новострілицанська ОТГ	1661
	Мостиський р-н	1632
	Жовківський р-н	1599
	Радехівський р-н	1550
	Миколаївський р-н	1525
	Жидачівський р-н	1522
	Буський р-н	1520
	м.Новий Розділ	1361
	Заболотцівська ОТГ	1317
	Дублянська ОТГ	1236
	Гніздичівська ОТГ	1194
	Самбірський р-н	1041
	Старосамбірський р-н	1027
Менше 1000 тис. грн	Бісковицька ОТГ	988
	Грабовецька ОТГ	967
	Дрогобицький р-н	772
	Турківський р-н	746
	Чуквянська ОТГ	681
	Міженицька ОТГ	572
	Воле-Баранецька ОТГ	478
	Луківська ОТГ	462
	Вільшанська ОТГ	414
	Новоміська ОТГ	378

\*інформація за 9 місяців 2016 р.

На локальному рівні має місце посилення концентрації економічної діяльності в «точках росту», що продукує тенденцію розширення ареалів депресивності. Так, у Львівській області лише три міста (Моршин, Львів, Трускавець) мають рівень податкових доходів місцевих бюджетів вище середнього по області (3714 грн. у 2016 р.). Сумарно вони продукують 40% податкових доходів місцевих бюджетів області. Решту території області (в тому числі ОТГ) характеризуються податкоспроможністю нижчою за цей рівень. Тобто можемо говорити, що у найбільшому виражі від децентралізації опинилися великі та малі міста. При цьому темпи приросту доходів міст обласного значення виявились вищими в порівнянні з обласними центрами. Як засвідчив аналіз власних доходів місцевих бюджетів обласних центрів та міст обласного значення Карпатського регіону, найвищі темпи зростання у 2015-2016 рр. показали такі міста як Яремче та Коломия Івано-Франківської області, Хуст, Мукачево, Берегово Закарпатської області. Натомість в обласних центрах позитивна динаміка власних доходів бюджетів не характеризувалась високими темпами зростання.

Таблиця 2.10

**Обсяги власних доходів та базової/ реверсної дотації (в розрахунку на 1 особу) обласних центрів та міст обласного значення Карпатського регіону, 2016 р. (грн.)**

	Доходи бюджетів міст в розрахунку на 1 мешканця (без трансфертів)	Базова дотація на 1 мешканця	Реверсна дотація на 1 мешканця
Львів	4969	—	296
Івано-Франківськ	4229	—	95
Ужгород	3479	—	281
Чернівці	3317	—	—
<i>рівень асиметрії між обласними центрами</i>	<i>1,12</i>		
Яремче	5512	421,5	—
Моршин	5279	—	225
Мукачево	5074	—	218
Трускавець	4236	—	—
Чоп	3921	—	169
Хуст	3863	43	—
Калуш	3651	—	—
Берегово	3523	—	48
Новодністровськ	3255	—	107
Стрий	2881	—	—
Борислав	2738	52	—
Самбір	2361	—	—
Коломия	2261	147	—
Болехів	2095	862	—
Червоноград	2063	41	—
Дрогобич	1959	217	—
Новий Розділ	1361	238	—
<i>Рівень асиметрії між містами обласного значення</i>	<i>3,88</i>		
<i>міста районного підпорядкування (середнє значення)</i>			
Львівська	1043		
Івано-Франківська	771		
Закарпатська	552		
Чернівецька	554		

\*На основі даних місцевих бюджетів відповідних міст

Можна назвати кілька причин такої ситуації. По-перше, зміни щодо розподілу ПДФО між рівнями бюджетів обумовили перерозподіл доходів від цього податку через те, що бізнес мусить відмовитись від звички реєструватись у великих містах і переходить до справедливої сплати податків за місцем реєстрації. А це пішло на користь меншим містам. По-друге, сьогодні саме малі міста Західної України переживають «туристичний бум», що обумовлює збільшення їх доходів через акцизний податок з торгівлі підакцизними товарами та розвиток дорожньої інфраструктури.

Водночас порівняльна оцінка доходів обласних центрів та міст обласного підпорядкування та обсягів їх дотацій (базової чи реверсної) в розрахунку на 1 особу свідчить про низьку ефективність механізму бюджетного вирівнювання (табл. 2.10). Так, м. Яремче (місто із найвищим рівнем власних доходів) одержало значні обсяги базової дотації – 421 грн. на 1 мешканця, натомість м. Моршин та м. Мукачеве при дещо нижчих доходах сплачували до Державного бюджету реверсну дотацію (225 та 218 грн. в розрахунку 1 мешканця). Обсяги базової дотації для міст Коломиї та Болехова при приблизно рівних власних доходах різнились у 6 разів. Зазначені перекося обумовлені особливостями механізму вирівнювання, який враховує при оцінці податкоспроможності міст лише доходи від ПДФО, а отже, потребує удосконалення.

*Посилення асиметрії між приміськими територіями та віддаленими від великих міст територіальними громадами.* Під впливом сучасних реформ за рахунок добре розвиненої інфраструктури приміські населені пункти значно підвищили свої доходи до місцевих бюджетів, насамперед за рахунок надходжень від акцизного податку та податку на майно. Як наслідок, відбулося посилення асиметричності розвитку наближених і віддалених від міст територій. Яскравим прикладом такої ситуації є диференціація розвитку наближених (в межах кільцевої дороги) та віддалених від обласного центру територіальних громад Пустомитівського району Львівської області (рис. 2.21).

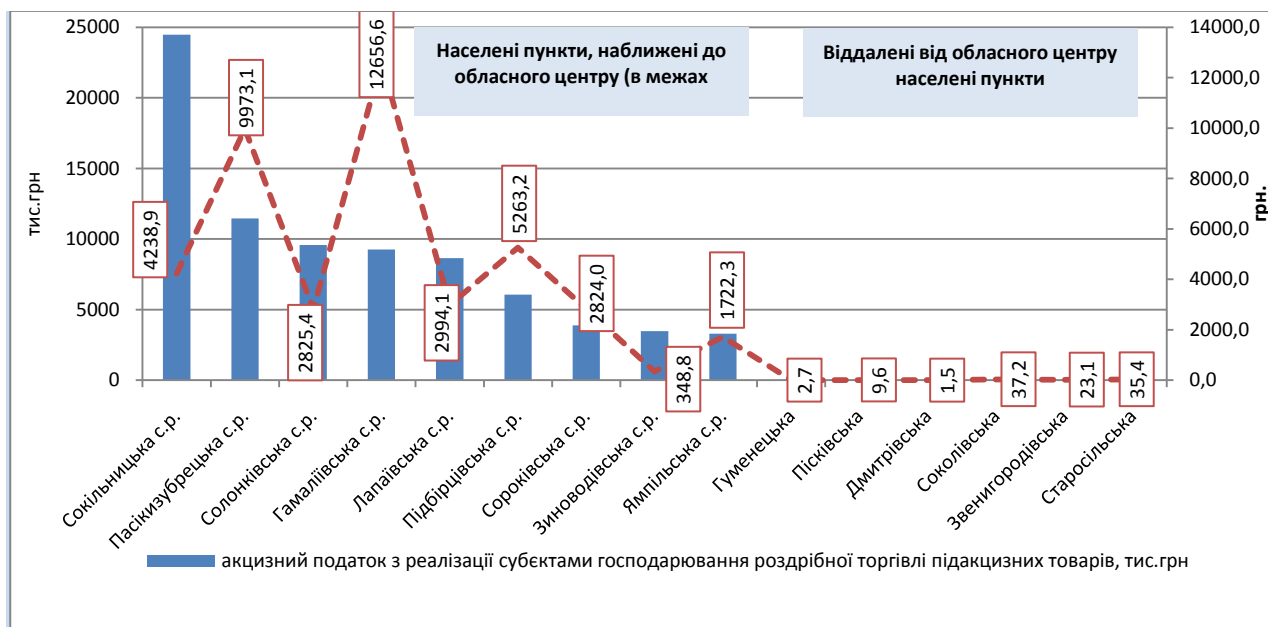
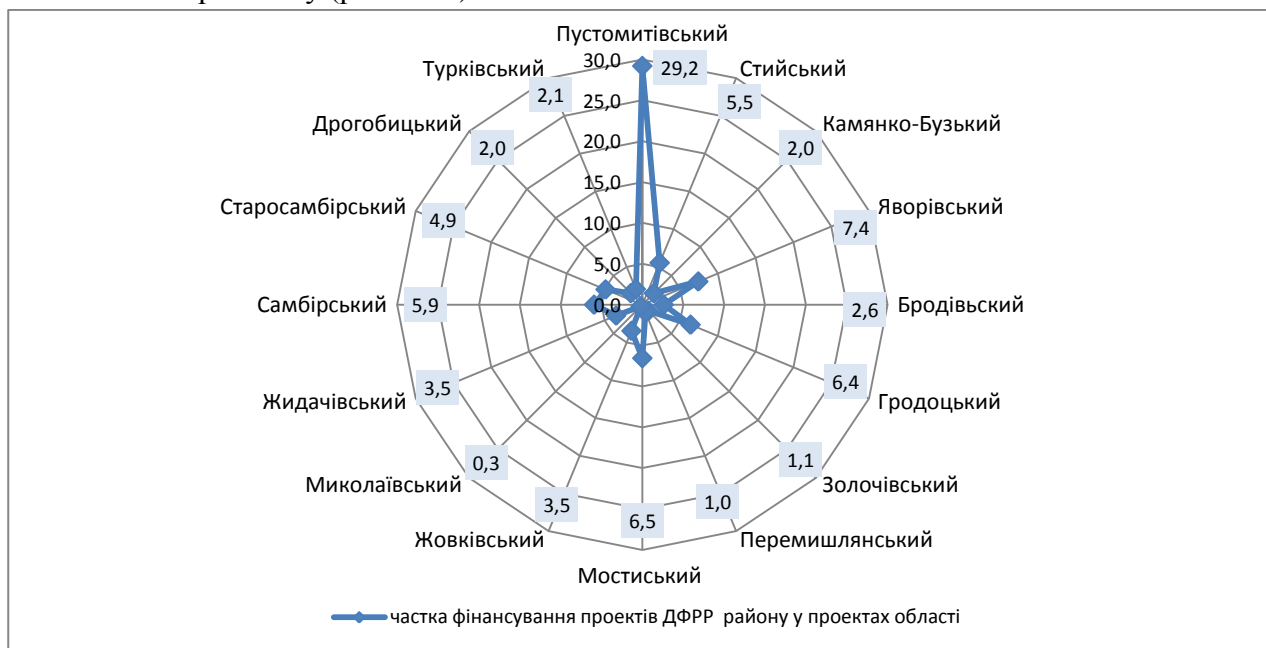


Рис. 2.21. Територіальний розподіл надходжень від акцизного податку з реалізації суб'єктами роздрібної торгівлі підакцизних товарів у 2016 р. у Пустомитівському районі Львівської області

Тобто, новації податкового та бюджетного законодавства в процесі фінансової децентралізації дозволили суттєво наростити фінансову спроможність великих міст. Однак, можемо стверджувати, що це не стало імпульсом для *економічного* розвитку прилеглих територій.

*Механізми державної регіональної політики не забезпечують зниження асиметричності розвитку територіальних громад.* Це яскраво демонструє розподіл коштів ДФРР, серед основних завдань якого – сприяння зниженню диспропорцій розвитку в межах країни. Згідно з чинним законодавством, ці кошти використовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Розподіл коштів між регіонами здійснюється за формулою, що враховує чисельність населення (80%) та економічний стан регіону відповідно до показника ВРП в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні) (20%). Однак, якщо розподіл між регіонами враховує економічний стан регіону, то розподіл коштів в середині регіону між територіальними громадами хоча і відбувається на конкурсних засадах, дуже часто здійснюється з лобіюванням інтересів певних політичних сил, інтересів чиновників, спонсорів тощо. Як наслідок, кошти надходять у територіальні громади з вищим економічним потенціалом, що спонукає до посилення внутрішньорегіональної диференціації. Яскравим прикладом цього став розподіл коштів ДФРР у Львівській області у 2016 р., коли майже третина фінансових ресурсів, виділених ДФРР на реалізацію проектів у Львівській області, була спрямована у громади Пустомитівського району, що є лідером за рівнем податкоспроможності та рівнем економічного розвитку (рис. 2.22).



**Рис. 2.22. Територіальний розподіл фінансування проектів ДФРР між районами Львівської області, 2016 р., %**

Інший інструмент державної регіональної політики – субвенція на формування інфраструктури (розподіляється між ОТГ в залежності від кількості сільського населення та площі територіальних громад) хоч і стимулює громади до об'єднання, проте ставить у

нерівні умови ОТГ та решту територіальних громад та сприяє посиленню асиметричності їх розвитку, адже ця субвенція спрямовується на фінансування проектів розвитку. Результатом стало суттєве перевищення частки капітальних видатків у загальних видатках бюджетів ОТГ у порівнянні з територіальними громадами, що не об'єдналися (рис. 2.23). Отже, стимулюючи у такий спосіб громади до об'єднання, ми посилюємо внутрішньорегіональну диспропорційність розвитку, не пропонуючи механізмів нівелювання цих процесів.

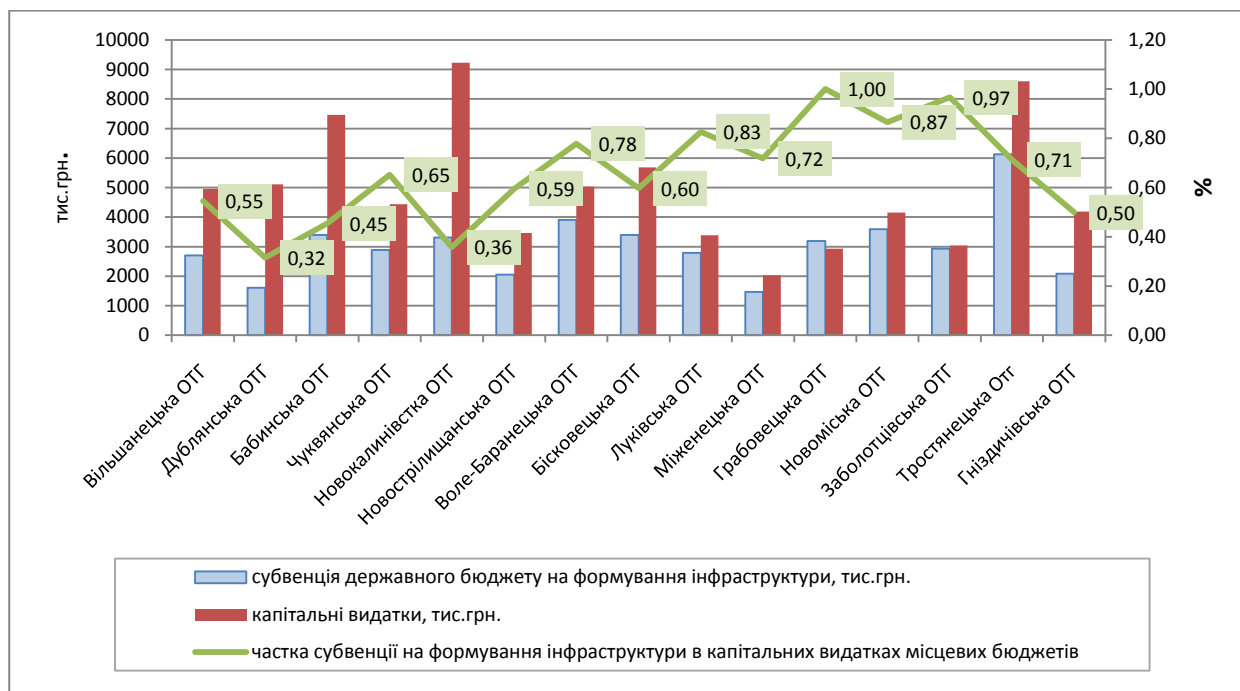


Рис. 2.23. Обсяги та частка субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури в капітальних видатках ОТГ Львівщини, 9 місяців 2016 р.

Посилився розрив у фінансових можливостях в межах одного району між територіальними громадами, що увійшли до ОТГ, та тими, що не увійшли. Яскравим прикладом цього є ситуація, що склалась у Самбірському районі Львівської області після створення восьми ОТГ, що охопили більше 50% населення району. Перерозподіл фінансового ресурсу між ОТГ та районним бюджетом поставив під загрозу функціонування закладів медичної та освітньої сфери, соціального забезпечення та захисту, які залишились у зоні відповідальності районних органів влади.

Проведене дослідження динаміки доходів територіальних громад Самбірського району Львівської області показало, що до 2015 р. темпи зростання доходів тих територіальних громад, що увійшли до складу ОТГ, та всіх решти були приблизно однаковими. Однак, у 2016 році із зміною системи міжбюджетних відносин середній темп зростання доходів (з трансфертами) для ОТГ становив 478%, а для решти громад 46,3% (табл. 2.11). Також більше ніж у двічі зросли власні доходи бюджетів ОТГ, тоді як для решти населених пунктів вони практично не змінились.

Диференціація між самими ОТГ зменшилась за рахунок бюджетного вирівнювання з 10,5 разів у 2014 р. до 1,7 разу у 2016 році за показником доходів місцевих бюджетів на одного мешканця. Натомість посилилась диференціація між громадами, що не увійшли до ОТГ (табл. 2.11).



Таблиця 2.11

**Асиметрії розвитку територіальних громад Самбірського району Львівської області до і після реформування, грн.**

	2014 р.		2015 р.		статус після реформування	2016 р.	
	доходів, всього на одну особу	власних доходів на одну особу	доходів, всього на одну особу	власних доходів на одну особу		доходів, всього на одну особу	власних доходів на одну особу
<b>Самбірський р-н</b>	4719,2	214,2	6165,3	136,6	без змін	4197,4	133,3
м. Рудки	1004,0	203,4	1397,1	440,1	без змін	971,0	583,3
м. Новий Калинів	2445,3	733,2	2436,6	208,4	Новокалинівська ОТГ	2980,6	1414,6
с. Калинів	503,0	251,2	584,8	415,5			
с. Корналовичі	424,9	371,8	465,2	336,8			
с. Гординя	465,2	369,4	442,6	313,6			
с. Велика Білина	597,9	215,1	715,5	377,3			
с. Бісковичі	278,0	176,0	378,9	338,6	Бісковицька ОТГ	2977,0	532,4
с. Викоти	308,2	175,9	338,8	209,0			
с. П'яновичі	508,3	155,3	489,4	169,0	Вільшаницька ОТГ		
с. Вільшаник	271,2	99,9	1093,1	710,8		2582,3	253,5
с. Монастирець	349,3	77,5	1992,4	518,5	Воля-Баранецька ОТГ		
с. Воля-Баранецька	332,5	127,9	230,1	100,5		2588,4	278,9
с. Верхівці	325,1	145,9	508,2	188,7	Дублянська ОТГ		
с. Садковичі	363,0	131,7	292,2	166,1		2128,4	534,8
селище Дубляни	1349,0	335,9	1987,9	375,7	Луківська ОТГ		
с. Велика Озимина	1076,3	60,4	813,6	120,0		2725,6	351,8
с. Лука	324,4	164,3	338,3	221,2	Бабинська ОТГ		
с. Луки	266,7	97,5	279,2	185,7		3554,0	1110,4
с. Купновичі	442,3	323,9	575,5	461,2	Чуквянська ОТГ		
с. Бабино	295,2	218,0	1781,7	1400,8		3221,3	695,3
с. Корничі	446,2	197,2	1110,3	201,2			
с. Містковичі	570,5	391,7	426,8	396,4			
с. Чуква	426,1	253,4	495,3	495,3			
с. Блажів	232,2	101,0	414,0	76,9			
рівень асиметричності ОТГ (сіл, селищ, що створили ОТГ)	10,5	12,1	10,6	18,2		1,7	5,6
с. Вошанці	396,6	226,0	518,4	362,6	без змін	256,9	256,9
с. Воютичі	871,8	293,7	1323,9	260,0	без змін	516,0	256,0
с. Городище	430,0	124,1	374,1	183,0	без змін	197,2	197,2
с. Кульчиці	290,9	121,8	1055,8	208,7	без змін	207,3	207,3
с. Михайлевичі	453,9	352,8	1015,8	755,7	без змін	578,2	546,9
с. Никловичі	434,5	234,9	479,5	266,7	без змін	274,9	274,9
с. Новосілки-Гостинні	261,6	175,3	515,2	223,2	без змін	215,2	215,2
с. Підгайчики	213,7	86,4	1502,5	399,9	без змін	393,7	393,7
с. Погірці	532,8	181,1	658,9	165,4	без змін	293,6	168,4
с. Ралівка	569,4	136,4	525,8	206,0	без змін	335,8	205,2
с. Роздільне	618,4	141,0	720,2	214,4	без змін	213,3	213,3
с. Стрілковичі	729,4	137,3	1076,9	661,0	без змін	817,5	664,8
с. Сусолів	250,7	74,2	921,1	102,7	без змін	102,7	102,7
с. Чайковичі	288,2	167,0	358,5	336,5	без змін	285,9	285,9
рівень асиметричності сіл, що не увійшли в ОТГ	4,1	4,8	4,2	7,4		8,0	6,5
рівень асиметричності для усіх територіальних громад району	11,4	12,1	10,6	13,6		34,6	13,8

\*Розраховано на основі даних Департаменту фінансів Львівської області

Отже, децентралізація створює можливості для ефективної системи управління на місцевому рівні та підвищення якості публічних послуг, однак, вона несе й певні загрози, пов'язані з підвищенням асиметрій розвитку територіальних громад, коли «багаті громади стають багатшими, а бідні – біднішими». На внутрішньорегіональному рівні диференціація за обсягами власних доходів бюджетів сягає десятків, а за надходженнями від деяких податків сотень разів в розрахунку на 1 жителя. Самоусунення держави та регіональних органів влади від врегулювання зазначених проблем може призвести до поширення економічної депресії, коли значна кількість громад не зможе виконувати функції, покладені на них, і потребуватимуть щороку все більше бюджетних коштів для покриття базових потреб.

