

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Кваліфікаційна робота

на тему: **«ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО
РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ
ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)»**

Виконала:

студентка академічної групи 1м – ДС
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
_____ Бойко Т.О.

Науковий керівник:

професор кафедри публічного управління,
адміністрування та права, доктор наук
з державного управління, доцент
_____ Задорожний В.П.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	11
1.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація»: базові аспекти і проблеми сучасного розуміння	11
1.2. Нормативно–правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні.....	24
1.3. Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад.....	43
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ПОЛТАВЩИНІ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	52
2.1. Формування територіальних громад в умовах децентралізації на Полтавщині	52
2.2. Огляд нормативно-правової бази України у сфері фінансової політики територіальних громад	59
2.3. Аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації.....	79
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	87
3.1. Зарубіжний досвід щодо формування територіальних громад, його імплементація у вітчизняну практику	87

.....	
3.2. Удосконалення нормативно-правової бази у сфері фінансової та бюджетної політики територіальних громад.....	92
3.3. Ресурсозабезпечення, як основа економічного розвитку територіальної громади та базис для стратегічного планування: напрями удосконалення	101
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	115
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	121
ДОДАТКИ.....	133

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сьогодні українське суспільство і держава зіткнулись із загальнонаціональною проблемою: рівень ефективності і якості функціонування органів місцевого самоврядування не лише не забезпечує створення умов інноваційного розвитку територіальних громад, а й у більшості громад він є недостатнім для забезпечення належного життєвого середовища та його підтримки на рівні, необхідному для всебічного розвитку людини, її самореалізації, не дозволяє виконувати зобов'язання щодо безпеки й умов життя людини. Якість і доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органів місцевого самоврядування, державними й комунальними установами та організаціями залишається на низькому рівні, позбавляючи громадян конституційних гарантій, гальмуючи розвиток територій і держави. Це пояснюється декількома причинами, проте однією з головних, на наш погляд, є відставання старих форм управлінської, організаційно-функціональної, діяльності від нових потреб, які виникли з початком децентралізації, тобто управлінської самодостатності органів місцевого самоврядування.

Уявлення про сутність місцевого самоврядування, зміст його діяльності з урахуванням політичних, економічних, правових, організаційних, фінансових, морально-етичних аспектів поступово змінювались у міру розвитку суспільно - економічних відносин. Сьогодні демократична, правова держава може повноцінно функціонувати лише за умови наявності розвиненої системи місцевого самоврядування, як специфічної форми публічної влади, яка реалізується через діяльність органів місцевого самоврядування за умови належного ресурсного забезпечення і фінансування. Саме на рівні місцевого самоврядування реалізується взаємодія публічних і громадських форм управління, що потребує врахування як загальнодержавних інтересів, так і громади та її мешканців.

З урахуванням викладеного, проблематика забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад в Україні є вкрай важливою та необхідною до розгляду.

Стан наукового дослідження. Теоретико-методологічною основою дослідження стали наукові праці наступних вчених та дослідників: Р.А. Колишко, А.С. Матвієнко, М.А. Будник, І.А. Грицьк, Ю.В. Ковбасюк, А.М. Нікончук, А.Ф. Ткачук, З.Л. Рибчак, С.А. Квітка та ін. Аналіз наукової доктрини показав, що на сьогоднішній день відсутні комплексні сучасні дослідження присвячені проблематиці забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад в Україні, особливо на прикладі окремої області. Цей факт і обумовив автором вибір теми для дослідження.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретико-практичних засад забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад на прикладі Полтавської області.

Відповідно до поставленої мети основну увагу зосереджено на конкретизації та вирішенні таких завдань:

- встановити поняття і сутність категорії «децентралізації» з позиції базових аспектів і проблем сучасного розуміння;
- охарактеризувати нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні;
- надати визначення бюджетної децентралізації та її впливу на фінансове забезпечення територіальних громад;
- визначити особливості формування територіальних громад в умовах децентралізації на Полтавщині;
- здійснити огляд нормативно-правової бази України у сфері фінансової політики територіальних громад;
- провести аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації;
- дослідити зарубіжний досвід щодо формування територіальних громад та можливості його імплементації у вітчизняну практику;

- виокремити шляхи удосконалення нормативно-правової бази у сфері фінансової та бюджетної політики територіальних громад;
- запропонувати перспективні напрямки удосконалення ресурсозабезпечення як основи економічного розвитку територіальної громади та базис для стратегічного планування.