Серед напрямів нівелювання ризиків посилення внутрішньорегіональної диференціації розвитку територіальних громад, на наш погляд, доцільно виокремити наступні:

1. *Посилення ролі регіонального рівня управління та конкретизація його функцій в умовах децентралізації.* Внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів країни, направлені на забезпечення децентралізації фінансових ресурсів, спричинили зниження міжрегіональної та зростання внутрішньорегіональної диференціації розвитку регіонів. Водночас із переходом на прямі міжбюджетні відносини між центром та базовими територіальними одиницями відбувається «розмивання» інституційної та фінансової ролі регіонального рівня управління. Вважаємо, що на сучасному етапі адміністративно-фінансової децентралізації саме *регіональний рівень має взяти на себе відповідальність за регулювання процесів економічного розвитку регіонів, зокрема в частині недопущення поглиблення внутрішньорегіональних соціально-економічних диспропорцій.*

2. *Наділення обласного рівня управління фінансовим ресурсом, який буде спрямований на підтримку реалізації проектів економічного розвитку регіону.* На жаль сьогоднішні обласні бюджети практично не виконують покладену на них функцію забезпечення вирішення загальнорегіональних проблем, а спрямовані на поточне фінансування соціальної сфери на місцевому рівні (частка капітальних видатків обласного бюджету Львівщини у 2016 р. склала лише 4% і була найменшою серед усіх місцевих бюджетів області). *З метою розширення доходної бази обласних бюджетів вважаємо за доцільне збільшити норматив відрахування з ПДФО, що сплачується зареєстрованими платниками на території області до обласного бюджету до 25%, а також передати до обласного бюджету 50% надходжень місцевих бюджетів області від акцизного податку з виробництва та імпорту нафтопродуктів, що дозволить перерозподіляти одержані кошти між громадами.*

3. *Передача на базовий рівень фінансового ресурсу, який громада зможе спрямовувати на власний економічний розвиток, а не лише на ремонт/розбудову соціальної інфраструктури чи її утримання.* Реалізація цього завдання лежить в площині вирішення двох надважливих проблем: перехід до реальної децентралізації та завершення процесу добровільного об'єднання громад.

4. *Поширення імпульсів розвитку від міст до навколишніх територій.* Міста – як центри економічної активності – першими відчули переваги децентралізації, оскільки їх фінансові потоки є найбільш гнучкими і чутливими до новацій законодавства. Водночас уникнення ризику посилення концентрації економічної діяльності виключно в містах прямо

пов'язане із їх перетворенням на центри ОТГ. На жаль, поки що цього не відбувається з огляду на низку суб'єктивних та об'єктивних причин.

5. *Перегляд механізмів бюджетного вирівнювання.* Зокрема, вважаємо необґрунтованим вирівнювання податкоспроможності територій лише за доходами від ПДФО та податку на прибуток. Варто було б включити в розрахунок і доходи місцевих бюджетів від рентних платежів. Це дозволить знизити обсяги базової дотації для громад, які отримують значний фінансовий ресурс від рентних платежів.

6. *Перетворення ДФРР на реальний інструмент реалізації регіональної політики із максимальним усуненням політичної та корупційної складової при розподілі коштів.* Перший етап реалізації фінансової децентралізації засвідчив переважання внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку над міжрегіональною, що вимагає коректування завдань та методичних засад розподілу ресурсу ДФРР, зокрема в частині врахування необхідності зниження не лише міжрегіональної, але і внутрішньорегіональних асиметрій. Важливо також повернутись до первинної суті ДФРР як джерела фінансування інвестиційних (розвиткових) проектів.

## **2.5. Сучасні реалії та проблеми бюджетного забезпечення функціонування сфери освіти в територіальних громадах**

В контексті проведення в Україні реформ з трансформації місцевого самоврядування та адміністративно-фінансової децентралізації актуальності набула проблема вироблення нових засад функціонування сфери освіти, видатки на фінансування якої становлять близько половини місцевих бюджетів. На сьогоднішній день з місцевих бюджетів здійснюється фінансування мережі установ середньої, дошкільної, а також професійно-технічної освіти.

Водночас сучасний стан сфери освіти в Україні характеризується низкою проблем національного масштабу, від розв'язання яких значною мірою залежить якість освітніх послуг в усіх регіонах. Внаслідок демографічної кризи в Україні чисельність учнів у загальноосвітніх навчальних закладах (ЗНЗ) впродовж останніх десятиліть зменшилась майже у 2 рази (з 7132 тис. учнів у 1990 р. до 3815 тис. учнів у 2016 р.), натомість чисельність педагогічного персоналу зменшилась лише на 16% (527 тис. учителів у 1990 р. проти 444 тис. у 2016 р. без урахування АРК та окупованих територій Донецької та Луганської областей) (рис. 2.24). Результатом стало суттєве зменшення коефіцієнту співвідношення кількості учнів на 1 учителя з 13,28 до 8,52. Однак, це не призвело до суттєвого покращення якості освітніх послуг у сфері середньої освіти, а радше збільшило навантаження на бюджет.

Видатки на освіту у Зведеному бюджеті України постійно зростали не лише у абсолютному вимірі, а й у відносному – з 2010 р. їх частка у ВВП держави зросла з 4,2% до 6,6%, що цілком відповідає світовій практиці. Середнє значення показника частки видатків на освіту у світі складає близько 5% ВВП. А у порівнянні з країнами Східної Європи Україна

є лідером впродовж останніх років<sup>92</sup>. Однак, це не дозволяє говорити про забезпечення ефективності витратів на сферу освіти в Україні.

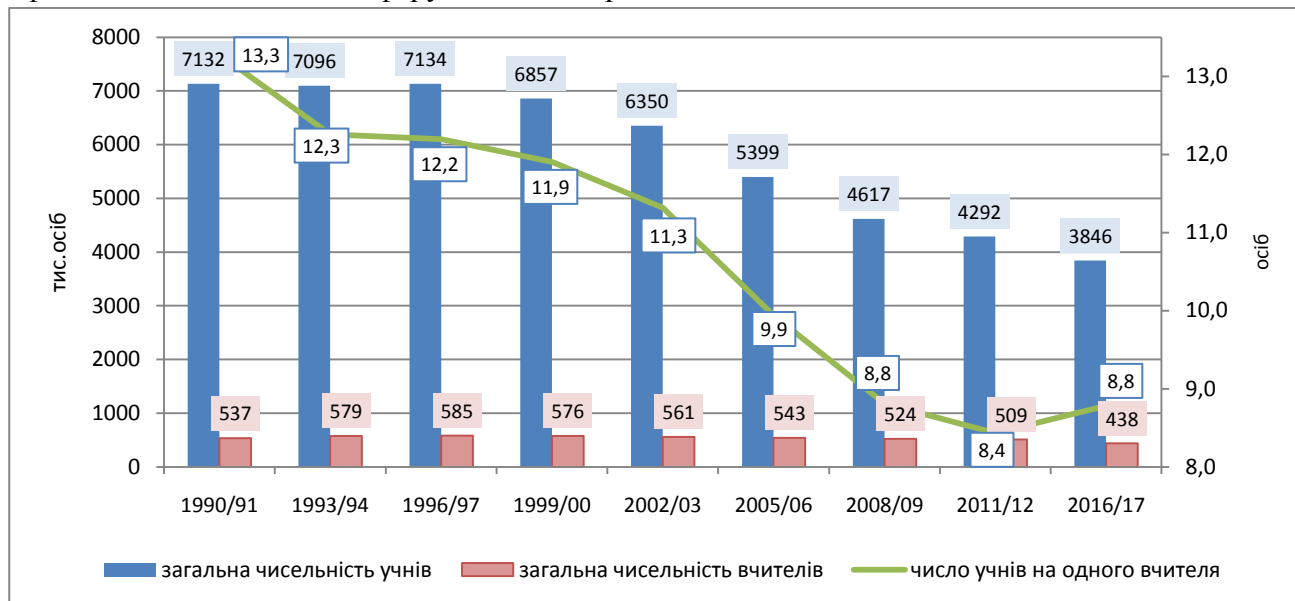


Рис. 2.24. Динаміка чисельності учнів та вчителів загальноосвітніх ЗНЗ в Україні, 1990-2017 рр.

\*Дані Державної служби статистики України

Звичайно тут слід враховувати, що ВВП України разюче відрізняється від ВВП розвинутих країн, тому варто також порівнювати обсяги витратів на здобуття середньої освіти на 1 учня. У країнах ЄС річна вартість навчання учня складає 6-8 тис. євро, тоді як в Україні у 2016 р. витатки з бюджетів усіх рівнів в розрахунку на 1 учня становили 12,3 тис. грн., що становить трохи більше 400 євро. Але навіть ці бюджетні ресурси витрачаються недостатньо ефективно.

Таблиця 2.12

Динаміка витратків зведеного бюджету України на сферу освіти та їх структура, 2000-2016 рр.

	2000 р.	2005 р.	2010 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
<b>Загальні витатки зведеного бюджету на освіту, млн грн</b>	<b>7 085,5</b>	<b>26 801,8</b>	<b>79 826,0</b>	<b>100 105,6</b>	<b>114 193,5</b>	<b>109 155,2</b>
<i>Витатки на освіту, у % до загальних витатків зведеного бюджету</i>	<i>14,7</i>	<i>18,1</i>	<i>21,1</i>	<i>19,1</i>	<i>16,8</i>	<i>15,6</i>
<i>Витатки на освіту, у % до ВВП</i>	<i>4,2</i>	<i>6,1</i>	<i>7,4</i>	<i>6,4</i>	<i>5,8</i>	<i>6,6</i>
Структура витатків на освіту за підгалузями:						
дошкільна, %	11,1	11,0	12,8	15,2	15,9	15,5
загальна середня, %	36,2	41,6	41,2	42,4	43,5	42,9
професійно-технічна, %	6,1	6,5	6,4	5,9	5,4	4,8
вища, %	32,3	29,6	31,3	28,3	27,1	28,0
інші, %	14,3	11,3	8,3	8,3	8,1	8,8

\* Розрахунки на основі: Аналітичні таблиці допоміжних (сателітних) рахунків освіти, Україна 2007-2016 рр. - <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>92</sup> A roadmap to better data on education financing: Information paper No. 27 (february 2016). - UNESCO Institute for Statistics. - <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/a-roadmap-to-better-data-on-education-financing-2016-en.pdf>

До основних чинників низької ефективності бюджетного забезпечення освіти також слід віднести: фінансування мережі закладів, а не освітньої послуги для конкретного учня, відсутність стимулів для підвищення кваліфікації педагогічного персоналу, низький рівень оплати праці в закладах освіти, наявність перекосів у структурі бюджетних видатків в розрізі підгалузей. Щодо останнього, то Україна належить до групи країн (поряд з іншими постсоціалістичними державами) із порівняно високою часткою видатків на середню освіту. Натомість країни-лідери рейтингів за Індексом людського розвитку (Норвегія, Ісландія, Японія, Ірландія, Швеція, Швейцарія, Австралія та інші) спрямовують основну частку освітніх видатків бюджету на дошкільну та початкову освіту. Для вищих рівнів освіти у цих країнах властивим є залучення інвестиційного капіталу до її фінансування.

Чи не головною проблемою, яка стримує подальший розвиток сфери освіти, є існування значної кількості малокомплектних шкіл в сільській місцевості і невідповідність існуючої освітньої мережі як сучасним принципам її функціонування, так і реальним потребам населення в сільських населених пунктах. Принцип максимального територіального наближення школи до учня і використання школи як передумови збереження малих сіл в сучасних умовах втрачає свою актуальність. Адже практика показує, що учні, які навчаються в малокомплектних сільських школах, демонструють низькі результати при зовнішньому незалежному оцінюванні. Постійний брак коштів на оновлення матеріально-технічної бази таких освітніх закладів, перевантаження сільських учителів кількістю навчальних предметів стало причиною зниження якості освітніх послуг та неконкурентоспроможності випускників малих сільських шкіл при вступі до ВНЗ. І це попри те, що вартість навчання у таких школах у кілька разів перевищує вартість навчання у великих міських школах (рис. 2.25).

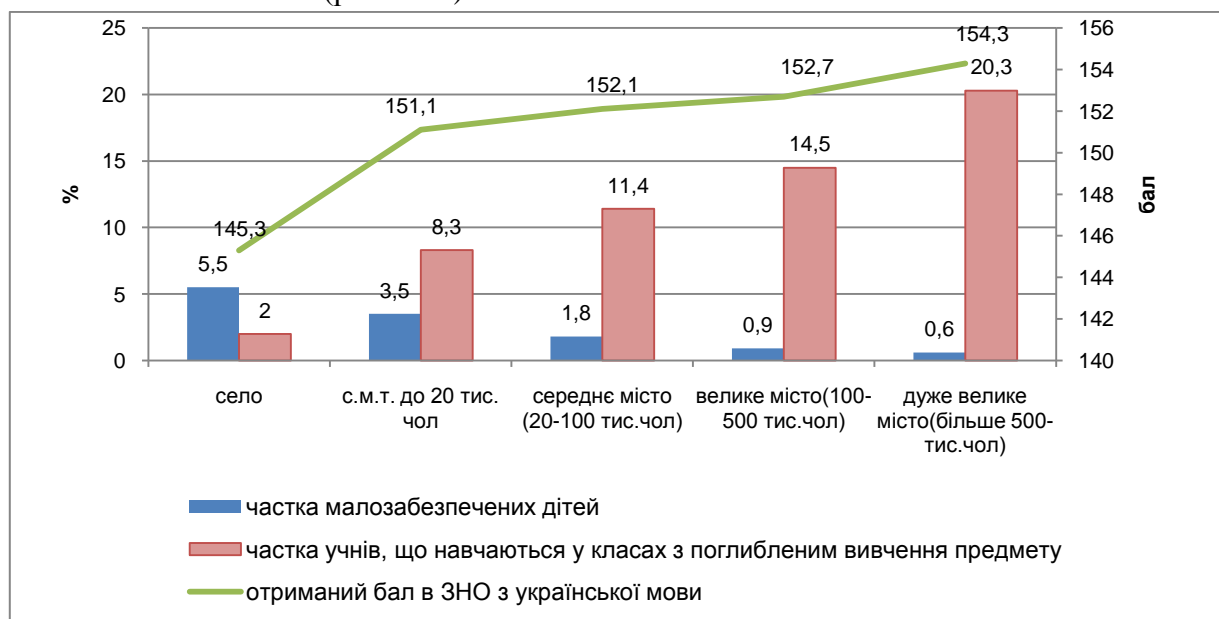


Рис. 2.25. Співвідношення результативності середньої освіти та рівня урбанізованості територій у 2015 р.

\*Побудовано з використанням даних аналітичного центру CEDOS

Видатки на одного учня є більшими у районах із великим відсотком сільського населення і значно меншими у містах обласного підпорядкування. Найдорожче один учень обходиться у двох областях Карпатського регіону: в Івано-Франківській (15100 грн. на

одного учня в рік) та Закарпатській областях (12100 грн. на одного учня в рік). Найнижчими видатки на одного учня є у промислово розвиненій Харківській області - 8500 грн.<sup>93</sup> При цьому розрив між якістю освіти у містах та селах з року в рік посилюється насамперед через зростання чисельності малокомплектних шкіл у сільській місцевості.

В умовах, коли дофінансування малокомплектних закладів має здійснюватись за рахунок коштів місцевих бюджетів (школи чисельністю до 25 учнів можуть фінансуватись виключно за рахунок власного ресурсу місцевих бюджетів) їх утримання втрачає популістський характер.

Донедавна реорганізувати існуючу мережу ЗНЗ було практично нереально, адже вітчизняне законодавство передбачало можливість ліквідації чи реорганізації навчальних закладів виключно за умови згоди територіальної громади. Існувало протиріччя між тим, що відповідальність за фінансування шкіл покладалась на районну владу, а рішення про закриття шкіл приймалось сільськими громадами. Як наслідок, громади могли голосувати за забереження навчального закладу, не беручи на себе відповідальність за його фінансування. Законодавчими змінами у 2015 р. знято заборону на закриття загальноосвітніх навчальних закладів. Відтепер їх можна закрити рішенням місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади. Так, впродовж минулого року в країні ліквідовано 183 школи, де зовсім мало учнів, і призупинили свою діяльність ще 118, у яких не навчається жодна дитина, але відсутнє рішення місцевих влад про їх ліквідацію. Такі заходи є, з однієї сторони, непопулярними, але з іншої – вкрай необхідними для підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів та підвищення якості освітніх послуг.