Об'єктом дослідження є суспільно-правові та управлінські відносини, які виникають у процесі забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад у Полтавській області.

Предметом дослідження є забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад на прикладі Полтавської області.

Методологічну основу дослідження складає комплекс загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання. В основу дослідження покладено діалектичний метод наукового пізнання. Застосування формально-юридичного методу дозволило встановити поняття і сутність категорії «децентралізація». Метод системного аналізу дозволив дослідити нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Застосування структурно-функціонального методу дало змогу здійснити аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації, а також визначити особливості формування територіальних громад в умовах децентралізації на Полтавщині. Порівняльно-правовий метод було покладено в основу визначення особливостей зарубіжного досвіду щодо формування територіальних громад, його імплементація у вітчизняну практику. За допомогою використання формально-логічного методу було визначено перспективні напрямки вдосконалення забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад, зокрема шляхом вдосконалення нормативно-правової бази, а також ресурсозабезпечення територіальних громад.

Наукова новизна даного дослідження полягає в тому, що на основі аналізу чинного законодавства України, наукової доктрини, емпіричної бази та зарубіжного досвіду здійснено комплексне сучасне дослідження, присвячене проблематиці забезпечення сталого економічного розвитку територіальних

громад на прикладі Полтавської області.

У межах проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

– запропоновано авторське розуміння муніципального контракту як інструменту управління, базований насамперед на продуктивності використання публічних фінансових ресурсів;

– наголошено на доцільності впровадження в українську практику розподіл регіонів згідно з практикою ЄС на три групи: найменш розвинені регіони (ВРП на одну особу нижче за 75 % від середнього показника в Україні), перехідні регіони (ВРП на одну особу коливається в межах 75-90 % від середнього показника в Україні), розвинені регіони (ВРП на одну особу вище за 90 % від середнього показника в Україні) та, відповідно, здійснювати розподіл коштів ДФРР на основі цього групування регіонів;

– доведена необхідність упровадження інструментів е-урядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

а) науково-дослідницькій роботі – для подальших досліджень теоретичних і практичних проблем забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад на прикладі Полтавської області;

б) правотворчості – при вдосконаленні законодавства України;

в) правозастосуванні – як пропозиції для вдосконалення діяльності територіальних громад.

Структура та обсяг роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, дев'яти пунктів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 135 сторінок. Список використаних джерел розміщений на 12 сторінках та містить 114 найменувань. Додатки розташовані на 3 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація»: базові аспекти і проблеми сучасного розуміння

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на:

- адміністративно-територіальний устрій держави;
- систему органів публічної адміністрації;
- розподіл між органами публічної адміністрації функцій, повноважень та фінансових ресурсів [1, с. 9].

Децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [2, с.201]. Тобто, фактично мова йде про необхідність оптимізації системи публічної влади, що підсилює демократизацію внутрішніх відносин та, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності громадського контролю за виконанням владних повноважень.

У свою чергу децентралізація державного (публічного) управління є складним комплексним поняттям. У найзагальнішому сенсі децентралізація в правовій демократичній державі це передача певного обсягу владних повноважень компетентними суб'єктами управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу управлінських функцій є можливість прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [3, с. 23].

Децентралізацію часто розуміють як необхідний компонент процесу демократизації країн в їх перехідну епоху. Це перехід від структур та інститутів

суспільств авторитарних та тоталітарних, не орієнтованих на активну та реальну участь громадян в управлінні справами суспільства, до суспільств, які засновані на ініціативі та відповідальності окремої людини (та громади) [4, с. 43].

На думку відомого фахівця з публічного управління О. Оболенського, «децентралізація – це передача частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем» [5, с. 111].

А. Коваленко вважає, що сутність децентралізації полягає в тому, що «політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійність і ієрархічну незалежність від органів як державного управління, так і самоврядування» [6, с. 3].

У свою чергу В. Кампо розглядає питання централізації і децентралізації у сфері виконавчої влади через делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, а також через діяльність місцевих державних адміністрацій [7, с. 64].

За І. Грицяком, децентралізація державного управління – це «діяльність незалежного місцевого самоврядування в результаті передачі їм повноважень держави». Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що, очевидно, дає можливість розгляду різних видів влади місцевого самоврядування і державної влади. При цьому І. Грицяк зауважує, що, на відміну від процесів деконцентрації, які поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, децентралізаційна діяльність своїм об'єктом має сферу місцевого самоврядування [8, с. 88].

У ґрунтовному дослідженні вітчизняних провідних фахівців з державного управління, децентралізація державної влади визначено як самостійність у

підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому. При цьому децентралізація на практиці виявляється як передавання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [9, с. 166].

У граничному своєму вигляді децентралізація набуває майже повної, а то й повної незалежності виконавця від управлінця. Але в останньому випадку це означає вже і зникнення самого управління. Тому децентралізація, як зрештою і централізація, є по своїй суті явищами не абсолютними, а відносними. Процес децентралізації може торкатися взаємовідносин держави і суспільства в цілому, коли державний вплив на різні сфери суспільного життя зменшується і створює тим самим поле для включення процесів соціальної самоорганізації та самоуправління, які іманентно притаманні всім людським спільнотам [10, с. 17].

Слід зазначити, що окремі дослідники розглядають децентралізацію влади виключно як одну з форм субсидіарності. За цією схемою верхні ланки отримують від нижніх обмежене коло функцій і діють, фактично, на одному з ними рівні [11].

Однак слід зазначити, що субсидіарність – це складова частина процесу децентралізації (а не навпаки). Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються. Відповідно, мова йде про загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. Цей принцип було піднесено до рангу конституційної норми в континентальному європейському федералізмі, узагальнюючи процес децентралізації повноважень публічної влади і розширення можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень. Принцип субсидіарності застосовується як політична і організаційна норма Європейського Союзу (ст. 3b Маастрихтського договору), згідно з якою політичні рішення повинні

прийматися на рівні, найближчому до громадян, проте достатньому для їх ефективного виконання. При цьому зрозуміло, що на практиці знаходження оптимального розташування осередку прийняття рішень може бути результатом певних домовленостей між центром та нижчими рівнями влади [10, с. 7].

В. Борденюк зазначає, що децентралізацію державної влади треба відрізнити від делегування повноважень органам місцевого самоврядування. За децентралізації відповідні повноваження первісно належать їм за законом, делегованими є повноваження, які первісно закріплені за відповідним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконувати які він має право в силу того ж закону і передавати менш повноважним органам, у тому числі і органам місцевого самоврядування. Якщо для делегування повноважень потрібна згода органу, якому передаються ці повноваження, то за децентралізації такої згоди не потрібно. Якщо делеговані повноваження можуть бути відкликані органом, який їх делегував, то децентралізовані повноваження не можуть бути відкликані [12, с. 24].

Децентралізація та субсидіарність є двома головними принципами функціонування публічної адміністрації. Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевого самоврядування є найбільш ефективною формою організації державної влади [13, с. 111]. Така модель підтвердила у тому числі й свою економічну перевагу над централізованою формою державної організації [14, с.223]. Принцип субсидіарності передбачає, що державі дозволяється застосовувати економічні та інші важелі впливу лише у тих випадках, коли йдеться про вирішення загальнодержавних завдань, або коли ситуація виходить за межі окремо взятої адміністративної одиниці [15].

З одного боку, реалізація цього принципу частково обмежує суверенітет державної влади, але з іншого – без нього неможливе реальне врядування громад та забезпечення «публічності» адміністрування [16, с. 596].

Таким чином, субсидіарність встановлює певну межу, у тому числі у повноваженнях органів публічного управління, за якою доцільно проводити децентралізацію.

На думку колективу авторів монографії «Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети», механізм децентралізації доцільно розглядати у чотирьох вимірах:

- управління суспільно-політичним розвитком регіонів;
- управління соціогуманітарним розвитком регіонів;
- управління економічною сферою регіонів;

– регулювання зовнішніх відносин регіонів. В цілому децентралізацію державного управління доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. Перший підхід – це відносини між державою та громадянським суспільством, а саме – збільшення прав щодо прийняття рішень людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади.

Другий стосується традиційного погляду на проблему перерозподілу повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування. Науково-прикладні та методичні розробки з цього питання можуть суттєво допомогти практичному руху українського суспільства до європейських стандартів суспільного життя. Позитивний результат на цьому шляху може бути досягнутий тільки в разі використання комплексного підходу, тобто децентралізація має відбуватися паралельно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі» [18, с. 167].

Зарубіжні фахівці в інтерпретацію поняття «децентралізація», її сутність і зміст вкладають два основних аспекти. По-перше, децентралізація передбачає розмежування відповідальності між центральним, регіональним і муніципальним управлінням. По-друге, децентралізація є внеском у ключові

елементи ефективного управління, а також у розширення можливостей участі людей в економічних, соціальних і політичних рішеннях [19, с. 2].