Особливо гострими означені проблеми є для Карпатського регіону, що пов'язано із розташуванням в межах регіону гірських територій, низьким рівнем урбанізації та переважанням сільського населення. До особливостей Карпатського регіону, які мають бути враховані при реформуванні освітньої мережі та прогнозуванні потреби у ресурсах для її фінансування, доцільно віднести наступні:

- частка сільських загальноосвітніх навчальних закладів у областях Карпатського регіону суттєво перевищує такий показник по Україні (76,3% проти 66,9%), а частка учнів сільських шкіл перевищує середньоукраїнське значення на 19,4% (50,3% проти 30,9%) (табл. 2.13). Тобто, якщо загалом по Україні сільську школу відвідує кожен третій учень, то в Карпатському регіоні – кожен другий;
- з огляду на прикордонне розташування у Карпатському регіоні проживає значна кількість мешканців, які належать до національних меншин, що обумовлює наявність в регіоні шкіл, де навчання ведеться кількома мовами. Особливо вагомим це питання є для Закарпатської та Чернівецької областей, де частка учнів, що навчається українською мовою складає лише 87,1% та 85,9% відповідно (табл. 2.13). Решту дітей навчається угорською, румунською, словацькою мовами. Водночас в Івано-Франківській області близько 100% учнів ЗНЗ навчається українською мовою;
- гірські території Карпатського регіону характеризуються суттєво нижчою щільністю населення та значною віддаленістю окремих населених пунктів від ЗНЗ, що обумовлює необхідність організації підвезення учнів до ЗНЗ. Однак, через складні природно-кліматичні умови та високу аварійність гірських доріг, поряд з довозенням необхідним є функціонування шкіл інтернатного типу, що також здорожчує вартість

<sup>93</sup> Інструменти для аналізу середньої освіти від аналітичного центру CEDOS. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/edustat>



навчання в гірських районах;

- Карпатський регіон характеризується вищим в порівнянні з іншими областями України рівнем народжуваності, як наслідок – для регіону характерна більша частка дітей, які навчаються у дошкільних навчальних закладах, школах, професійно-технічних закладах у загальній чисельності населення. Водночас працевлаштованість регіону спонукає молодь до активної міграції як до інших держав, такі до інших регіонів України.

В світлі означених особливостей розглянемо проблеми фінансового забезпечення функціонування сфери освіти.

Таблиця 2.13

**Деякі показники розвитку сфери середньої освіти у Карпатському регіоні  
(станом на початок 2016-2017 н.р.)**

	Кількість ЗНЗ	Частка дітей, які навчаються у ЗНЗ у загальній чисельності населення, %	Кількість сільських ЗНЗ	Частка сільських ЗНЗ у загальній кількості ЗНЗ, %	Кількість учнів	Кількість учнів, які навчаються у сільських ЗНЗ	Частка учнів сільських ЗНЗ у загальній кількості учнів, %	Частка учнів, які навчаються українською мовою, %	Частка учнів сільських ЗНЗ, які навчаються українською мовою, %	Кількість учнів сільських ЗНЗ, які проживають на відстані більше 3 км і потребують підвезення	Частка учнів сільських ЗНЗ, які проживають на відстані більше 3 км і потребують підвезення, %
<b>*Україна</b>	<b>16 728</b>	<b>9,0</b>	<b>11201</b>	<b>66,96</b>	<b>3815227</b>	<b>1 180 213</b>	<b>30,93</b>	<b>89,7</b>	<b>95,5</b>	<b>220 697</b>	<b>18,69</b>
<b>Карпатський регіон, в т.ч. області</b>	<b>3 169,0</b>	<b>11,2</b>	<b>2 405,0</b>	<b>76,3</b>	<b>668 404,0</b>	<b>316 210,0</b>	<b>50,3</b>	<b>92,8</b>	<b>91,3</b>	<b>48 078,0</b>	<b>15,3</b>
Закарпатська	665	12,6	517	77,74	158173	92 482	58,47	87,1	86,6	12 717	13,75
Івано-Франківська	718	10,8	565	78,69	148593	76 619	51,56	99,4	100	9 431	12,30
Львівська	1 359	10,4	1004	73,88	263203	91 553	34,78	98,7	99,9	16 191	17,68
Чернівецька	427	10,8	319	74,71	98435	55 556	56,44	85,9	78,6	9 739	17,53

\*Розрахунки авторів: Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2016/17 навчального року.

– Державна служба статистики України, 2017. - <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Започаткована реформа освітньої сфери, що здійснюється в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні, пов'язана із зміною підходів у системі фінансування, підзвітності та підпорядкованості освітніх установ на регіональному та місцевому рівні, які б забезпечили скорочення необґрунтованих видатків, сприяли б розвитку конкуренції при наданні послуг між різними адміністративно-територіальними одиницями, сприяли розширенню контролю з боку громадськості та їх безпосереднього впливу на реалізацію своїх інтересів.

У структурі фінансування сфери освіти Карпатського регіону у 2015 р. 87,7% видатків місцевих бюджетів припадало на загальну середню освіту, 2,2% на позашкільну освіту, 16,3% - дошкільну освіту і 8,0% – професійно-технічну освіту.

Процес децентралізації влади в Україні є тривалим процесом, пов'язаним із поступовою передачею об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) функцій управління та фінансування освітніх закладів. Зауважимо, що оскільки ОТГ знаходяться лише на стадії

свого становлення, виконання функції управління освітою є одним із найскладніших для них завдань. До об'єднання управлінням освітою в селах і селищах займалися районні відділи освіти при державних адміністраціях, а функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації непрямих завдань забезпечення шкіл. В нових умовах в ОТГ виникла необхідність формування органу управління освітою, його кадрового та методичного забезпечення. Досвід перших ОТГ у Карпатському регіоні показує, що це питання є одним з перших в порядку денному при їх створенні, оскільки обсяг освітньої субвенції, яку ОТГ отримують безпосередньо з державного бюджету, не покриває потреб на утримання мережі ЗНЗ. Реальні розрахункові видатки на одного учня для більшості шкіл у ОТГ Карпатського регіону є значно вищими, ніж видатки на одного середньостатистичного учня за формулою (9,3 тис. грн.) (рис. 2.26).

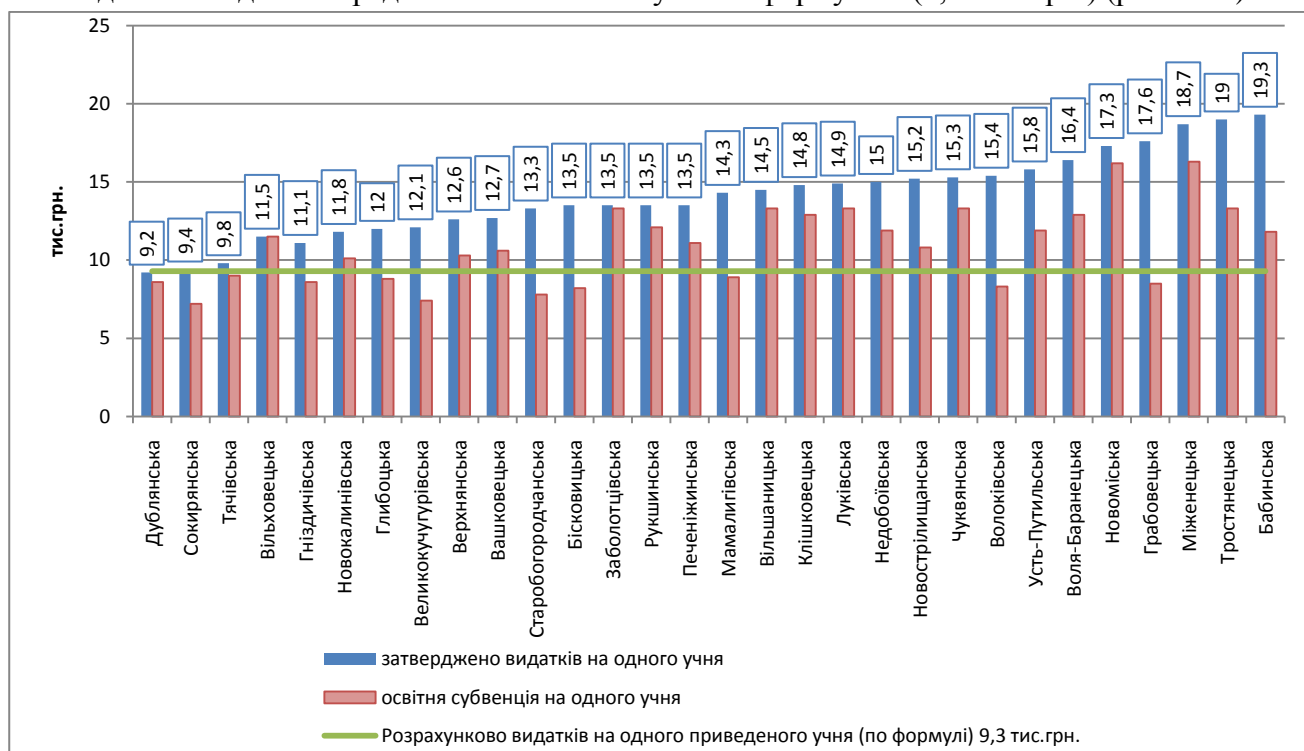


Рис. 2.26. Видатки місцевих бюджетів в розрахунку на одного учня у ОТГ Карпатського регіону у 2016 р.

\* Побудовано з використання звітів ОТГ Львівської, Закарпатської, Чернівецької та Івано-Франківської областей

Для прикладу, у бюджетах ОТГ, створених у Львівській області, видатки на освіту в цілому становили у 2016 р. 98,6 млн грн. – близько 50 % усіх видатків їх бюджетів. При цьому загальна сума освітньої субвенції становила всього 78,9 млн. грн., тобто 19,7 млн грн. ОТГ області покрили за рахунок власних доходів. Особливо складною ця проблема була для громад, розташованих у гірських районах Карпатського регіону, а також для громад, створених навколо міст обласного значення (табл. 2.14). Щодо перших, то школи у гірських районах традиційно є малочисельними з огляду на територіальну доступність і, відповідно, дорожчими для бюджету. Щодо других, то згідно з формулою розрахунку обсягів освітньої субвенції для міських громад передбачено нижчі коефіцієнти у порівнянні із сільськими. Як наслідок, деякі ОТГ у 2016 р. були змушені спрямувати значну частку власних доходів та одержаної базової дотації на дофінансування закладів середньої освіти та фінансування дошкільних та позашкільних закладів.



Таблиця 2.14

## Показники фінансового забезпечення сфери освіти з місцевих бюджетів ОТГ Львівської області, 2016 р.

ОТГ	Видатки місцевих бюджетів на фінансування загальноосвітніх закладів, тис.грн		Видатки місцевих бюджетів на фінансування дошкільних (*позашкільних) закладів, тис. грн.		Освітня субвенція , тис.грн	Власні доходи, тис.грн	Рівень дотаційності, %	Базова дотація, тис. грн.	Покриття освітньою субвенцією поточних видатків на загальну середню освіту,%	Частка власних доходів та базової дотації, що спрямовується на дофінансування поточних видатків загальноосвітніх закладів,%	Частка власних доходів та базової дотації, що спрямовується на фінансування поточних видатків дошкільних (*позашкільних) закладів,%
	загальний фонд (поточні)	спеціальний фонд	загальний фонд (поточні)	спеціальний фонд							
Бабинська	6990,9	291,3	*83,27	*22,74	5399	12180,3	30	1 925,40	77,23	11,29	*0,59
Бісковицька	7787,2	105,6	342,49	4,60	8326	5340,8	44	2 351,10	106,92		4,45
Вільшаницька	4759,4	5,1			3663	1128,1	66	1 396,20	76,96	43,43	
Воля-Баранецька	8421,6	571,8			6114	2161,1	65	2 533,20	72,60	49,16	
Гніздичівська	8357,4	535,3	2 376,85	172,59	7829	7103,2	28	1 864,60	93,68	5,89	26,50
Грабовецька	4343,7	164,1	401,05	250,41	3290	3614	50	1 829,80	75,74	19,36	7,37
Дублянська	2950,5	1310,9	1 336,05	86,74	1836	3559,3	45	1 285,50	62,23	23,00	27,58
Заболотцівська	3632,8	826,3	1 822,65	122,37	3397	3453	25	963,00	93,51	5,34	41,27
Луківська	5828,1	1072,7			4875	1646	58	1 729,40	83,65	28,24	
Міженецька	2979,7	20,7			2983	1352,5	53	1 110,80	100,11		
Новокалінівська	9809,1	804,7	110,42		6636	15966,7	0		67,65	19,87	0,69
Новоміська	7978,2	40,1	322,66	1,60	7041	2073,8	66	3 078,10	88,25	18,19	6,26
Новострілищанська	3916,4	174,9	445,96		2880	4567,1	27	1 156,30	73,54	18,11	7,79
Тростянецька	12159,4	1704,7	1 168,36	70,95	9690	12111,8	11	1 976,70	79,69	17,53	8,29
Чуквянська	6275,6	153,1			4982	2191,2	55	1 549,70	79,39	34,58	

Звичайно це спонукає ОТГ до оптимізації мережі ЗНЗ, однак не дозволяє вирішити проблему браку коштів у повній мірі, а процес оптимізації є довготривалим і потребує додаткового ресурсу для створення опорних шкіл, покращення (модернізації) існуючих шкіл.

Вже перші підсумки 2016 р. засвідчують активність ОТГ у реформуванні освітньої мережі. Така тенденція мала б бути підтримана урядом, однак розподіл освітньої субвенції на 2017 р. знову відбувається на старих засадах – без вироблення нових соціальних стандартів та нормативів надання освітніх послуг.

Державним бюджетом на 2017 рік передбачено, що освітня субвенція має спрямовуватися лише на заробітну плату педагогічним працівникам. Уряд пропонує утримувати приміщення шкіл та технічний персонал коштом місцевих бюджетів. Слід зауважити, що питома вага непедагогічного персоналу в освітніх закладах складає 25% (це додатково обтяжить місцеві бюджети на 9,2 млрд грн.), а оплата комунальних послуг складає близько 10% усіх освітніх видатків та має тенденцію до зростання з року в рік (додатково обтяжить місцеві бюджети на 9,3 млрд грн.).<sup>94</sup>

Вводячи додаткові повноваження місцевим органам влади в частині оплати комунальних послуг закладів освіти та охорони здоров'я, обласним, районним бюджетам та бюджетам ОТГ з державного виділяються кошти у вигляді додаткової дотації на утримання закладів (у 2017р. - 14,9 млрд грн.). Однак, у Державному бюджеті на 2017 р. не передбачено компенсаційних ресурсів для міст обласного значення, хоча основна частка публічних послуг надається саме в населених пунктах органами місцевого самоврядування, а не районними та обласними радами, які отримують прямі преференції з Державного бюджету. Таким чином, хоча в цілому запропонований підхід до фінансування освітніх послуг є виправданий, адже спонукає місцеві органи влади сприяти енергоефективності, проте механізм його дії вимагає удосконалення, зокрема в частині розподілу додаткової дотації.

Впровадження нових механізмів фінансування середньої освіти, зокрема передання фінансування комунальних послуг та інших повноважень на рівень місцевих органів влади, вимагає перегляду та регулювання типових штатних нормативів, що затверджуються Міністерством освіти та науки. На сьогодні існуюча кількість технічного персоналу залежить від площі навчального закладу, ставок адміністративного та педагогічного персоналу, кількості учнів, класів. В умовах обмеженості фінансового ресурсу у органів місцевого самоврядування, проведення оптимізації закладів, їх об'єднання варто було б розширити повноваження органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань. Адже відповідно до принципу субсидіарності очевидною є доцільність визначення кількості необхідного персоналу для обслуговування шкільних приміщень на рівні ОТГ.

Потребує вдосконалення сама формула розподілу освітньої субвенції. Вона була впроваджена у 2015 р., і у наступному році, не зважаючи на проблеми розподілу коштів, не була змінена чи вдосконалена.

Згідно з цією формулою освітня субвенція розподіляється між районами, містами обласного значення та ОТГ відповідно до кількості учнів, що належать до різних груп з різними асоційованими до них коефіцієнтами. Для кожного району (міста, ОТГ) кількість приведених учнів розраховується через додавання учнів усіх груп, помножених на коефіцієнти для них. Загальна сума освітньої субвенції ділиться на загальну кількість приведених учнів, тим самим формуючи норматив на одного учня. Поточна формула

<sup>94</sup> Бюджетний кодекс України від 9. 07.2010р. №2456-VI. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

використовує 32 коефіцієнти, що застосовуються для учнів різних шкіл з урахуванням їх розміщення. Є три критерії щодо розташування шкіл: сільська чи міська місцевість; гірська або не гірська місцевість; місто обласного значення чи район. Для кожного учня застосовується лише один коефіцієнт. Винятком є лише дуже високий коефіцієнт для дітей, позбавлених батьківської опіки. Цей коефіцієнт застосовується без прив'язки до школи, яку вони відвідують.<sup>95</sup> Незважаючи на ряд позитивів (розрахунок коштів на учня, гнучкість застосування коефіцієнтів та інші), існуюча формула не сприяє оптимізації мережі освітніх закладів через використання реальних (емпіричних) розмірів класів (при збільшенні розміру класів зменшується обсяг отримуваної субвенції). Також до різних груп шкіл є різне ставлення: багато сільських шкіл є недофінансованими, в той час коли значна частка гірських шкіл має надмірне фінансування.<sup>96</sup>

Новим підходом до вирішення проблеми малокомплектності шкіл та упорядкування освітньої мережі в умовах адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади є створення опорних шкіл. Такі школи покликані забезпечити структурно-інноваційне та якісне оновлення загальної середньої освіти. Метою створення опорних шкіл є підвищення якості освіти та ефективне використання наявних ресурсів, насамперед фінансових. Основними принципами організації опорної школи є: точкове покращення матеріального стану опорної школи; пониження ступеня або закриття наближених високо витратних шкіл; наявність інфраструктури та можливість організації довозення учнів шкіл-філій до опорної школи; наближеність початкової школи місця проживання дитини. На початок нового 2016-2017 навчального року в Україні було створено 137 опорних шкіл, з яких 10 у Карпатському регіоні (5 шкіл у Львівській, 2 – у Івано-Франківській, 3 – у Чернівецькій та жодної у Закарпатській областях). А вже станом на 1 березня 2017 р. в Україні створено 178 опорних шкіл, з яких 30 у Карпатському регіоні. Особливо активним цей процес є у Львівській області, де уже створено 24 опорні школи (з них 3 в ОТГ), натомість у Закарпатській області і надалі немає жодної опорної школи.

Хоча планувалося, що створення опорних шкіл має першочергово відбутися в ОТГ, однак лише 20 з утворених в Україні опорних шкіл були створені в ОТГ. Водночас процес формування опорних шкіл гальмується такими проблемами, які потребують вирішення:

- згідно з концепцією освітньої реформи, рішення про опорні школи мали би прийматись безпосередньо в ОТГ, де сконцентровано і кадри, і ресурс, де є бачення перспективи розвитку цілої ОТГ, планування її території, можливості забезпечити логістику тощо. Натомість багато ОТГ делегували ці повноваження на районний рівень, де були прийняті не завжди вірні рішення щодо визначення опорних шкіл, що стало предметом дискусії в самих ОТГ;
- в Україні створено чимало ОТГ, які з огляду на малу чисельність населення, кількості учнів та існуючих ЗНЗ не можуть сформувати повноцінний освітній округ з опорною школою та її філіями. Створення опорної школи згідно з вимогами Міністерства освіти і науки передбачає наявність мінімум трьох чи двох філій. Якщо в ОТГ функціонує лише одна або дві школи, то жодна з них не підпадає під параметри опорної. В цьому випадку ОТГ потрапляє в межі освітнього округу з іншими

<sup>95</sup> Герчинський Я. Огляд поточної формули розподілу освітньої субвенції. [Електронний ресурс]. – Децентралізація влади. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/34.pdf>

<sup>96</sup> Там же.

громадами, а опорна школа може бути сформована в сусідній громаді, що викличе додаткове напруження серед батьків і учнів;

- неспівпадіння меж освітнього округу з межами ОТГ може викликати не лише соціальне напруження, але і проблеми в управлінні опорними школами та їх філіями, адже ОТГ формує власний орган управління освітою та фінансує функціонування ЗНЗ, використовуючи для цього, одночасно із коштами освітньої субвенції, власні доходи. Натомість школи, які знаходяться за межами ОТГ фінансуються із районних бюджетів як правило лише в межах коштів освітньої субвенції. Така ситуація вимагатиме вироблення певних механізмів спільного фінансування ЗНЗ;
- існує гостра проблема у формуванні законодавчого забезпечення освітнього процесу та уникнення постійних змін «правил гри». Зокрема, у діючих законах про освіту і досі немає розроблених чітких критеріїв щодо опорних шкіл. Закріплена постановою Міністерства освіти і науки норма щодо кількості учнів у опорній школі (не менше 320) виявилась дещо завищеною для низки регіонів, зокрема для областей із низькою щільністю населення та значною віддаленістю населених пунктів один від одного, тому внесені ініціативи щодо зміни до цієї постанови з метою зниження такої норми до 200 учнів. Склалась ситуація, коли створення опорних шкіл на практиці випереджає законодавче забезпечення цих процесів.

*Фінансування дошкільної освіти.* В процесі здійснення адміністративно-фінансової децентралізації відповідальність за функціонування дошкільних закладів поклали на органи місцевого самоврядування базового рівня. При цьому із 2015 р. всі видатки (зарплата, комунальні послуги та енергоносії, повне утримання) у сфері дошкільної та позашкільної (школи естетичного виховання, спортшколи) освіти повністю фінансуються за власні кошти місцевих бюджетів.

Законодавством передбачено два варіанти фінансування закладів:

- 1) з районного бюджету;
- 2) з бюджету села, селища, міста районного значення за рахунок міжбюджетних трансфертів з районного бюджету. Обсяг міжбюджетних трансфертів визначає районна рада.

Тобто значно змінилися умови фінансування освіти: акцент із фінансування за відомчою структурою переведений на місцеві бюджети, тому нові можливості фінансування дошкільної освіти мають розглядатися у контексті реформування міжбюджетних відносин в Україні. Такий підхід відповідає практиці багатьох країн, водночас вимагає розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації процесу надання освітніх послуг.

У 2016 р. частка дошкільної освіти у загальних видатках Зведеного бюджету становила 2,7% або 0,9% ВВП. У загальних видатках місцевих бюджетів країни частка на фінансування дошкільної освіти у видатках сфери освіти в Україні становила 21,43% (у областях Карпатського регіону: Закарпатська – 20,71%, Івано-Франківська – 13,82%, Львівська – 16,39%, Чернівецька – 18,75%).

На противагу загальній середній освіті чи не найбільшою проблемою функціонування дошкільної освіти є недостатня кількість закладів та місць для дітей. Розвиток мережі ДНЗ в сучасних умовах можливий шляхом: будівництва нових дитячих садків; реконструкції та відновлення роботи об'єктів, що тривалий час не працювали; відкриття груп та центрів дошкільної освіти в інших освітніх закладах; проведення капітальних ремонтів, модернізації матеріально-технічної бази діючих дитсадків; відкриття

груп для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку. Однак, з огляду на економічну кризу і відсутність достатньої кількості коштів, повністю задовольнити освітні запити в дошкільній освіті немає можливості. За результатами аналізу реалізованих у Львівській області проєктів щодо відкриття нових груп для дошкільнят шляхом реконструкції приміщень, що не працювали, або переобладнання інших приміщень, середня вартість створення одного додаткового місця складає 30-50 тис. грн. Будівництво нових ДНЗ потребує на порядок більших капіталовкладень.

Одним із правильних шляхів розв'язання означеної проблеми для сільських територіальних громад є створення НВК, що дозволяє ефективно використовувати існуючі будівлі шкіл, зокрема у випадках пониження їх ступеня.

Виходом із ситуації, що склалась, стали і приватні заклади дошкільної освіти, проте їх частка є невисокою та орієнтовані вони на заможніші верстви населення, а, отже, не можуть бути альтернативою у сільській місцевості. Однак, зазначимо, що затвердження у 2016 р. нового Санітарного регламенту для дошкільних навчальних закладів (наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.03.2016 № 234), який передбачає створення умов для розвитку дошкільних навчальних закладів різних форм власності, зокрема приватної, у житлових та нежитлових приміщеннях, може стати поштовхом для спрощення ліцензування приватних ДНЗ та збільшенню кількості місць для дітей.

Сьогодні дошкільні навчальні заклади позбавлені фінансових стимулів щодо поліпшення якості надання послуг та виховання дітей, вони зорієнтовані лише на виконання системи нормативів, які доводять органи управління освітою. В Україні до цього часу не створено конкурентного середовища в сфері освіти дітей дошкільного віку. Комунальні заклади освіти залишаються поза конкуренцією, що негативно впливає на стимули до розвитку й удосконалення їх діяльності.

Подальша комерціалізація (надання платних послуг) діяльності дошкільних навчальних закладів потребує посиленого контролю з боку громади та має супроводжуватися відповідальністю керівництва навчального закладу за встановлення справедливої вартості платних освітніх послуг.

*Фінансування професійно-технічної освіти (ПТО).* Функціонування сфери ПТО в Україні на сучасному етапі пов'язане як з переформатуванням мережі закладів ПТО та їх діяльності в напрямку підготовки затребуваних на ринку праці фахівців, так і з зміною підходів до фінансування ПТО. Загалом впродовж останніх років ПТО характеризується зменшенням кількості закладів та учнів. При цьому темпи їх зменшення є суттєво вищими, аніж темпи зменшення кількості учнів ЗНЗ (рис. 2.27).

Головна місія закладів професійно-технічної освіти – забезпечити ринок праці необхідними кадрами. Водночас в економіці України склалася ситуація, коли попит на робітничі спеціальності залишається незадоволеним уже протягом тривалого періоду, у той самий час рівень безробіття серед дипломованих робітників найвищий серед інших професійних сфер. Загалом по Україні частка непрацевлаштованих випускників закладів ПТО складає більше 10%, зокрема в Закарпатській області – близько 30%, Івано-Франківській – 22%, Чернівецькій – 15%, Львівській – 7%. Це свідчить, з одного боку, про невідповідність професійної структури випускників потребам регіональних ринків праці, з іншого – про недостатній рівень підготовки випускників закладів ПТО.

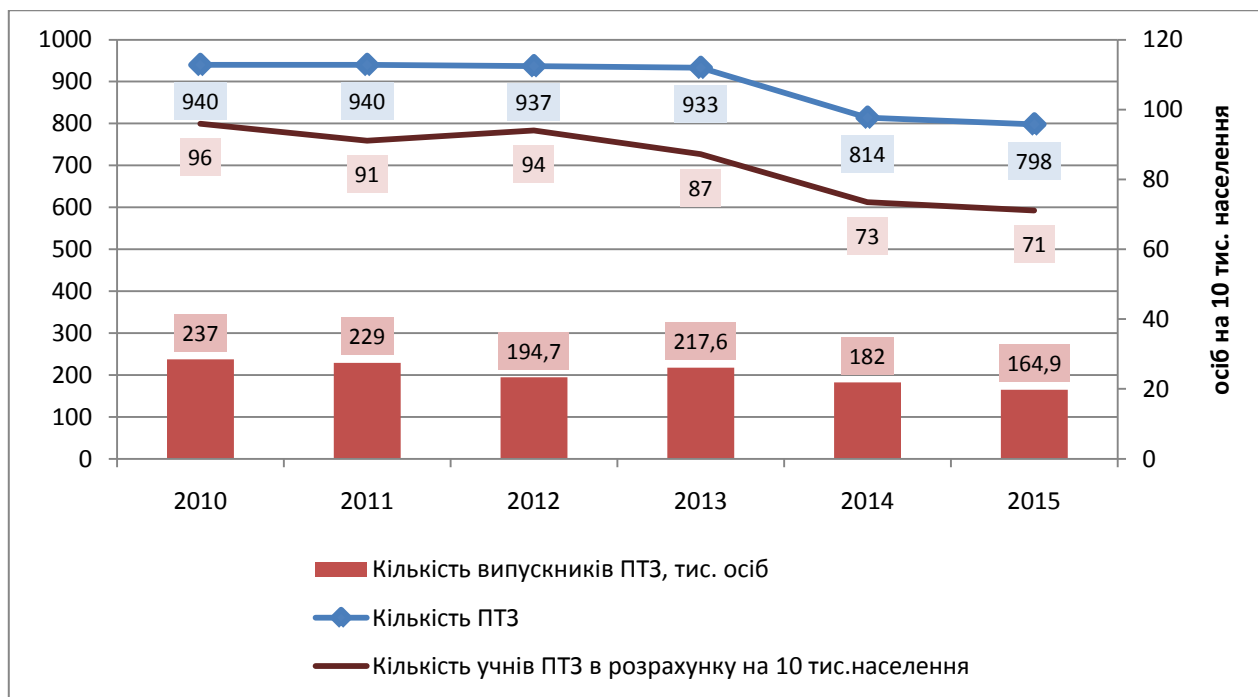


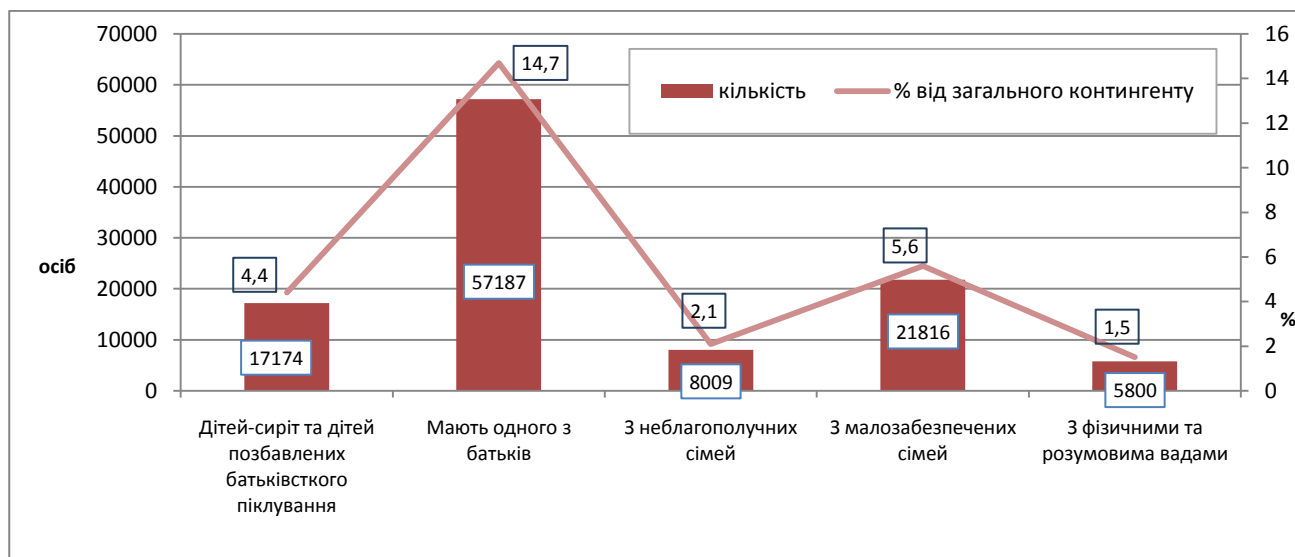
Рис. 2.27. Основні показники функціонування професійно-технічних навчальних закладів (ПТЗ), 2010-2015 рр.

Частка ПТО у структурі фінансування освіти з місцевих бюджетів в Україні у 2015 р. становила 7,4%. Частка видатків областей Карпатського регіону у видатках ПТО країни у 2015 р. становила 8%. Найбільша кількість закладів знаходиться у Львівській області – 56 одиниць.

Механізм і джерела фінансування мережі закладів професійно-технічної освіти впродовж останніх років є вкрай нестабільними, що суттєво ускладнює процеси реформування цієї сфери в контексті модернізації змісту і якості освітніх послуг. Так, впроваджена у 2015 субвенція з державного бюджету на фінансування робітничих кадрів уже в 2016 році була скасована, а повноваження на фінансування цієї сфери було покладено на місцеві бюджети, зокрема обласні та міст обласного підпорядкування. Однак, такий крок без проведення переднього глибокого аналізу щодо спроможності цих бюджетів забезпечити фінансування мережі закладів ПТО, без реалізації системних реформ сфери ПТО, зокрема в частині оптимізації мережі ПТЗ, спричинив системну кризу сфери ПТО. Адже більшість міст обласного значення були не спроможними забезпечити фінансування зазначених закладів і, як наслідок, реалізація таких новацій призвела до погіршення якості освіти та поставила під загрозу закриття ПТЗ.

Частково зроблені помилки були враховані при формуванні бюджету на 2017 р. та зроблені перші кроки до трьохрівневого фінансування ПТО. У 2017 р. передбачено фінансування (в межах освітньої субвенції з державного бюджету) здобуття повної середньої освіти не лише у школах, але і у закладах ПТО, для цього виділено близько 2 млрд.грн. Таке рішення є справедливим, адже заклади ПТО надають учням ту ж освіту, що і старша школа. Окрім цього, слід враховувати і те, що у ПТЗ навчаються здебільшого діти бідніших прошарків населення та діти з сільської місцевості, тому не слід очікувати на фінансові ресурси батьків для дофінансування потреб таких закладів (як це має місце у більшості міських загальноосвітніх шкіл) (рис. 2.28.). Також за рахунок державного бюджету будуть

фінансуватися професійно-технічні заклади, які готують спеціалістів загальнодержавного значення (список професій затверджено).



**Рис. 2.28. Контингент учнів, слухачів професійно-технічних навчальних закладів України за соціальним статусом, 2014 р.**

Другим та основним за обсягами рівнем фінансування ПТО (регіональний рівень) у 2017 р. є обласні бюджети (за їх кошти фінансуватимуться ПТЗ, розташовані на території області за межами обласних центрів) та бюджети міст-обласних центрів (фінансуватимуться заклади, розташовані у містах-обласних центрах).

Третім рівнем фінансування ПТО мають стати фінансові ресурси бізнесу, потенційних роботодавців випускників таких закладів. Кошти з цього джерела планується використовувати на модернізацією матеріально-технічної бази ПТЗ, адже існуюча база є вкрай застарілою, що відображається на якості навчання.

Впровадження такої моделі фінансування навчальних закладів ПТО властиве для більшості розвинутих країн. Тобто, поряд з децентралізацією фінансування ПТО, відбувається і перенесення відповідальності за її функціонування на місцеві органи влади. Такі умови спонукають до відмови останніх від витрачання ресурсу на підготовку незатребуваних кадрів і вимагають підвищення ефективності управління сферою ПТО в регіоні.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що реалізація започаткованих реформи у сфері освіти є невід'ємною складовою процесу адміністративно-фінансової децентралізації. Покладання відповідальності за ефективність функціонування мережі закладів початкової, середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти відповідає досвіду багатьох розвинутих країн та вже характеризується певними позитивними результатами в Україні. Водночас такі реформи не можуть реалізовуватись фрагментарно, вимагають системного підходу до їх імплементації та формування взаємоузгоджених механізмів впровадження на національному, регіональному та базовому рівнях. Підвищення ефективності фінансового забезпечення функціонування сфери освіти на рівні територіальних громад вимагає:

*1. Вдосконалення інституційних засад функціонування сфери освіти в Україні. Зокрема:*

- прискорення доопрацювання та прийняття базового в Україні Закону «Про освіту», який дозволить реформувати освітню галузь, та на базі якого будуть прийняті закони «Про середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про позашкільну освіту» тощо;
- перегляд типових штатних нормативів функціонування освітніх закладів, які є застарілими, та розробка їх у відповідності з вимогами часу, зокрема, такі нормативи повинні враховувати реальні можливості фінансування місцевими органами влади технічного персоналу, комунальних послуг, створення нових форм освітніх закладів (опорні школи, гімназії, ліцеї) проведення оптимізації навчальних закладів. Окрім цього, слід дозволити органам місцевого самоврядування встановлювати мінімальне і максимальне значення таких нормативів залежно від обсягів власних фінансових ресурсів, переглядати застосування галузевих стандартів надання послуг і нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів, зокрема, тих, які стосуються освітньої сфери, штатних нормативів, робочого навантаження;
- остаточне усунення подвійного підпорядкування та підзвітності органів місцевого самоврядування. Показовим прикладом такої плутанини були, до минулого року, законодавчі норми, за якими поточне фінансування шкіл покладалось на райони, але рішення про закриття приймалось територіальними громадами. Необхідно, щоб лише один орган місцевого самоврядування відповідав за управління і фінансування освітнього закладу. Це стосується не лише середньої, але і позашкільної та професійно-технічної освіти.

*2. Вдосконалення фінансування освітніх закладів за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету, зокрема:*

- перегляд коефіцієнтів, що використовуються у формулі розрахунку освітньої субвенції та забезпечення гнучкості їх використання відповідно до динамічних змін у різних групах населених пунктів, а також перегляд відповідності між існуючими групами класів (поділ за наповнюваністю) та встановленими коефіцієнтами. Згідно з існуючою формулою, чим меншим є розмір класу, тим більшим є коефіцієнт та величина отримуваної субвенції, як наслідок, це стимулює існування малокомплектних шкіл;
- врахування при розрахунку освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам коштів для підвищення кваліфікації працівників. Така практика широко використовується у країнах, де проведено децентралізацію освіти, зокрема в Естонії, Швеції та інших;
- відновлення у державному бюджеті на 2017 та наступні періоди норми щодо можливості спрямовувати органам місцевого самоврядування залишків коштів освітньої та медичної субвенції на капітальні видатки та заходи з оптимізації мережі (що діяла у Державному бюджеті 2016 р.);
- розробка сучасних державних стандартів освіти та повноцінне впровадження принципу «гроші йдуть за дитиною», що передбачає оплату здобуття середньої освіти особою відповідно до державного стандарту освіти. Це сприятиме, по-перше, зростанню якості освітніх послуг за рахунок підвищення конкуренції між закладами, по-друге, заклади освіти різних форм власності матимуть однакові права на оплату вартості послуг за рахунок бюджетних коштів.



*3. Подальша оптимізація освітньої мережі з акцентом на створення нових форм навчальних закладів (опорні школи) та врахуванням наступних пріоритетів:*

- збереження початкової школи у невеликих селах. Цьому сприятиме реформування середньої освіти в напрямку посилення ролі початкової освіти. Концептуальними засадами нової редакції Закону України «Про освіту» передбачено, що у дітей повинна бути можливість здобуття початкової та дошкільної освіти якомога ближче до місця проживання. Відтак заклади освіти цих рівнів мають бути в кожному населеному пункті незалежно від його розмірів<sup>97</sup>;
- реорганізація закладів виключно із врахуванням фактичної завантаженості шкіл та її співвідношення з плановою потужністю, демографічною ситуацією та потенціалом економічного розвитку територіальної громади. Задля підвищення ефективності рішень щодо оптимізації освітньої мережі, на наш погляд, важливо удосконалити систему звітності про виконання бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, доповнивши грошові показники показниками щодо мережі, штатів і контингентів, що дозволить більш ґрунтовно проаналізувати ефективність використання бюджетних коштів.
- взаємоузгодження перспективних планів формування освітніх округів та об'єднаних територіальних громад, що вимагає вдосконалення нормативно-правової бази створення та функціонування опорних шкіл та їх філій.

*4. Вдосконалення фінансування професійно-технічної освіти з місцевих бюджетів шляхом:*

- здійснення ґрунтовного моніторингу потреби регіональної економіки у робітничих кадрах відповідних спеціальностей і відповідного рівня навченості;
- оптимізації мережі закладів ПТО не лише в напрямку її скорочення, а й укрупнення закладів та формування потужних центрів ПТО із сучасними майстернями, навчальними матеріалами, обладнанням;
- залучення коштів підприємницького сектора для фінансування ПТО, що вимагає налагодження активного діалогу між представниками відповідних навчальних закладів, місцевої влади, місцевого бізнесу та індустрії;
- віддаючи повноваження фінансування закладів професійно-технічної освіти на місцевий рівень, важливо провести процедуру передачі їх майна з державної в комунальну власність, що дозволить на місцевому рівні приймати рішення щодо модернізації закладів, їх оптимізації, залучення спонсорських коштів, тощо.