У зарубіжних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах. Отож, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю [20, с. 10].

У контексті аналізу поняття «децентралізація» не слід забувати про те, що воно тісно пов'язано з поняттям «централізація». Більше того, децентралізація і централізація є парними категоріями, вони позначають певне явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Децентралізацію і централізацію можна розглядати як певні дії щодо збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб, що перебувають на різних ієрархічних рівнях тієї чи іншої системи управління (державою, галуззю, установою, колективом людей тощо). Це характеристика розвитку системи (динамічна), але вона може бути і статичною, коли здійснюється порівняння організації управління в різних системах, йдеться про рівень централізації (наприклад у демократичних і тоталітарних державах). Враховуючи те, що сутністю управління є відносини між учасниками процесу, централізація і децентралізація – це характеристики відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відображають розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх відносин і зовнішніх зносин системи [18, с. 166].

В цілому централізація та децентралізація є властивістю, і принципом, і елементом державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих. Відповідно врахування співвідношення централізації та децентралізації вважається необхідним для структурної побудови та діяльності апарату державного управління.

Як слушно зауважує С. Серьогіна, для України процеси демократизації та модернізації державності лежать перш за все у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владами. Особливим чином вимога такого балансу проявляється в муніципально-правових інститутах. У цьому контексті системно проявляються взаємозв'язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації і децентралізації, правовим прогресом у розвитку сучасних інститутів демократії, удосконаленням правової, у тому числі й конституційної, та організаційної моделі місцевого самоврядування та правопорядку у ній [22].

Таким чином, централізацію і децентралізацію, безумовно, можна розглядати як певні дії щодо збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб, що знаходяться на різних ієрархічних рівнях у тієї або іншої системи управління (державою, галуззю, установою, колективом людей тощо) [23, с. 14].

Еволюція системи місцевого самоврядування в Україні дає можливість стверджувати, що децентралізація влади завжди була актуальною темою в процесі державотворення, при тому що старі механізми розмежування повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – не сприймалися [24, с. 30]. Разом з тим, слід погодитися з дослідниками, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи

влади отримують деяку політичну автономію разом з новими функціями та ресурсами [25, с. 68].

На сьогодні децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. У таблиці 1.1. наведені види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу.

Таблиця 1.1

Види децентралізації суб'єктами та сферами впливу
(складено автором за даними [20, с. 10])

Вид	Опис
Територіальна децентралізація	Створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.
Функціональна децентралізація	Визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.
Предметна децентралізація	Професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади.

Однак при цьому непотрібно забувати про те, що децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі (по вертикалі мова йде про чітке визначення

порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня, по горизонталі – про розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

На рівні територіальної децентралізації доцільно виділяти три системотворчі компоненти:

1. Децентралізація політична (відповідний устрій).
2. Децентралізація адміністративна.
3. Децентралізація фінансова.

Реалізація зазначених форм здійснюється по-різному: за допомогою деконцентрації або деволюції. Наприклад, на думку В. Малиновського "у випадку деконцентрації центральний уряд розосереджує цілий ряд своїх функцій, таких як планування й фінансування, серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація являє собою, насамперед, адміністративну міру, при реалізації якої право прийняття рішень як і раніше залишається за центральними державними міністерствами та установами зі спеціальним статусом.

У випадку деволюції центральний уряд передає певні повноваження й функції нижнім рівням уряду. Основна мета в цьому випадку закладається у наближенні уряду до населення, підвищення його прозорості і підзвітності. У даних умовах місцевий уряд діє в загальних політичних рамках, установлених центральним урядом, але воно функціонує автономно в плані реалізації своїх функцій [23, с.101].

Серед причин проведення децентралізації у системі публічного управління визначають:

- 1) ефективність: підвищення адміністративної й економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб;
- 2) прозорість: чітко простежується зв'язок між коштами, виплаченими платниками податків, і рівнем послуг, забезпечених на місцевому рівні;

3)субсидіарність: ретельність підвищується, якщо забезпечувати підлеглість демократично обраних посадових осіб своїм виборцям;

4)мобілізація: широка колективна участь місцевого населення в діяльності місцевих установ повинна зміцнювати процеси прийняття рішень і розвитку демократії [4, с.44].

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації, на думку вітчизняних та зарубіжних дослідників, є:

1)час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);

2)реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність;

3)завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;

4)прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо;

5)період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки –значно коротший;

6)підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення;

7)зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;

8)мінімізація бюрократизму;

9)звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення, тощо;

10)гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;

11)підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;

12)об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращання, вдосконалення, виправлення помилок тощо;

13)територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо [1, с. 12].