## **2.6. Реформа охорони здоров'я в умовах адміністративно-фінансової децентралізації**

Реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізація влади актуалізують проблеми функціонування сфери медичного обслуговування на місцях, що

---

<sup>97</sup> Проект Закону України «Про освіту». – [Електронний ресурс] . – Верховна Рада України. -Режим доступу [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58639](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639)

вимагає формування нових організаційних та фінансових механізмів в системі охорони здоров'я.

Україна є четвертою в світі за кількістю лікарняних ліжок на одну особу (в Україні – 879 на 100 тис. населення; в середньому в країнах ЄС – 527,4), другою у Європі за середнім рівнем тривалості госпіталізації (в Україні – 11,8 днів, в ЄС – 8,08 днів)<sup>98</sup> і водночас серед перших за рівнем захворюваності населення. Ця ситуація зумовлена неефективністю функціонування сфери охорони здоров'я. Більшість медичних закладів у невеликих населених пунктах – це малопотужні та малозавантажені лікарні, які мають зношені основні фонди та застаріле технічне оснащення. Саме тому важливим викликом сьогодення є узгодження концептуальних положень адміністративно-територіальної та реформи охорони здоров'я.

Головні пріоритети впровадження змін у медичній сфері можна згрупувати таким чином: удосконалення нормативного забезпечення, побудова фінансових відносин за новими правилами та визначення організаційних механізмів забезпечення якісного медичного обслуговування (табл. 2.15). Відповідно до проекту Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів», в Україні затверджується новий принцип фінансування в охороні здоров'я - «гроші ходять за пацієнтом». Держава гарантує («державний гарантований пакет») повну оплату, за рахунок коштів державного солідарного медичного страхування, необхідних медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних з наданням екстреної медичної допомоги (у тому числі у стаціонарі); первинної медичної допомоги та паліативної допомоги. Єдиним національним замовником медичних послуг виступатиме Національна служба здоров'я України, яка здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені у встановленому порядку територіальні органи<sup>99</sup>.

Першочергові заходи реформування спрямовано на рівень первинної медицини. Зокрема, передбачено розвиток сімейної медицини, запровадження права вільного вибору сімейного лікаря (ним може стати терапевт, педіатр або сімейний лікар, фельдшер з ФАПів в селах) незалежно від територіальної приналежності, подавши відповідну декларацію. Оплата праці сімейного лікаря залежатиме від державного тарифу (попередньо планується, що у 2017 р. він становитиме 210 грн на пацієнта)<sup>100</sup>, який передбачає річне обслуговування одного пацієнта, та кількості пацієнтів, з якими укладено договір.

Об'єднані територіальні громади, які мають достатні фінансові ресурси, отримали можливість гнучкого вибору форми організації надання первинної медичної допомоги населенню та можуть самостійно формувати мережу первинної допомоги. Тобто об'єднані територіальні громади самостійно або у співпраці можуть створювати центри надання первинної медико-санітарної допомоги, розвивати амбулаторії чи ФАПи або ж користуватися послугами лікарів загальної практики – сімейних лікарів (фізичних осіб-підприємців).

<sup>98</sup> Медична реформа – складова реформи децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20170220\\_a.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20170220_a.html)

<sup>99</sup> Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів. Проект Закону України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20170310\\_1.html](http://moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20170310_1.html)

<sup>100</sup> Відповідальність лікаря і 210 грн на пацієнта. Відповіді Уляни Супрун на ваші запитання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://life.pravda.com.ua/health/2017/01/16/222096/>

## Основні пріоритети впровадження змін у сфері охорони здоров'я України

Група № з/п	Нормативно-правове забезпечення	Механізми фінансового забезпечення	Організаційне забезпечення
1	Створення правових основ для нової системи фінансування охорони здоров'я.	Запровадження нової моделі фінансування для первинної медичної допомоги	Створення єдиного національного замовника медичних послуг.
2	Методика аналізу витрат (собівартості медичних послуг) закладів охорони здоров'я.	Запровадження нової моделі фінансування медичної допомоги для вторинної (спеціалізованої)	Створення єдиної електронної системи обміну медичною інформацією.
3	Стандарт надання послуг	Запровадження нової моделі фінансування медичної допомоги для третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги.	Перегляд уніфікованих клінічних протоколів для переліку найбільш поширених медичних станів і спрощення вимог до ведення паперової звітності у медичних закладах.
4		Запровадження національної системи реімбурсації лікарських засобів для визначеного переліку медичних станів	Створення госпітальних округів.
5			Автономізація бюджетних закладів охорони здоров'я

Також громадам надано право визначати співвідношення фінансування первинної та вторинної ланки медичної допомоги. Хоча з січня 2017 року ОТГ повинні передавати до бюджетів відповідних районів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, в яких функціонують заклади вторинної ланки медичної допомоги, кошти медичної субвенції на вторинну медичну допомогу у розмірі не менше 60% обсягу субвенції (для об'єднаних територіальних громад, які добровільно об'єдналися на базі районів) та не менше 70% обсягу субвенції (для об'єднаних територіальних громад, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення), Залишок – 40% або 30% – ради об'єднаних територіальних громад можуть спрямувати на фінансування первинної медичної допомоги<sup>101</sup>.

У цьому контексті розвиток медичної сфери у Карпатському регіоні матиме свої особливості. У першу чергу, сусідство регіону з п'ятьма країнами Євросоюзу, сприяє активному обміну досвідом між представниками медичного середовища та врахуванню переваг європейської моделі надання первинної допомоги. Частково така співпраця вже вплинула на розвиток інституту «сімейного лікаря», який у західних областях України запроваджено ще з 90-х років. Хоча в реальних умовах сімейна медицина не є ефективно адаптованою, факт її функціонування зменшує ризик спротиву до змін на цій ланці. Водночас особливості ландшафту окремих територій Карпатського регіону, зокрема гірських районів, зумовлює необхідність в окремих випадках прийняття специфічних рішень щодо облаштування пунктів надання первинної медичної допомоги, які можуть передбачати збільшення фінансування.

В межах гарантованого пакету держава також забезпечує часткову оплату за рахунок коштів державного солідарного медичного страхування необхідних медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних з наданням вторинної (спеціалізованої) та третинної

<sup>101</sup> Медична субвенція: як фінансуватимуть медичні заклади у 2017 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4000>

(високоспеціалізованої) медичної допомоги. Практичне впровадження реформи вторинної ланки стартувало з 2017 року затвердженням Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» та Наказу Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Примірного положення про госпітальний округ».

Госпітальний округ – це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечує надання вторинної медичної допомоги населенню такої території. До складу госпітального округу повинно входити не менше однієї багатопрофільної лікарні інтенсивного лікування першого (обслуговування не менше 120 тис осіб) та/або другого (не менше 200 тис осіб) рівня та інші заклади охорони здоров'я. Межі та склад госпітальних округів повинні визначатись органами місцевої влади таким чином, щоб жителі, які в них проживають, мали доступ до вторинної медичної допомоги у межах свого госпітального округу протягом 60 хв<sup>102</sup>.

Робота над створенням госпітальних округів триватиме до кінця 2017 року та відбуватиметься в 3 етапи: формування меж госпітального округу; створення госпітальної ради; розробка плану розвитку госпітального округу. У ході реформування вторинного рівня надання медичної допомоги не планується закриття медичних закладів, а перепрофілювання, що здійснюватиметься відповідно до рішень органів місцевого самоврядування, яким вони підпорядковуються.

У цьому процесі важлива роль відводиться місцевій владі, оскільки у 2017 році місцеві ради кожного округу (районні, міські, ОТГ) повинні створити госпітальні ради, як громадські організації, до яких входять представники громад, медичних установ, представники обласних адміністрацій і МОЗ, а також активісти. До цих рад увійдуть представники кожного міста обласного значення, району та ОТГ госпітального округу пропорційно до чисельності їх населення. Госпітальні ради будуть дорадчими органами, рішення яких мають ухвалюватись місцевою владою. Завданням госпітальних рад є розробка багаторічного Плану розвитку госпітального округу, який формуватиметься на 5 років і міститиме щорічні проміжні показники досягнення результатів. Джерелом фінансування розробленого багаторічного плану розвитку госпітального округу можуть бути місцеві бюджети територіальних громад, недержавні інвестиції, спонсорські та благодійні внески, кошти міжнародної допомоги та інші джерела<sup>103</sup>.

Станом на 22 березня 2017 р. Кабінетом Міністрів України затверджено склад госпітальних округів 11 областей (Дніпропетровська – 5 округів; Житомирська – 4; Запорізька – 5; Київська – 4; Луганська – 3; Полтавська – 4; Рівненська – 3; Тернопільська – 4; Херсонська – 4; Хмельницька – 3; Чернігівська – 4) та м. Київ<sup>104</sup>. Ці регіони перейшли до наступного етапу - створення госпітальних рад, стратегічного планування розвитку округів, що дозволить їм швидше визначити напрями залучення інвестицій в медичну галузь. Адже області, які першими увійшли в постанови Уряду, матимуть можливість використовувати фінансування іноземних донорів. Пропозиції 3 областей, серед яких і Львівська, були повернуті на доопрацювання, оскільки не відповідають затвердженим Постановою № 932

<sup>102</sup> «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» [Електронний ресурс]. Постанова Кабінету Міністрів України № 932 від 30.11.2016 – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249582611>

<sup>103</sup> Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua/ua/portal/>

<sup>104</sup> Кабінет Міністрів України затвердив межі госпітальних округів 11 областей та м. Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249837841&cat\\_id=244274160](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249837841&cat_id=244274160)

критеріям. Як видно, жодна з областей Карпатського регіону ще не має затвердженого складу госпітальних округів. Представлені обласними державними адміністраціями плани створення госпітальних округів цих областей коротко охарактеризовано у табл. 2.16.

Таблиця 2.16

Пропозиції органів влади областей Карпатського регіону щодо переліку та складу  
госпітальних округів

№ з/п	Характеристики ГО Область	Кількість ГО	Назва ГО	Чисельність охопленого населення
1	Івано-Франківська	5	Івано-Франківський	478,8 тис.
			Коломийський	281,1 тис.
			Калуський	292,6 тис.
			Надвірнянський	208,4 тис.
			Косівський	118,1 тис.
2	Чернівецька	3	Західний	255,5 тис.
			Центральний	413,2 тис.
			Східний	238,2 тис.
3	Закарпатська	Дані відсутні	Дані відсутні	Дані відсутні
4	Львівська	10	Львівський	758,4 тис.
			Червоноградський	222,3 тис.
			Буський	162,8 тис.
			Яворівський	235,2 тис.
			Стрийський	243, 2 тис.
			Дрогобицький	237, 9 тис.
			Самбірський	216,2 тис.
			Городоцький	141, 5 тис.
			Золочівський	108,2 тис.
			Пустомитівський	208,5 тис.

\*За даними департаментів охорони здоров'я відповідних обласних державних адміністрацій

Департамент охорони здоров'я Івано-Франківської області, попри рекомендації Міністерства охорони здоров'я створити три госпітальні округи, пропонує формування п'яти госпітальних округів, зважаючи на кількість населення, його густоту та вік, територіальний принцип доступності медичної допомоги<sup>105</sup>.

У Чернівецькій області передбачається створення трьох госпітальних округів. Формування трьох, а не двох (відповідно до рекомендацій МОЗ) округів зумовлена географічними особливостями Чернівецької області, оскільки три райони у гірській місцевості: Вижницький, Путильський, Сторожинецький мають обмежену транспортну доступність до лікувально-профілактичних закладів м. Чернівці. Заплановано, що Західний госпітальний округ сформують Вижницький, Глибоцький, Путильський, Сторожинецький райони з центром у м. Сторожинець. До Центрального увійдуть м. Чернівці, Герцаївський, Заставнівський та Кіцманський райони з центром у м. Чернівці. Східний округ буде

<sup>105</sup> Офіційний сайт Департаменту охорони здоров'я Івано-Франківської області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uozoda.if.net.ua/>

утворений із Хотинського, Новоселицького, Кельменецького, Сокирянського районів та м. Новодністровськ з центром у м. Хотин<sup>106</sup>.

У Львівській області запропоновано створити 10 округів, що є прецедентом для інших областей, оскільки у більшій за площею та чисельністю населення Дніпропетровській області вдалося визначити 5 округів.

Аналіз вище зазначеної інформації дозволяє зробити висновки про наявність проблем впровадження першого етапу та реалізації всього процесу реформування вторинної ланки медичної допомоги у Карпатському регіоні, які можна узагальнити наступним чином.

По-перше, занепадаюче становище медичної сфери впродовж останніх років було значною мірою зумовлено корупційними схемами, які в основному зосереджувались саме на вторинній ланці. Відповідно, запровадження нових механізмів фінансування та організації медичного обслуговування у цій ланці є не вигідним для окремих потужних представників медицини та фармбізнесу. Окремо слід відзначити спротив медпрацівників, який зумовлений страхом втрати місця праці, неповним розумінням сутності змін та неготовністю до їх втілення.

Значні дискусії стосовно географічних особливостей регіону мають об'єктивний характер, що вимагає додаткового обговорення з експертами стосовно інфраструктурних можливостей окремих територій. Поряд з цим, результатом таких дискусій повинен стати план досягнення максимальної ефективності та якості послуг. За відсутності можливостей реалізації такого плану одразу, повинні запроваджуватися перехідні положення, які діятимуть до поліпшення транспортної інфраструктури та оснащення медичних закладів необхідним обладнанням. Дуже важливо для місцевої влади в рамках роботи над госпітальними округами узгодити з перевізниками створення транспортних маршрутів, які б з сіл та містечок проходили повз лікарні, а також визначити напрямки першочергових інвестицій (дороги, спеціалізовані транспортні засоби, пріоритетні медичні заклади, спеціалізоване обладнання для закладів у гірській місцевості тощо).

Важливою проблемою є одностороннє сприйняття змін різними учасниками реформи. Її усунення потребує залучення до прийняття рішень, окрім фахівців медичної галузі, ще й представників економічної сфери, громадськості, бізнесу та об'єднань пацієнтів. Дискусії такого формату необхідно фокусувати на досягнення консенсусу інтересів усіх груп населення.

По-друге, проблеми реалізації першого етапу реформування пов'язані з значною розпорошеністю госпітальних округів, що може призвести до низької ефективності медичного обслуговування, адже надання незначної кількості послуг має високу відносну собівартість, тоді як надання їх в більших обсягах зменшує навантаження на бюджети. Одночасно, невелика завантаженість медичного персоналу призводить до втрати кваліфікації, тоді як у потужних медичних закладах постійна практика суттєвого впливає на підвищення якості медичних послуг. Максимальне збереження існуючої мережі медичних закладів також закладає небезпеку втрати часу на перепрофілювання та модернізацію. Адже виявлення неефективних медичних установ у майбутньому означатиме збільшення витрат громад на суму понесених збитків та вартості перепрофілювання.

Таким чином, узгодження реформ, які стосуються адміністративно-територіального устрою, децентралізації влади та охорони здоров'я, є необхідною передумовою забезпечення

---

<sup>106</sup> Офіційний сайт Департаменту охорони здоров'я Чернівецької області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.med.cv.ua/>

якісного медичного обслуговування. Це потребує додаткових зусиль з боку органів державної та місцевої влади щодо об'єктивної оцінки сучасного стану галузі, організації професійного діалогу та забезпечення широкого інформування усіх зацікавлених сторін.

## 2.7. Ефективність децентралізації надання послуг соціального захисту і соціального забезпечення

В сучасних умовах реформи місцевого самоврядування особливої уваги потребують питання секторальної децентралізації. Децентралізація повноважень в сфері соціального захисту та соціального забезпечення покликана сприяти наданню усіх видів соціальної допомоги, послуг та пільг на засадах доступності, якості та ефективності. Враховуючи, що геополітичний і гео економічний стан Карпатського регіону відрізняється від інших регіонів України, актуалізується потреба в проведенні комплексного аналітичного дослідження особливостей фінансування соціального захисту та соціального забезпечення цього регіону.

В Україні упродовж 2003-2016 рр. спостерігається зміна пріоритетів бюджетної політики в частині збільшення фінансування соціального захисту, що супроводжується зростанням частки вказаних видатків у структурі Зведеного бюджету України<sup>107</sup>. Однак, належне фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення на сьогодні ускладнене системними проблемами, що проявляються у недосконалості чинної системи соціального захисту в частині формування та використання фінансових ресурсів; проблемами розподілу повноважень у сфері соціального захисту та їх фінансового забезпечення в контексті децентралізації влади.

Складність перебігу процесів трансформації фінансового забезпечення соціального захисту та соціального забезпечення Карпатського регіону зумовлена *особливостями соціально-економічного становища областей Карпатського регіону, що значною мірою визначають спрямованість соціальної політики в регіоні* (табл. 2.17), серед них:

Таблиця 2.17

### Окремі чинники, що визначали спрямованість соціальної політики в Карпатському регіоні в 2016 р.

Область	Загальний приріст (скорочення) чисельності населення, осіб	Природний рух населення, осіб	Міграційний рух населення, осіб	Кількість зареєстрованих безробітних, осіб	Середньомісячна заробітна плата штатних працівників, грн	Заборгованість із виплати заробітної плати, тис.грн
<b>Закарпатська</b>	-381	601	-982	5927	4298	3025,7
<b>Львівська</b>	-147	-5129	4982	17329	4558	93777,9
<b>Івано-Франківська</b>	-2437	-2561	124	11257	4202	5509,8
<b>Чернівецька</b>	-1773	-1287	-486	7973	3828	1894,6

\*Соціально-економічне становище регіонів у 2016 р. Державна служба статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>107</sup> Бюджетна політика : прагматичні підходи до стратегічних рішень / К.В. Аврамченко, А.Л. Дешко, Я.А. Жаліло та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ises.org.ua/uploads/pdf/Budget\\_for\\_RINT\\_.pdf](http://ises.org.ua/uploads/pdf/Budget_for_RINT_.pdf)

- трудонадлишкова кон'юнктура ринку праці: дисбаланс між попитом і пропозицією робочої сили, який поглиблюється через недостатні обсяги створення робочих місць, низький рівень зайнятості в сільських територіальних громадах та наявність молодіжного безробіття, існуючі проблеми тіньової зайнятості;
- неефективна політика оплати праці, що зумовлює дефіцит кваліфікованих працівників робітничого профілю, низькі якісні характеристики значної кількості робочих місць щодо рівня оплати праці, недосконале функціонування системи підготовки кадрів, заборгованість з виплати заробітної плати.

Вказані тенденції поглиблюються з огляду на економічні, соціоментальні, природно-географічні та транспортно-комунікаційні особливості Карпатського регіону.

Оцінка абсолютних значень видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у Карпатському регіоні засвідчує позитивну динаміку їх зростання, що обумовлено як збільшенням розмірів основних соціальних виплат, так і чисельності їх отримувачів. Відмітимо такі загальні тенденції як приналежність Карпатського регіону до групи з *вищим обсягом видатків на соціальний захист в розрахунку на одну особу* (рис. 2.29) у порівнянні із середнім значенням по Україні (2456 грн.), *вищими темпами приросту вказаних видатків* – 50,5% у 2016 р. у порівнянні з середнім по Україні – 47,9% (табл. 2.18). Така ситуація зумовлює необхідність оцінки видатків соціального захисту та соціального забезпечення на предмет адресності, ефективності, в окремих випадках – навіть, доцільності.

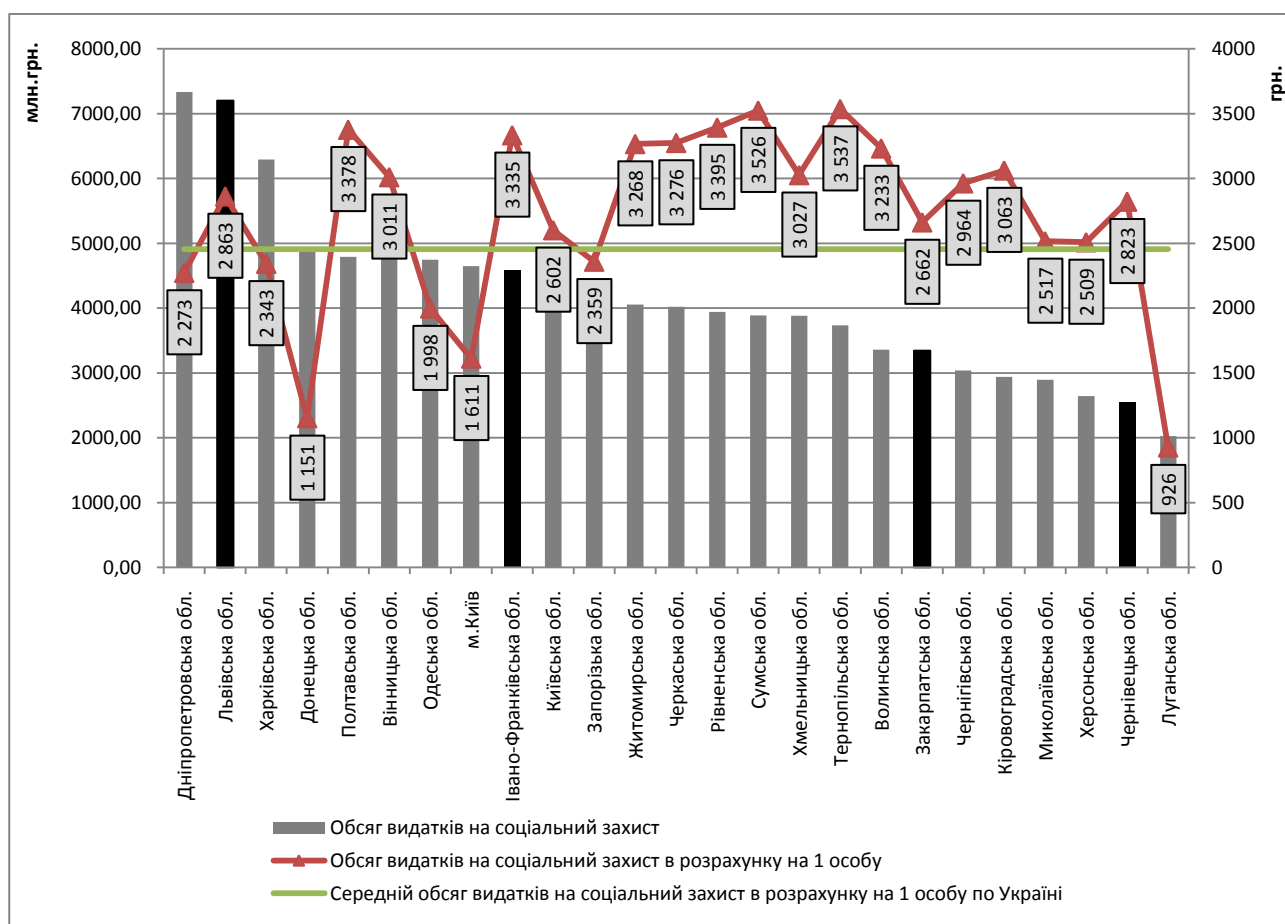


Рис. 2.29. Розподіл видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в розрізі регіонів України, 2016 р.



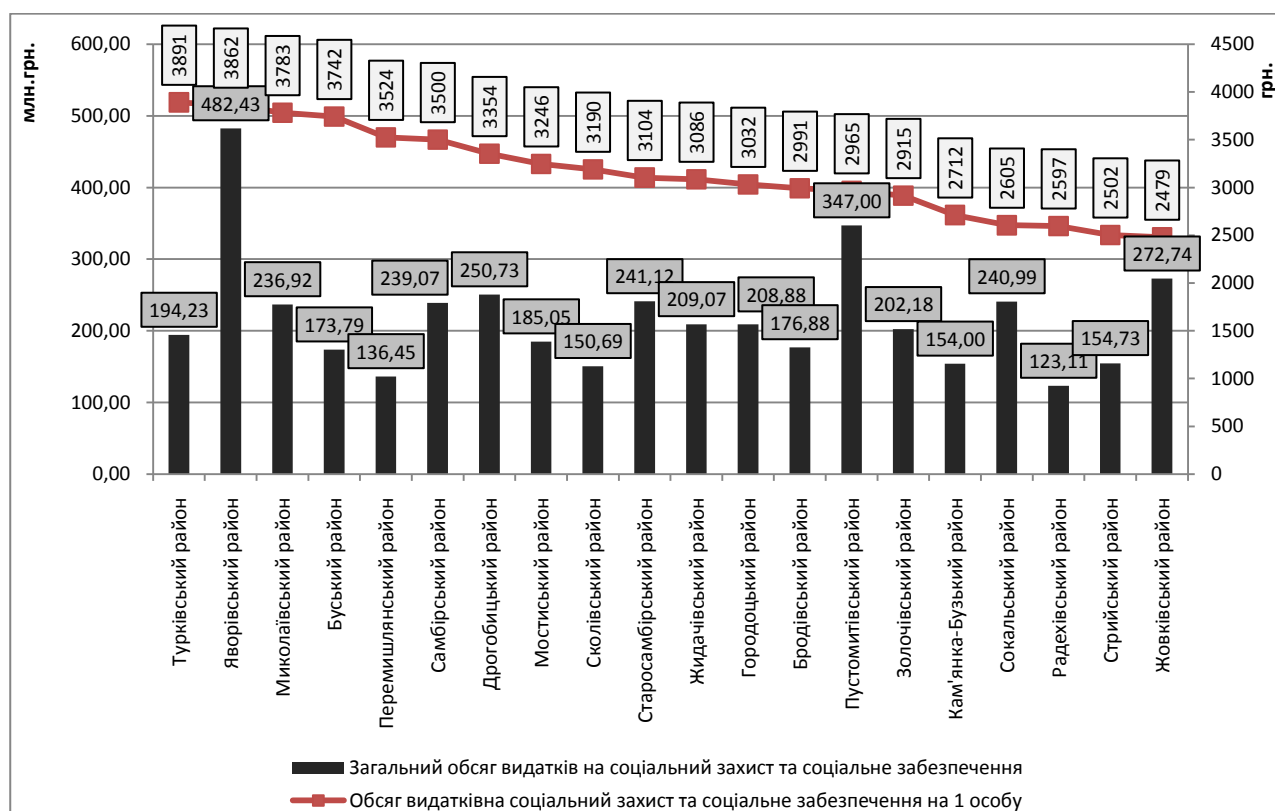
Таблиця 2.18

**Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у Карпатському регіоні,  
2012-2016 рр.**

Область	Видатки місцевих бюджетів Карпатського регіону, млн грн.					Темп приросту, у % до попереднього року.			
	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015
Закарпатська	1574,02	1873,81	2048,35	2443,38	3343,91	19,0	9,3	19,3	36,9
Івано-Франківська	1771,91	2058,31	2279,02	2882,74	4592,92	16,2	10,7	26,5	59,3
Львівська	2759,39	3284,99	3623,46	4700,21	7203,14	19,0	10,3	29,7	53,3
Чернівецька	1092,64	1290,9	1427,92	1732,89	2554,60	18,1	10,6	21,4	47,4
<b>Всього по регіону</b>	<b>7197,96</b>	<b>8508,01</b>	<b>9378,75</b>	<b>11759,22</b>	<b>17694,57</b>	<b>18,2</b>	<b>10,2</b>	<b>25,4</b>	<b>50,5</b>
<b>По Україні</b>	<b>48104,69</b>	<b>54718,39</b>	<b>55789,31</b>	<b>70430,18</b>	<b>104171,04</b>	<b>13,7</b>	<b>2,0*</b>	<b>26,2</b>	<b>47,9</b>

\*темп приросту видатків по Україні з урахуванням різкого зменшення видатків на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей

Варто зауважити, що усі області Карпатського регіону характеризуються наявністю *внутрішньорегіональної диференціації видатків місцевих бюджетів на соціальний захист* в розрахунку на одну особу, що зумовлює розбіжності в рівнях матеріального забезпечення осіб за територіальною ознакою (слід вказати на значні розбіжності між сільською та міською місцевостями). Значний вплив на розподіл фінансових ресурсів має і статус гірських територій. Для прикладу, у Львівській області у 2016 р. найвищим цей показник був у Турківському районі – 3891 грн., а найнижчим – у Жовківському районі 2479 грн., при цьому розмах варіації складав 1412 грн. (рис. 2.30).



**Рис. 2.30. Розподіл видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення Львівщини в розрахунку на одну особу, 2016 р.**

Зазначений розподіл характеризується дією спеціальних законів щодо мешканців гірських територій в частині їх соціального захисту, нерівномірним територіальним розподілом основних отримувачів соціальних виплат та послуг.

Фінансування державних допомог та компенсаційних виплат в структурі видатків соціального захисту та соціального забезпечення займають найбільшу частку, що обумовлено загальними підходами до їх призначення і надання (універсальний підхід) та, відповідно, охопленням значної чисельності отримувачів (малозабезпечені сім'ї та одинокі громадяни, сім'ї з дітьми, інваліди та отримувачі субсидій тощо).

*Диференціація середніх розмірів соціальних допомог малозабезпеченим сім'ям за областями Карпатського регіону та наявне співвідношення середнього розміру соціальних допомог і середньорічної заробітної плати в регіоні (табл. 2.19) вказує на наявність патерналістських настроїв значної кількості населення Карпатського регіону та на відсутність реальних механізмів та стимулів їх реінтеграції до трудової діяльності.*

Таблиця 2.19

**Чисельність одержувачів та середній розмір допомоги малозабезпеченим сім'ям в Карпатському регіоні станом на 1.01.2016 р.**

Область	Кількість сімей, од			Сума призначеної допомоги		
	які звернулися за допомогою	яким призначено допомогу	у % від загальної кількості сімей області	усього, тис.грн	середній розмір допомоги, грн	співвідношення середнього розміру допомоги та середньорічної заробітної плати
Закарпатська	29173	26748	7,50	76700,3	2867,52	0,85
Івано-Франківська	77636	74477	16,49	175082,9	2350,83	0,69
Львівська	84065	83443	10,14	175426,0	2102,35	0,57
Чернівецька	29774	27640	8,99	84587,3	3060,32	1,00

В розрізі областей Карпатського регіону у 2015 р. середні розміри соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям значно диференційовані, при чому, найвищий розмір соціальних допомог отримували мешканці Чернівецької області (3060,32 грн.), а найнижчий – у Львівській області (2102,35 грн.). Варто звернути увагу на той факт, що в Чернівецькій області середній розмір соціальної допомоги фактично дорівнює середньорічній заробітній платі в регіоні.

Структурні зміни в напрямку збільшення видатків за статтею соціальний захист та соціальне забезпечення значною мірою пояснюється зростанням видатків на фінансування субсидій. Відволікаючи значні фінансові ресурси за цим напрямком в Карпатському регіоні варто звернути увагу на такі особливості:

- нова система надання субсидій населенню передбачає залежність нарахованої субсидії від доходу заявника. Зауважимо, що усі області Карпатського регіону характеризуються вищим за середньоукраїнський рівень нарахованих субсидій в розрахунку на одне домогосподарство (табл. 2.20). Такі тенденції більшою мірою пов'язані із традиційно низькою оплатою праці мешканців регіону;
- на диференціацію витрат бюджетних коштів, що припадають у розрахунку на одного пільговика, в розрізі регіонів мають вплив відмінності тарифів на житлово-комунальні

послуги між регіонами. При цьому до встановлених норм витрат електроенергії, природного газу та інших видів палива на потреби опалення введено коригуючі коефіцієнти (окремо для індивідуальних та багатоквартирних будинків) у розрізі регіонів.

Таблиця 2.20

**Особливості надання субсидій в Карпатському регіоні, 2014-2016 рр.**

Область	Кількість домогосподарств, що отримали субсидії			Середній розмір, грн.		
	Грудень 2014 р.	Грудень 2015 р.	Березень 2016 р.	Грудень 2014 р.	Грудень 2015 р.	Березень 2016 р.
Закарпатська	15496	77304	90477	383,70	1424,60	1323,00
Івано-Франківська	28962	142945	192578	434,80	1627,40	1427,20
Львівська	54097	277765	349752	423,00	1300,60	1433,70
Чернівецька	12468	84898	91164	333,50	1146,20	1356,60

Серед видів соціального захисту (соціального забезпечення), що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, найбільше суперечностей викликають пільги. *Відсутність уніфікованих підходів до планування, недосконалий механізм призначення та фінансування пільг призводить до розпорошення та неефективного використання фінансових ресурсів, спрямованих у галузь, а в окремих випадках – додаткового навантаження на місцеві бюджети (транспортні пільги).*

Наявні механізми фінансування пільг в сфері соціального захисту та соціального забезпечення (надання пільг за професійною ознакою, за особливі заслуги перед Батьківщиною, без залежності від рівня доходу) зумовлюють негативні тенденції зростання нерівності серед населення, відволікаючи при цьому ресурси, що мають бути спрямовані для матеріального забезпечення соціально незахищених верств населення. Варто зауважити, що мешканцям окремих територіальних громад Карпатського регіону, окрім традиційних пільг, передбачено пільги відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні».

Таблиця 2.21

**Чисельність пільговиків в розрізі основних категорій в Карпатському регіоні станом на 01.01.2017**

Регіон	Всього пільговиків, осіб	Частка пільговиків за категоріями, %												
		в тому числі:												
		Ветерани війни	Ветерани праці	Діти війни	Постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи	Ветерани військової служби, органів внутрішніх справ	Реабілітовані	Інваліди загального захворювання	Жерти нацистських переслідувань	Пожежники, військовослужбовці, міліціонери на пенсії	Сільські педагоги, бібліотекарі, рослиники, медики на пенсії, судді у відставці та ін.	Пенсіонери за віком	Діти з багатодітної сім'ї	Багатодітні сім'ї, дітячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї
Закарпатська	435995	3,1	9,7	18,2	0,9	0,8	0,03	9,6	0,004	0,2	1,8	37,8	13,9	3,9
Івано-Франківська	533704	7,7	7,0	21,2	1,1	0,6	0,10	11,2	0,004	0,2	1,4	39,5	7,7	2,3
Львівська	964050	9,8	14,4	20,0	0,8	1,1	0,08	8,4	0,032	0,2	0,8	34,6	7,4	2,3
Чернівецька	333544	7,1	10,8	18,8	2,6	0,7	0,23	5,9	0,016	0,2	1,6	37,0	12,2	2,9
Разом по Карпатському регіону	2267293	7,6	11,2	19,8	1,2	0,9	0,10	8,9	0,018	0,2	1,2	36,7	9,4	2,7

\*Дані Єдиного державного автоматизованого реєстру пільговиків (ЄДАРП)

В структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення кошти на надання соціальних послуг займають близько 3%. При цьому, саме соціальні послуги дозволяють вирішити весь спектр питань, пов'язаних з виявленням потреби в такій послугі до організації її надання та фінансування особи, що її потребує.

*Відсутність проведення оцінки потреб в соціальних послугах* територіальними центрами надання таких послуг зумовлюють значні розбіжності у рівнях навантаження територіальних центрів особами, що обслуговуються ними, та в рівнях фінансування в розрахунку на одного споживача послуг.

Окремі показники навантаження та фінансування соціальних послуг територіальними центрами соціального обслуговування та їх відділеннями з місцевих бюджетів Карпатського регіону у 2016 р. наведено у табл. 2.22. Найвищий рівень видатків на фінансування послуг територіальними центрами в розрахунку на одного споживача послуг в Карпатському регіоні був у Закарпатській області (1964,39 грн.), а найнижчий – у Івано-Франківській (816,42 грн.) області, при чому розмах варіації становив 1147,97 грн. Окрім того, у 2016 р. спостерігалась значна диференціація рівня навантаження територіальних центрів особами, що ними обслуговуються – від 1140 осіб у Закарпатській області до 4740 осіб у Чернівецькій області.

Таблиця 2.22

**Окремі показники навантаження та фінансування територіальних центрів соціального обслуговування в Карпатському регіоні у 2016 р.**

Область	Рівень навантаження терцентрів	Рівень навантаження відділень	Обсяг фінансування на 1 терцентр	Обсяг фінансування на 1 відділення	Обсяг фінансування на 1 споживача послуг
	осіб	осіб	грн.	грн.	грн.
Закарпатська	1140	328	2238886	644528	1964,39
Івано-Франківська	2631	562	2147820	458523	816,42
Львівська	3111	739	3752797	892058	1206,47
Чернівецька	4740	844	4286745	763393	904,44

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено основні повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціального захисту, що передбачають надання соціальної допомоги через територіальні центри – власні повноваження. В Концепції також зазначено, що структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг) – делеговані повноваження. З метою забезпечення єдиного методологічного підходу до виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей на підставі норм законодавчих актів з питань соціального захисту населення розроблено Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення. Рекомендації визначають основні завдання відповідальних підрозділів (посадових осіб) органів місцевого самоврядування базового рівня:

- 1) забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення;
- 2) організацію надання соціальних і реабілітаційних послуг, проведення соціальної роботи з особами, сім'ями, які опинились у складних життєвих обставинах;

3) розроблення та організацію виконання комплексних програм і заходів щодо поліпшення становища соціально вразливих верств населення, осіб, сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, та всебічне сприяння в отриманні ними соціальних виплат і послуг за місцем проживання, перебування;

4) забезпечення реалізації державної політики з питань підтримки сім'ї; забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків; соціальної інтеграції інвалідів; 0 захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;

5) забезпечення реалізації державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, розроблення та виконання відповідних регіональних і місцевих програм;

6) забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей.

Рекомендаційний характер виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення зумовив проблему відсутності чіткого механізму організації та надання соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах. Різні підходи до організації та надання соціальних послуг (допомога за принципом «єдиного соціального вікна», введення в штат фахівця із соціальної роботи, укладання угод про співробітництво та фінансування з територіальними центрами соціального обслуговування тощо) зумовили різний стан фінансування (в окремих ОТГ – незабезпеченість за рахунок власних фінансових ресурсів), та відповідно, надання соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Непослідовні кроки державної влади в питаннях фінансування освіти та медицини на місцях зумовили відволікання значних фінансових ресурсів та територіальних громад саме у ці сфери. При цьому різний рівень спроможності територіальних громад Карпатського регіону та залишковий принцип фінансування соціальних послуг в ОТГ зумовив різні рівні забезпечення осіб, які опинились в складних життєвих обставинах. Так, у 2016 р. в Львівській області видатки на соціальний захист за рахунок власних доходів диференціювались від 561,4 тис.грн. в Тростянецькій ОТГ до 0,5 тис.грн в Луківській ОТГ (рис. 2.31), при цьому, з бюджетів Міженицької та Ходорівської ОТГ у 2016 р. фінансування такого типу видатків не здійснювалось.