При цьому для ефективної децентралізації, як правило, необхідно наділення територіальних колективів чітко визначеною компетенцією та адекватними засобами вирішення питань, що стосуються даної компетенції, надання їм можливості формувати свої органи управління, обмеження контролю за діяльністю місцевих органів з боку центральної влади [25, с. 36].

Безумовно, децентралізація може підвищити ефективність організації, за умови що базові потреби задовольняються, але вона може мати й негативні наслідки, особливо, якщо є потреба в координації, швидких і твердих рішеннях, що абсолютно необхідно при прискореному розвитку. Проведення реформи децентралізації держапарату в перехідних країнах може виявитися досить ризикованим кроком, тому що для управління такою системою необхідний механізм адекватної оцінки й контролю децентралізованих органів влади [26, с.35]. Крім того, до ризиків децентралізації слід віднести загрозу монолітності політики держави у відповідних сферах; дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень; ускладнення координації, труднощі узгодження цілей [1, с.13].

Отже, централізація та децентралізація є властивістю, і принципом, і елементом державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих. Відповідно врахування співвідношення централізації та децентралізації вважається необхідним для структурної побудови та діяльності апарату державного управління. Що стосується поняття «деконцентрація», то у державному управлінні воно має два основних значення:

1.Процес передачі обмежених владних повноважень на місця, який дозволяє збалансувати відносини в системі «центр – периферія», шляхом перерозподіл у частини функцій, повноважень і сфер впливу в середині виконавчих структур. Деконцентрація зазвичай супроводжується також передачею відповідальності та ресурсу, необхідного для її реалізації владних повноважень. Вважається, що чим менше розподільних ланок задіяно в цьому процесі, тим більше гарантій, що вони будуть використані за призначенням.

2.Модель територіального управління, яка відображає особливий тип розподілу владних повноважень між центром прийняття управлінських рішень та його територіальними представництвами. Відзначається жорсткою ієрархічністю, однак, на відміну від абсолютної централізації, все ж передбачає наділення території мінімальним рівнем управлінської автономії без права на самоврядування.

А. А. Крусян розмежовує децентралізацію державного управління як принцип організації місцевого управління, котрий означає, що державним органам, які здійснюють виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування делегується низка повноважень центральних органів виконавчої влади на місцях і органи місцевого самоврядування мають максимально можливу незалежність в усьому, що стосується рішення справ місцевого значення, і деконцентрацію публічної влади як принцип організації управління на місцях, що припускає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальних громад [27, с. 32].

Деконцентрація часто розглядається як переважно адміністративний концепт, який означає деволюцію адміністративних функцій на більш низькі рівні. Це відбувається у вигляді створення спеціальних органів центральної влади на місцевому рівні, наприклад, підрозділів міністерств на місцях, які в певній мірі незалежні, але підпорядковуються Міністерству [25, с. 67]. Крім цього, шляхом виборів через групи зацікавлених осіб, через вплив на місцеву

громадську думку завдяки визначенню власної позиції щодо політичних питань вони можуть впливати на рішення, що приймаються на місцевому рівні [28, с. 202].

На думку французьких дослідників, поняття деконцентрації влади є близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління» [29, с. 57], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади (Рис.1.1).

Рис.1.1

Поняття децентралізації та декоцентрації

(складено автором на підставі досліджень [28-30]).



Західноєвропейські вчені зазначають, що «деконцентрація має виявлятися як децентралізація, але це не зовсім так. Деконцентровані підрозділи – це швидше місцеві руки центру, ніж наділені владою субстанції. До того ж розподіл завдань між територіальними адміністративними підрозділами (об'єднаннями) центрального уряду і місцевими урядами визначено нечітко, тому діяльність деконцентрованих підрозділів де-факто обмежує простір для

місцевої автономії. Інший головний чинник – це недостатність ресурсів місцевих урядів, які залежать від підтримки центрального уряду. Таким чином, дуалістична система є насправді високо розбалансованою» [30, с.42].

Аналіз понять «децентралізація» та «деконцентрація» дає можливість використовувати їх у різних значеннях. І. А. Грицяк зазначає, що «останніми десятиліттями у країнах світу значно посилюлися процеси деконцентрації і децентралізації державної влади. Справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральної виконавчої влади на місцях (префектам)» [8, с. 16].