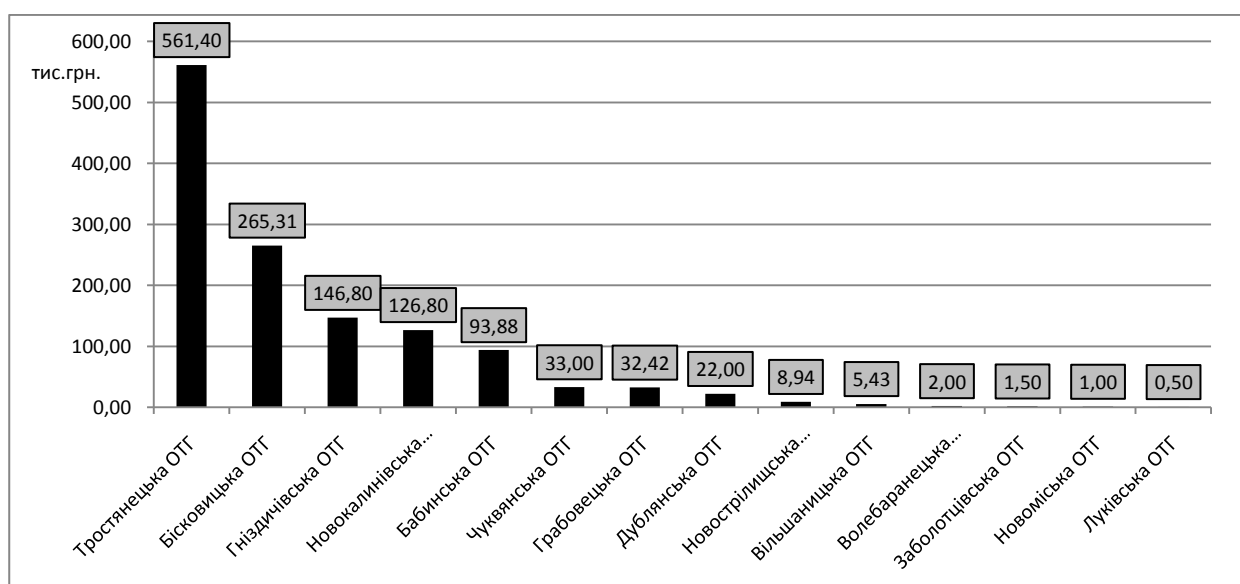


Рис. 2.31. Фінансування видатків на соціальний захист об'єднаними територіальними громадами Львівської області, 2016 р.

Варто вказати, що в об'єднаних територіальних громадах Львівської області фінансове забезпечення соціальних видатків у 2016 р. носило фрагментарний характер;

- в Новокалінівській ОТГ (лише в одній з 16 ОТГ) утворено Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді з фінансуванням 166817,38 грн.;
- забезпечення організації та проведення громадських робіт в ОТГ Львівської області у 2016 р. здійснювалось в Бісковицькій, Вільшаницькій, Заболотцівській, Новокалінівській, Тростянецькій та Чукв'янській ОТГ (6 з 16 ОТГ) із загальним обсягом фінансування 198060,1 грн.(табл. 2.23);
- заходи з оздоровлення та відпочинку дітей здійснювались в Тростянецькій ОТГ на суму 245290 грн., що дозволило оздоровити 79 дітей, з них діти, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки – 16 осіб, в тому числі діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування – 6 осіб, діти-інваліди – 3 особи, талановиті і обдаровані діти – 3 особи.

Таблиця 2.23

Фінансове забезпечення організації та проведення громадських робіт в ОТГ  
Львівської області, 2016 р.

Об'єднана територіальна громада	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
Бісковицька	362,67	3264,00	3626,67
Вільшаницька	2618,20	2618,20	5236,4
Заболотцівська	11414,01	11414,01	22828,02
Новокалінівська	67402,23	73333,55	140735,8
Тростянецька	5762,29	5762,28	11524,57
Чукв'янська	5732,32	8376,34	14108,66

При цьому, незавершеність процесу об'єднання територіальних громад не дозволяє в повному обсязі використати наданні можливості щодо використання інструменту співробітництва територіальних громад в сфері соціального захисту.

Результати проведеного дослідження вказують на необхідність підвищення ефективності фінансового забезпечення соціального захисту в умовах поглиблення фінансової децентралізації. При цьому, при формуванні загальнодержавних орієнтирів соціальної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення постає потреба врахування регіональних особливостей задля встановлення рівних можливостей у забезпеченні належного рівня матеріального достатку усіх прошарків населення. Окреслене вимагає комплексу робіт у таких напрямках:

*1. Вдосконалення нормативно-правового та інформаційного забезпечення соціального захисту на національному, регіональному та місцевому рівнях в частині:*

- забезпечення законодавчого підґрунтя участі об'єднаних територіальних громад у виконанні державних програм соціального захисту населення шляхом прийняття змін до Бюджетного кодексу України та профільних законів;
- врегулювання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади в сфері соціального захисту та соціального забезпечення з метою належного рівня надання та адміністрування соціальних послуг;
- обґрунтування чіткого алгоритму виконання власних та делегованих повноважень в сфері соціального захисту та соціального забезпечення на рівні об'єднаних територіальних громад через розроблення Дорожньої карти децентралізації у сфері соціального захисту та соціального забезпечення;

- синхронізація єдиних вимог щодо інформаційного забезпечення галузі з метою забезпечення прозорості (відкритості) надання соціальних послуг і здійснення соціальних виплат.

2. *Трансформація системи соціального захисту в частині організаційного забезпечення та усунення системних проблем її функціонування:*

- встановлення єдиних підходів до планування, призначення та фінансування пільг з метою уникнення неефективного використання фінансових ресурсів шляхом верифікації соціальних виплат та отримувачів пільг та, у перспективі, поступова заміна такого виду соціального захисту як пільга іншими (більш соціально справедливими) видами, що відповідатиме основній меті соціального захисту – забезпечення матеріальної підтримки соціально незахищених осіб;
- з метою зниження диференціації регіонів в частині надання соціальних допомог малозабезпеченим особам пріоритетом є розроблення механізмів посилення їх адресності та проведення широкомасштабної політики реінтеграції вказаних осіб до трудової діяльності з урахування регіональної специфіки;
- нівелювання розбіжностей в рівнях завантаження та рівнях фінансування територіальних центрів надання соціальних послуг з урахуванням територіальних відмінностей контингенту отримувачів та оцінки потреб в соціальних послугах;
- створення комплексних (єдиних) центрів надання соціальних послуг з урахуванням контингенту отримувачів та їх прогнозованого обсягу.

3 *Забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів територіальних громад у сфері соціального захисту та соціального забезпечення шляхом:*

- подальшої зміни підходів, що базуються на фінансуванні мережі установ, до закупівлі та фінансуванні соціальних послуг через механізм соціального замовлення;
- створенні конкурентних позицій неурядовим організаціям на ринку соціальних послуг та впровадження ефективних механізмів фінансової підтримки громадських ініціатив в частині надання соціальних послуг на місцевому рівні.
- спрямування фінансових ресурсів для забезпечення превентивних механізмів щодо попередження основних ризиків в сфері соціального захисту та усунення проблем бідності населення.

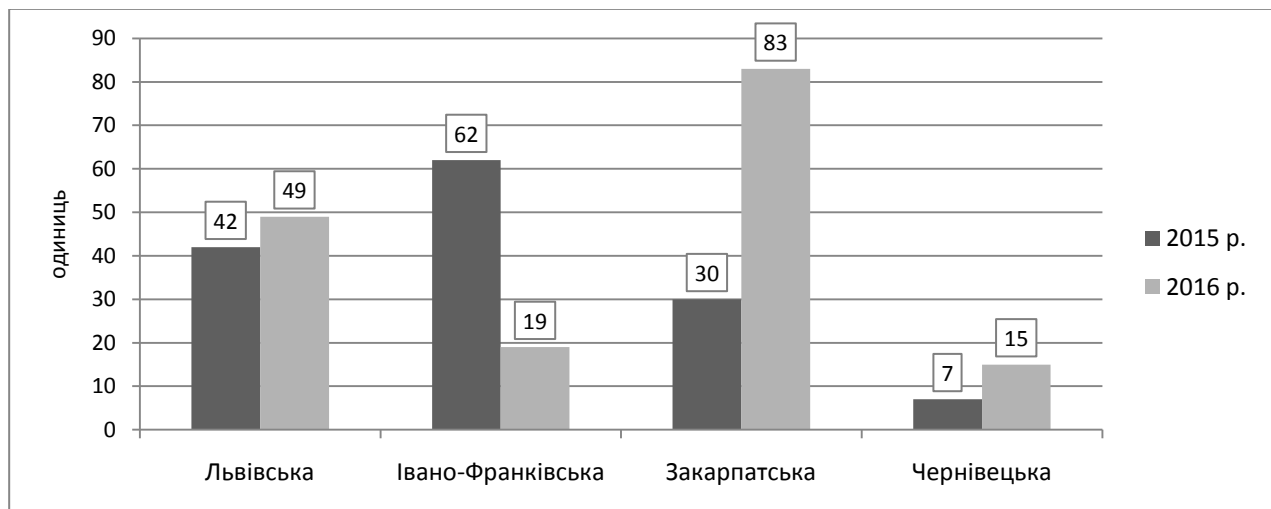
## **2.8. Фінансові механізми стимулювання економічного розвитку територіальних громад**

Одним із потенційних позитивів децентралізації є зростання ефективності використання внутрішнього економічного потенціалу територіальних громад та підприємницької активності її мешканців. Водночас досягнення цього результату прямо залежить від дієвості механізмів підтримки та стимулювання економічної активності на базовому рівні. Стимулювання економічного розвитку територіальних громад здійснюється методами прямого і непрямого впливу. Перші визначаються як безпосереднє надання ресурсів територіальним громадам для їх розвитку. З боку держави територіальним громадам надається допомога, перш за все, у вигляді фінансових ресурсів. Найвагомішими формами

такої допомоги національного масштабу є фінансування проектів місцевого розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, субвенції на розвиток інфраструктури, обласного бюджету – співфінансування програм та проектів розвитку територіальних громад (за умови фінансової участі органів місцевого самоврядування чи мешканців громади). Новим для України став такий інструмент підтримки місцевих ініціатив як партисипативний бюджет (бюджет участі). Розглянемо докладніше зазначені механізми на предмет результативності їх впливу на розвиток територій.

**Фінансування проектів розвитку територіальних громад Державним фондом регіонального розвитку (ДФРР).** У Бюджетному кодексі України визначено, що ДФРР створюється у складі загального фонду Державного бюджету, а його ресурси спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків. При цьому чітко наголошується на відповідності таких проектів пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, громад.

Відбір проектів, які фінансуються з ДФРР, відбувається насамперед на обласному рівні, і результати передаються на національний рівень в міжвідомчу комісію Мінрегіонбуду. Кошти розподіляються між областями за формулою, що враховує чисельність населення - (80%) та економічний стан регіону відповідно до показника ВРП в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні) - (20%). Згідно Бюджетного кодексу України, програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів ДФРР, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10%. У 2016 р. державною комісією було затверджено 166 проектів у Карпатському регіоні, що на 25 проектів більше, аніж у попередньому році (рис. 2.32).



**Рис.2.32 Динаміка чисельності проектів Карпатського регіону, що відібрані державною комісією для фінансування за кошти ДФРР (2015-2016 рр.)**

У 2016 р. з 3 млрд грн. запланованого фінансування проектів ДФРР на області Карпатського регіону було виділено 541 млн грн., з яких: 220,5 млн грн. – на фінансування проектів у Львівській області, 110,5 млрд грн. – у Закарпатській, 121,3 млн грн. – у Івано-Франківській та 79,8 млн грн. – у Чернівецькій областях. В кількісному вимірі на області



Карпатського регіону припадала четверта частина - близько 166 проектів, затверджених державною комісією для фінансування з ДФРР, що пов'язано з депресивністю більшості областей регіону. В основному відбирались проекти за напрямком, який передбачає фінансування проектів, що включені до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку. Лише 7 проектів у Карпатському регіоні спрямовані на підтримку добровільного об'єднання ТГ.<sup>108</sup>

Широке залучення до фінансування проектів у Карпатському регіоні партнерських коштів дозволило збільшити частку співфінансування у регіоні до 14% вартості проектів у 2016 р. Натомість в Україні ця частка не перевищує 10%. (табл. 2.24).

Таблиця 2.24

**Фінансування проектів ДФРР, затверджених державною комісією у Карпатському регіоні у 2016 р.**

Область	Проекти до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку					Проекти добровільного об'єднання ОТГ					Проекти співробітництва територіальних громад	Проекти в гірських територіях
	кількість проектів	фінансування (млн грн.)				кількість проектів	фінансування (млн грн.)					
		з ДФРР	з місцевих бюджетів	кошти партнерів	Всього		з ДФРР	з місцевих бюджетів	кошти партнерів	всього		
Львівська	43	171,9	19,4	3,0	194,4	6	12,6	2,2	0,005	14,8	0	10
Івано-Франківська	18	130,4	15,4	0	145,7	1	1,3	0,14	0	1,44	0	5
Закарпатська	84	99,1	34,2	21,6	154,9	0	0	0	0	0	0	49
Чернівецька	14	72,9	8,1	0	81,1	0	0	0	0	0	0	1
Україна	608	68606,4	7910,8	94,1	76611,5	45	70,1	8,9	0,005	79,1	2	65

\*Складено з використанням звітів ДФРР <http://dfr.minregion.gov.ua/>

Затверджені державною комісією у 2016 р. проекти для областей Карпатського регіону мають здебільшого соціальну спрямованість. Зокрема, із 7 проектів підтримки добровільного об'єднання ТГ три спрямовані на підвищення енергоощадності та покращення водопостачання, три на будівництво та реконструкцію шкіл та один на придбання автомобіля швидкої допомоги.

У Державному бюджеті на 2017 р. закладено 3,5 млрд грн. на фінансування проектів ДФРР, що лише на 0,5 млрд грн. більше, ніж у попередньому році (у Проекті Держбюджету на 2017 р. планувалось 8 млрд грн.). Натомість 4 млрд грн. заплановано використати на фінансування субвенції з Державного бюджету на здійснення заходів соціально-економічного розвитку окремих територій (у 2016 р. – 1,3 млрд грн.). На відміну від проектів ДФРР, які відбираються на конкурсній основі, ця субвенція, по-суті, розподіляється в ручному режимі, що дозволяє лобіювати інтереси певних політичних сил, а не економічні інтереси територій. Така субвенція скоріш за все не матиме інвестиційного спрямування, а буде використана на фінансування поточних проблем, які слід вирішувати за кошти місцевих бюджетів.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Моніторинги використання коштів ДФРР. Електронний ресурс. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. Режим доступу: <http://dfr.minregion.gov.ua/Projects-list>

<sup>109</sup> Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» Електронний ресурс. Верховна Рада України. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032)

Проведене дослідження основних характеристик проектів ДФРР, процедури їх відбору та фінансування дозволяє виділити найвагомші проблеми, що потребують першочергового розв'язання з метою підвищення ефективності регіонального розвитку.

1. *Низька частка проектів, спрямованих на інвестування в економічний розвиток територій.* Більшість проектів, що фінансуються за рахунок ДФРР, не містять інвестиційної складової та не забезпечують економічний розвиток територій (не створюють можливості для розвитку бізнесу, нові робочі місця, не забезпечують збільшення податкових надходжень, зростання власних доходів територіальних громад). Натомість переважна більшість проектів має соціальне спрямування – будівництво, реконструкція, ремонт бюджетних установ (дошкільні заклади, школи, лікарні, амбулаторії тощо). Характерною є ситуація, коли територіальна громада, розпочавши будівництво спортивного залу чи народного дому за рахунок коштів ДФРР, не має в майбутньому власних фінансових ресурсів, щоб його закінчити та коштів на утримання таких установ. Як наслідок, вони стають тягарем для місцевого бюджету, створюють непродуктивні бюджетні робочі місця. Іншою групою проектів є ті, які забезпечують тепло- та енергоефективність бюджетних установ (заміна котлів, вікон, реконструкція водо-, теплопроводів тощо). Це важлива група проектів, що дозволяє економити бюджетні кошти в перспективі, проте вони не є інвестиційними проектами. Тому важливо відбирати якісні, концептуально сильні проекти, спрямовані на розвиток інфраструктури, підприємництва, що забезпечуватимуть мультиплікаційний ефект та розвиток регіону, а поточні ремонти слід фінансувати за рахунок коштів обласного бюджету та бюджетів територіальних громад, які суттєво зросли внаслідок бюджетної децентралізації.

2. *Низька якість представлених проектів.* Існуюча проблема низької інституційної спроможності органів місцевого самоврядування до підготовки проектів регіонального розвитку обумовлює низький рівень якості підготовлених проектів. Приблизно 30% поданих на розгляд Міжвідомчої комісії програм і проектів, які претендують на кошти ДФРР, не відповідають визначеним Урядом умовам та критеріям відбору. Заради справедливості слід зазначити, що впродовж останніх років рівень підготовки проектів місцевими органами влади та можливості отримання кваліфікованої сторонньої допомоги у цих питаннях суттєво зріс, водночас і надалі спостерігається брак креативних ідей, які б дозволили отримати нову вартість та додаткові надходження до бюджету в майбутньому.

3. *Проблема формування регіональних комісій з відбору проектів.* Гострою є проблема непрозорості формування регіональних комісій та відбору проектів на регіональному рівні. Комісія з відбору проектів ДФРР формується згідно з розпорядженням голови облдержадміністрації, з депутатів та чиновників, які дуже часто мають конфлікт інтересів - депутати просувають інтереси свого виборчого округу, власного бізнесу, інтереси спонсорів, політичної партії, чиновники мають професійний конфлікт інтересів - екологи лобіюють екологічні проекти, освітяни - освітні і т.д.<sup>110</sup> Члени комісії, незважаючи на значні обсяги роботи, зазвичай працюють на громадських засадах. Не прописаними є критерії їх відбору. Тому існує необхідність підвищення вимог до формування складу комісій, залучення до них кваліфікованих проект-менеджерів, економістів, архітекторів, науковців, які не є зацікавленими сторонами та зможуть неупереджено виконувати свої функції.

---

<sup>110</sup> Ковшенін К. Відбір проектів на ДФРР – доступ закритий. Режим доступу: <http://prorozvytok.com/2016/04/01/regional-development-fund-corruption/>

4. *Недосконалість методики оцінювання проектів.* Мінрегіоном встановлено критерії оцінки проектів: актуальність проекту; соціальний та економічний ефект від реалізації проекту; інноваційний підхід до вирішення проблеми; термін реалізації проекту; фінансова, інституційна сталість результатів проекту; обґрунтованість вартості проекту. Кожен з проектів оцінюється балами від 0 до 3 (0 – повна невідповідність, 1 – значна невідповідність, 2 – часткова відповідність, 3 – повна відповідність). Однак для членів комісії суб'єктивною є та чи інша оцінка, адже немає чітко визначених вимог щодо повної відповідності чи невідповідності за кожним з критеріїв.

5. *Відсутність контролю та покарання за недобросовісну роботу членів регіональних комісій* (конфлікт інтересів, свідоме заниження чи завищення оцінок) та не розроблена процедура перегляду та оскарження оцінок.

6. *Проекти, що відбираються і фінансуються ДФРР, не мають вагомого впливу для вирішення найважливіших проблем регіону.* Проекти, що подаються до ДФРР, є дуже подрібленими та спрямованими на вирішення поточних проблем, що обмежує можливості вирішення найважливіших проблем регіонального розвитку. Тому існує необхідність введення межі мінімальної вартості проекту, що фінансується з ДФРР, в розрізі окремих груп проектів.