Кожна централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні. З огляду на це децентралізація охоплює деконцентрацію, тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації [1, с. 11].

Таким чином, спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Централізація та децентралізація є властивістю, і принципом, і елементом державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих. Відповідно врахування співвідношення централізації та децентралізації вважається необхідним для структурної побудови та діяльності апарату державного управління.

1.2. Нормативно–правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні

В Україні протягом останнього часу спостерігається тенденція до децентралізації влади, адже якщо декілька населених пунктів об'єднуються, вони сформуєть спроможну об'єднану територіальну громаду. ОТГ— добровільне волевиявлення жителів кількох сіл про об'єднання їхніх органів

самоврядування. ТГ— жителі сіл, селищ та міст, які об'єднані постійним проживанням у межах певної самостійної – адміністративно-територіальної одиниці, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [14].

Основні засади формування територіальних громад вивчають багато вчених та фахівців: М.П. Орзіх, І.М. Лисенко, О.М. Кондрашова та інші. Наприклад, М.П. Орзіх вважає, що територіальною громадою можна назвати, такий первинний суб'єкт місцевого самоврядування до складу якого входять громадяни України, особи без громадянства, іноземці, які постійно мешкають, чи працюють на території держави, або володіють, або сплачують місцеві податки та збори й володіють нерухомим майном.

І.М. Лисенко трактує поняття територіальної громади, як об'єднаної певними зв'язками, проживаючої на одній території, та такої, що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, органи місцевої представницької влади (сільські, селищні, міські ради і так далі), загальні збори з метою реалізації своїх інтересів.

О.М. Кондрашов вважає, що територіальна громада це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають певні колективні інтереси і визначений законом правовий статус.

Не однастайність думок серед науковців щодо поняття «територіальна громада» свідчить про постійну динаміку. Очевидно, що територіальні громади ніколи не бувають статичними, вони завжди знаходяться у процесі розвитку.

У середині дев'яностих років переважно вся влада була спрямована на централізацію. Відповідно до цього всі ресурси та повноваження також були зібрані суто на центральному рівні, що значно послаблювало самостійну роботу самоврядування. Приблизно у 2004 році починається переосмислення такого підходу та спроби впровадити адміністративно-територіальну реформу та реформу, що стосується місцевого самоврядування. На жаль, дані спроби не дали помітних успіхів. Ситуація змінюється трохи пізніше, у зв'язку зі зміною

пріоритетів. Тепер однією з цілей України є європейська інтеграція, що потребує рішучих кроків.

Отже, у 2014 році в рамках проголошення курсу на децентралізацію в Україні почалися реформи місцевого самоврядування та заходи адміністративно-територіальної реформи. Як створити спроможну громаду? Першим кроком на шляху досягнення цієї мети є передача повноважень та фінансування органів місцевого самоврядування. Це й маєтись на увазі, коли йдеться про децентралізацію.

Всі територіальні громади групуються навколо певного центру. Переважно центр громади обирається за рівнем його віддаленості від крайньої точки даної громади. Важливим критерієм є можливість задовольнити проблеми населення даної громади, тож при виборі центру велику увагу звертають на швидкість прибуття невідкладної швидкої допомоги, пожежної служби тощо. Саме тому приблизною відстанню від центру громади до периферії є двадцять кілометрів дороги з твердим покриттям. Звісно, все це дуже умовно та існують певні винятки, зумовлені різними особливостями рельєфу чи відсутністю доріг з твердим покриттям.

Впровадження в життя даної реформи, як і будь-якої іншої містило деякі проблеми. Основною причиною труднощів, що виникали була недовіра населення в можливість впливати на процес об'єднання таких громад, що породжувало їх незацікавленість в даній справі. Як наслідок було зареєстровано близько тридцяти судових справ через порушення проведення обговорень та процесів прийняття рішень з приводу об'єднання територіальних громад через відсутність комунікацій між владою та суспільством. Що стосується фінансової сторони, то об'єднання в громади всіляко заохочувалось шляхом введення змін в Бюджетний та Податковий кодекси. Згідно з цими змінами, громади мали можливість безпосередньо взаємодіяти з державним бюджетом, не маючи посередників у вигляді обласних чи районних установ.

Ще одною з проблем, яку могло б вирішити добровільне об'єднання в спроможні громади, є забезпечення нормального функціонування населення,

що проживає на території, яка втратила власні органи самоврядування. Таким чином для таких територій обирається староста – особа-посередник між владою та жителями, що представляє їх інтереси, допомагає в підготовці документів та вносить свої пропозиції з питань діяльності сіл, селищ, міст, що він представляє. Однак, тут теж виникає безліч труднощів, пов'язаних з неузгодженням певних питань на законодавчому рівні. Законодавством точно не було вирішено повноваження вищезгаданих старост, з'являлись проблеми з визначенням територій, що вони представляють. Ще одною суттєвою проблемою є відсутність грошей в Державному бюджеті, передбачених на вибори таких старост, що означає – відповідальність за їх проведення лягає на органи місцевого самоврядування. Через це існує великий ризик відстрочки та не проведення виборів внаслідок браку фінансів.

Важливою проблемою в практиці впровадження об'єднання в ТГ стало блокування містами цієї ініціативи. Вважаючи себе самодостатніми в плані розвитку та фінансів, вони протестують проти приєднання до них навколишніх сіл чи селищ, розглядаючи ризики послаблення розвитку самих міст, внаслідок браку коштів на забудови та фінансування інфраструктури. З іншої сторони, об'єднання сіл з містами, робило б їх передмістям і створювало між ними б міцний зв'язок. Більшість жителів користувались би медичними, культурними, освітніми та іншими 'послугами. Безперечно таке об'єднання не передбачає зміни територіального статусу. На даний момент, така практика не віднайшла в суспільстві широкої підтримки, оскільки лякає представників влади і міст, і близько розташованих до них сіл. Перші бояться за значне збіднення власного бюджету, внаслідок значних вкладів у інфраструктуру останніх, а останні – знецінення їх ролі в обговоренні питань місцевого значення та перенесення центру прийняття рішень в міста.

Проблеми розвитку територіальних громад вивчають багато соціологів, економістів, політичних вчених, фахівців державного управління, як і в Україні, так і закордоном. На сьогодні реформа децентралізації в Україні спрямована на створення системи сучасного місцевого самоврядування, яке базується на

основі розвитку місцевої демократії з використанням європейських цінностей, для яких основною задачею є наділення ТГ ресурсами та повноваженнями, які забезпечать надання високоякісних послуг та розвитку місцевої економіки.

Парламентом було ухвалено Закон України № 157 від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [31], а урядом було прийнято Методику формування спроможних територіальних громад (постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 року) [32].

У відповідності до затвердженої Методики, спроможною територіальною громадою, можуть вважатися добровільно об'єднанні села, селища, міста, які здатні самостійно або через місцеві органи влади забезпечити високий рівень надання різних послуг, насамперед у сфері охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, соціального захисту, освіти, культури, які б враховували фінансове забезпечення, кадрові ресурси та розвиток інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці [32].

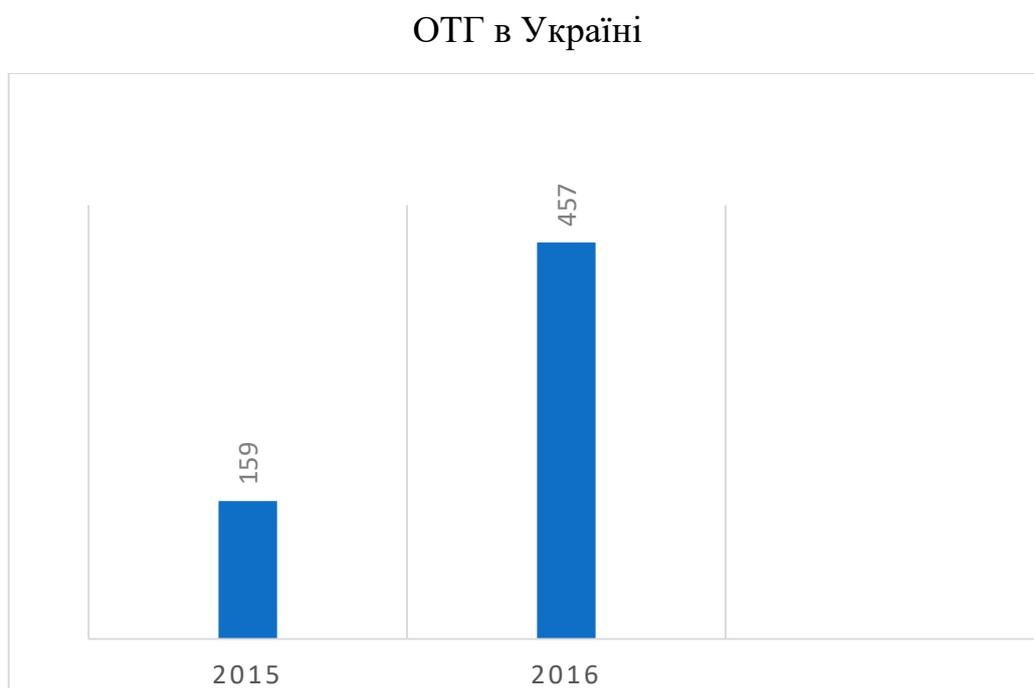
У середині 2015 року була розпочалася практичне впровадження процесу об'єднання ТГ. Станом на 2015 рік було утворено 159 ОТГ, які об'єднали 793 територіальні одиниці. Нові органи місцевого самоврядування було обрано 25 жовтня 2015 року. Станом на січень 2016 року дані органи місцевого самоврядування перейшли на прямі рахунки з державою, які показали позитивну динаміку розвитку наприкінці року. Нові ОТГ отримали розширені повноваження та додаткові ресурси, для свого розвитку, що у свою чергу дозволило впровадити реалізацію проектів розвитку інфраструктури: ремонту доріг, адміністративних будівель, а також будувати нові школи, дитячі садочки, водогони, очисні споруди, системи вуличного освітлення, дороги, створювати нову комунальні підприємства, закуповувати нову комунальну техніку та дбати про благоустрій ОТГ тощо.