Важливим механізмом державного стимулювання об'єднання громад є **субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури**. Вона надається для підтримки ОТГ та створення умов для їх інституціонального розвитку впродовж перших п'яти років після створення ОТГ. У 2016 р. обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури склав 1 млрд грн. Кошти субвенції були розподілені між ОТГ за чіткою формулою: в залежності від кількості сільського населення і площі ОТГ.<sup>111</sup>

Субвенція на формування інфраструктури надається на фінансування проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку та може спрямовуватися на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі, на виготовлення проектної та містобудівної документації). Зокрема, за рахунок субвенції планується створення центрів надання адміністративних послуг; реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб ОТГ з обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій; будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт доріг; закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів та інше.

Усі ОТГ Карпатського регіону у 2016 р. отримали з Державного бюджету субвенцію на розвиток інфраструктури (рис. 2.33). Водночас для більшості громад обсяг субвенції в розрахунку на одного мешканця є нижчим за середнє значення по Україні, що обумовлено специфікою методики нарахування субвенції, яка враховує лише кількість жителів сіл (селищ та малих міст не враховує).

Слід відзначити, що субвенція місцевим бюджетам на формування інфраструктури стала важливим джерелом капітальних видатків на фінансування інфраструктурних проектів ОТГ: в деяких ОТГ субвенція на формування інфраструктури, що надійшла з державного бюджету, суттєво перевищує власні доходи місцевих бюджетів – для деяких ОТГ більше як у

<sup>111</sup> Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 р.» Електронний ресурс. Верховна Рада України  
Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

два рази (рис. 2.34). Більше того, у Львівській області більше 60% коштів, залучених ОТГ на фінансування проектів розвитку, склала саме субвенція на формування інфраструктури. Ще 20% профінансовано за рахунок коштів ДФРР і лише 13% - за рахунок власних коштів ОТГ.

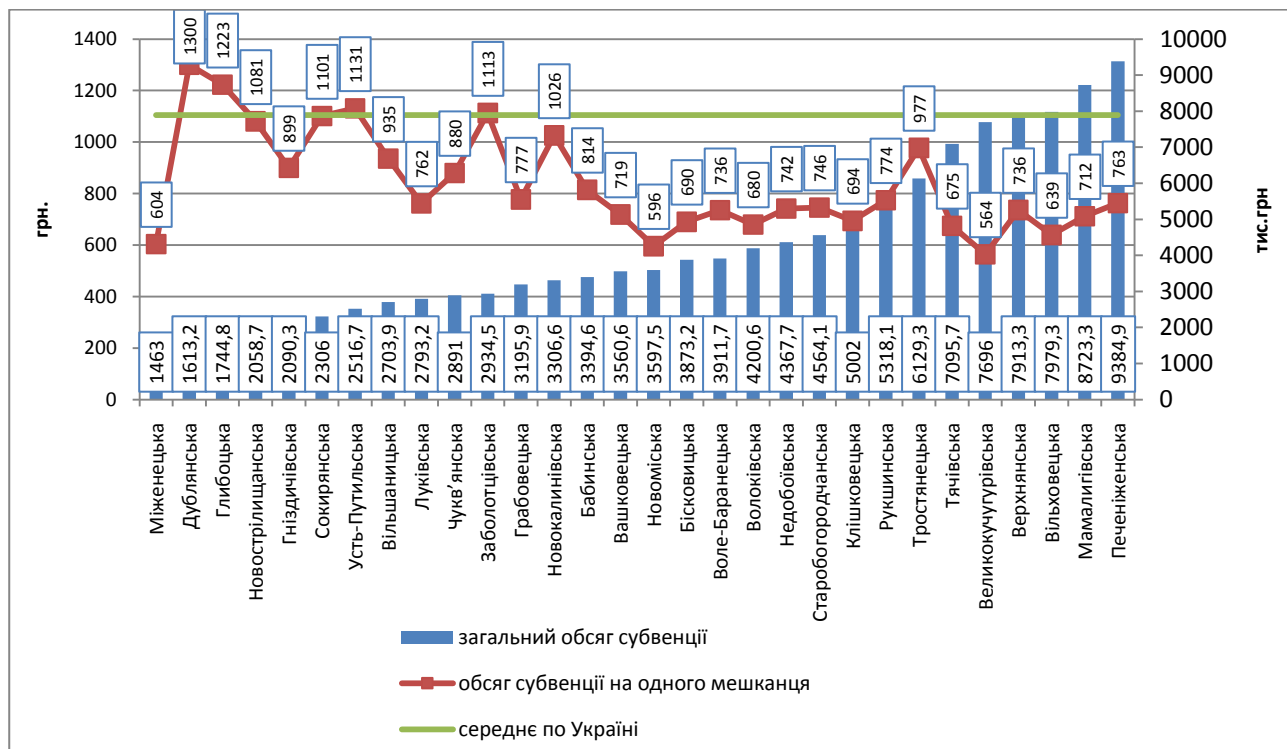


Рис. 2.33. Фінансування ОТГ Карпатського регіону за рахунок субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури у 2016 р.

\*Державний бюджет України на 2016 рік

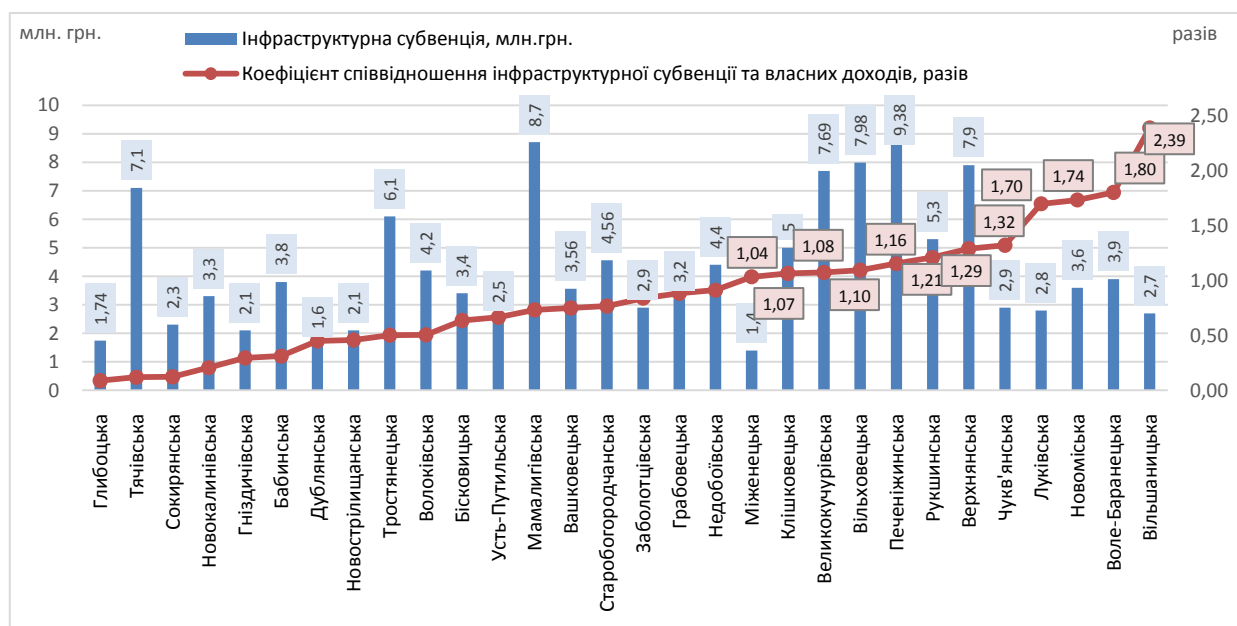


Рис. 2.34. Співвідношення одержаної субвенції на формування інфраструктури та власних доходів місцевих бюджетів ОТГ Карпатського регіону, 2016 р.  
Фінансування проектів місцевого розвитку за кошти обласного бюджету.

З одного боку, такий ефект від дії субвенції на формування інфраструктури можна розглядати як позитивний вплив цього механізму на об'єднання громад, з іншого боку, слід розуміти, що таке перевищення свідчить і про вкрай низький рівень фінансової спроможності новостворених ОТГ. А це змушує задуматись над подальшою долею таких громад, адже субвенцію вони зможуть отримувати лише впродовж 5 років після створення. Чи вдасться їм за цей час сформувати фундамент для самофінансування проектів розвитку?

Таке фінансування здійснюється на умовах співфінансування з залученням коштів місцевих бюджетів територіальних громад та коштів з інших джерел, не заборонених законодавством України. У Львівській області в рамках Стратегії розвитку виконується Програма проведення обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку у Львівській області на 2016-2020 рр., яка зорієнтована на вирішення проблем соціально-економічного розвитку громад шляхом підвищення ефективності використання місцевих ресурсів. Особливістю Програми є те, що обсяг залучених коштів територіальною громадою має бути не меншим від суми, яку планується залучити з обласного бюджету. У 2016 р. загальна вартість проекту не повинна була перевищувати 200 тис. грн., а у 2017 р. ця межа зросла до 400 тис. грн. У 2016 році у області реалізувалось 691 мікропроект, на реалізацію яких було виділено 54 млн грн. Приблизно четверта частина їх виконувалися у ОТГ. У 2017 р. в обласному бюджеті передбачено близько 70 млн грн. на співфінансування мікропроектів. Перевагами такого роду програм є зростання активності громад і щорічне розширення кола ініціативних мешканців, які готують і подають проекти. Водночас пріоритетними напрямками конкурсу задекларовані: фінансування освітніх закладів, народних домів, вуличного освітлення, дошкільних навчальних закладів, ФАПів, амбулаторій сімейної медицини, тобто мікропроекти фактично не носять інвестиційного спрямування, а спрямовані на дофінансування поточних потреб на ремонт чи оновлення матеріальної бази соціальної інфраструктури.

Додатковими ресурсами розвитку територіальних громад Львівщини є кошти Комплексної програми підтримки та розвитку агропромислового виробництва у Львівській області на 2016-2020 рр. (11 млн грн.), Програми підвищення конкурентоспроможності Львівської області (4 млн грн.), Регіональної програми з міжнародного транскордонного співробітництва та європейської інтеграції на 2015-2018 рр. (7,7 млн грн.).

З виконуваних у 2016 р. році програм у Львівській області лише дві виконувались задля стимулювання розвитку економіки: одна у сільському господарстві (11000 тис. грн.), інша – в межах Програми підвищення конкурентоспроможності – передбачала відшкодування частини відсоткової ставки за кредитами, взятими суб'єктами підприємницької діяльності, представниками малого бізнесу за рахунок бюджетних коштів, однак за результатами року не вдалось навіть використати передбачені на це в бюджеті ресурси. Тому вже у 2017 р. було конкретизовано галузеві пріоритети Програми: «Оброблення деревини та виготовлення виробів з деревини та корка», «Виробництво меблів», «Виробництво харчових продуктів».

Подібні програми започатковані і інших областях Карпатського регіону, а їх реалізація пов'язана з аналогічними проблемами, а саме: низька якість представлених проектів та їх невідповідність існуючим вимогам, проблема непрозорості формування комісій з відбору та оцінювання проектів, низька частка проектів інвестиційного спрямування.

**Партисипативне (учасницьке) бюджетування** є новим для української практики та, як засвідчує світовий досвід, дієвим бюджетним інструментом, що базується на залученні громадськості до процесу бюджетування. В українському законодавстві відсутнє інституційне забезпечення учасницького бюджетування на національному рівні. Водночас запровадження цього прогресивного інструменту у вітчизняну практику бюджетування є безальтернативним, позаяк сприятиме посиленню прозорості бюджетного процесу та суспільного розуміння планів влади щодо управління бюджетними коштами.

У вітчизняній практиці даний інструмент бюджетної політики не набув масового застосування, хоча станом на кінець 2016 року за міжнародної фінансової підтримки реалізуються проекти по запровадженню учасницького бюджетування в 38 містах, серед яких Київ та більшість обласних центрів (Чернігів, Полтава, Черкаси, Львів і ін.), а також такі міста як Краматорськ, Маріуполь, Прилуки, Обухів і ін. До слова, у Львові в межах бюджету участі в 2017 році будуть реалізовані 4 великі проекти та 63 малих, на загальну суму фінансування – 16 млн грн.<sup>112</sup> В Рівному – 31 проект на загальну суму 10 млн грн.; в Києві – 62 великі проекти на загальну суму 50 млн грн.<sup>113</sup>

Обсяги коштів, передбачені на реалізацію проектів в межах бюджету участі – незначні і знаходяться на рівні 1% від бюджету розвитку міста. Наприклад, для таких міст як Чернігів, Луцьк, Івано-Франківськ, Тернопіль – 1%; Львів – 1,1%; Черкаси – 0,7%. Для порівняння, у Варшаві на учасницьке бюджетування у 2016 році було виділено 4,5 млн євро, що еквівалентно 135 млн грн., у Гданську 2,4 млн євро (72 млн грн.). Найбільшу суму коштів на бюджет участі було виділено в Лодзі – 9,0 млн євро (270 млн грн.). (рис. 2.35). В невеликих містах Польщі йдеться про 5-10 млн злотих (що еквівалентно 29-58 млн грн.).<sup>114</sup>

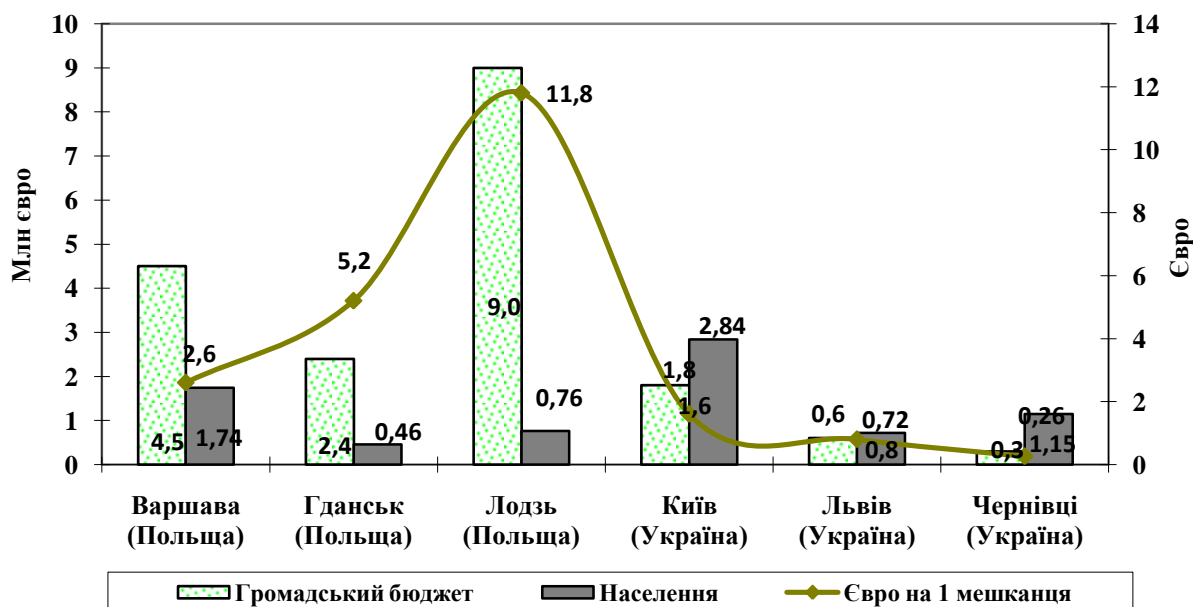


Рис. 2.35. Порівняння видатків на партисипативне бюджетування у деяких містах Польщі та України, 2016 р.

<sup>112</sup> Громадський проект Львів [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <https://lviv.pb.org.ua/statistics>

<sup>113</sup> Громадський бюджет Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://gb.kievcity.gov.ua/statistics>

<sup>114</sup> Велика ідея. Партисипативний бюджет – це не так про міські гроші, як про довір'я. – 2.11.2015. – Режим доступу: <https://bigggideia.com/practices/1494>



Практично у всіх містах України, які реалізують бюджети участі, п'ята частина проектів, обраних для реалізації - це проекти з покращення спортивних інфраструктурних об'єктів близько 10% – це проекти по вдосконаленню комунального господарства, значну питому вагу мають освітні проекти (біля 15%). Варто зазначити, що відсоток жителів, котрі голосують за проекти громадського бюджету у містах України коливається в межах від 1% до 4%. При цьому кількість жителів у містах, котрі беруть участь у голосуванні за проекти, прямопропорційно залежить від суми коштів, які міста виділяють на партисипативний бюджет.

Зазначене свідчить про те, що, з однієї сторони, поширення засобів демократії на місцевому рівні є новою справою, яка ще не набула широкого впровадження, з іншої – демократизація процесів управління місцевими фінансами, підвищення прозорості прийняття рішень та пряма участь громадян в розподілі коштів - це поштовх до якісних змін.

Отже, підвищення дієвості механізмів стимулювання економічного розвитку територіальних громад лежить в площині:

*1. вдосконалення процедури відбору проектів ДФРР шляхом:*

- посилення інвестиційної складової проектів. Для цього проекти ДФРР, що відбираються до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку доцільно розділити за напрямками, серед яких слід обов'язково виділити: проекти економічні (промисловості, малого бізнесу тощо), проекти просторового розвитку, соціальні проекти. По кожному з напрямків, з метою усунення суб'єктивності, потрібно чітко визначити правила оцінювання проектів відповідно до встановлених критеріїв, а також прописати у вимогах, що можна вважати повною відповідністю чи невідповідністю за кожним із критеріїв. Для підвищення частки проектів інвестиційного характеру, які в майбутньому дозволять отримувати нові податкові надходження та створювати робочі місця, використовувати максимальну оцінку – 3, натомість соціальний проект повинен оцінюватись не вище 2 балів;
- забезпечення прозорості формування регіональних комісій та відбору проектів на регіональному рівні. Для цього необхідно чітко визначити критерії відбору членів комісії. Такі комісії повинні формуватися з незалежних експертів без конфлікту інтересів. Також забезпечити фаховість членів комісії при розгляді проектів (економічні проекти мають оцінювати економісти, проекти просторового розвитку – архітектори і т.д.)<sup>115</sup>. Це дозволить членам комісії реально виконувати свої функції. Робота членів комісії має оплачуватись з обласного бюджету, оскільки це збільшить відповідальність за результати оцінювання;
- з метою усунення корупційної складової при виборі проектів при діючій комісії може бути створена незалежна рада, що розглядатиме конфліктні ситуації, до складу якої важливо долучити науковців, громадських діячів.

*2. удосконалення методики нарахування субвенції з держаного бюджету на формування інфраструктури* в частині включення до формули розподілу коштів населення селищ, що входять до ОТГ. Селищні ради, як і сільські формують бюджети базового рівня та вирішують подібні проблеми;

<sup>115</sup> Ковшенін К. Відбір проектів на ДФРР – доступ закритий. Режим доступу: <http://prorozvytok.com/2016/04/01/regional-development-fund-corruption/>

3. *надання пріоритету проектам інвестиційного характеру* при фінансуванні програм та проектів з обласного бюджету. При цьому важливо першочергово підтримувати ті проекти, що, по-перше, є вагомими для розвитку регіону, а не лише територіальної громади, а, по-друге, знаходяться на завершальній стадії, адже розпорошення коштів між великою групою проектів часто завершується зростанням кількості недобудов та незакінчених проектів, на фінансування яких немає коштів у місцевих органів влади;

4. з огляду на посилення асиметричності фінансової спроможності територіальних громад області, важливо *включити показник податкоспроможності громади до критеріїв відбору мікропроектів* для співфінансування з обласного бюджету.



Підписано до друку 22.05.2017р.  
Папір ксерокс ний. Друк на різнографі. Гарнітура "Times New Roman"  
Умов. друк. арк. 11,8. Наклад 100 прим. Зам.№7  
Друк: ПП "Арал"  
Свідоцтво: серія А01 №21230 від 18.06.2007 р.  
Державна реєстрація 09.09.1998 р.

м.Львів, вул. Козельницька, 4  
Тел: (050) 371-62-80