Суттєвий прогрес при формуванні ОТГ відбувся у 2016 році, оскільки кількість громад зросла у два рази.

Починаючи з січня 2017 року в Україні уже налічувалось 366 ОТГ, в які об'єдналось 1740 територіальних одиниць у яких пройшли перші вибори

місцевої влади. Для того, щоб врегулювати проблемні питання об'єднання та формування у 2017 році було прийнято низку законів. 30 квітня 2017 року у 47 об'єднаних територіальних громад відбулись вибори місцевого самоврядування, які стали першими виборами місцевого уряду у новостворених ОТГ. Таким чином, на початок червня 2017 року в Україні було утворено 413 об'єднаних територіальних громад у яких відбулись перші місцеві вибори [33] (Рис.1.2).

Рис.1.2



Проте, існує і кілька невирішених проблем, оперативного та стратегічного характеру, які будуть перепонами при подальшій реалізації реформи. Зокрема, серед таких проблемних питань, можна відзначити:

1. Не завершено створення перспективних планів формування територіальних громад. Велика кількість ОТГ створюється не беручи до уваги вимоги Методики щодо їх створення [32]. Певні ОТГ виникають для того, щоб отримати додаткові ресурси та повноваження, не будучи в стані розпочати економічні процеси та забезпечити своїх жителів відповідним рівнем послуг адже у них відсутні інфраструктура та ресурси належної якості, що унеможлиблює забезпечення сталого розвитку громадян. Розвиток цієї практики ставить під загрозу нівелювання сутності реформи, адже на місці

спроможних територіальних громад виникають незначні, слабкі в плані інфраструктури та кадрових ресурсів громади.

2. Не ефективне використання фінансових засобів територіальних громад на їх розвиток. Досить часто в установах місцевого самоврядування сільських ОТГ не здатні розробити високоякісні інвестиційні проекти з метою отримання державних та міжнародних коштів, не в стані планувати та пограмувати розвиток громадян [34]. Продовження введення політики децентралізації управління має відіграти значну роль в процесі нормалізації соціально-економічної ситуації в країні, подолати контрверсії між різними рівнями влади, слугувати допоміжним засобом для збільшення ефективності використання бюджетних коштів незалежно від рівня управління.

3. Процес створення ОТГ часто не отримує підтримки місцевих рад, районних адміністрацій. Дана проблема існує, і про це часто говорять представники вже створених ОТГ, експерти, а нещодавно і представники органів виконавчої влади у Києві. Місцеве самоврядування має побоювання втратити робочі повноваження чи місця, тому протидіють створенню ОТГ. Водночас місцеві ради не хочуть втратити свій вплив на районні чи селищні ради, адже при створенні ОТГ повністю переформовуються органи місцевої влади. Досить критична ситуація склалась у Київській області експерт офісу регіональних реформ Київського районного відділу асоціації міст України, Володимир Удовиченко назвав головні фактори стримування процесу утворення ОТГ: негативний вплив політиків та органів регіонального рівня, незадовільна робота облдержадміністрацій, супротив з боку районних рад та райдержадміністрацій, відсутність місцевого самоврядування, яке готове проводити реформи.

4. Питання ефективного розподілу повноважень та функцій між районними адміністраціями та місцевими радами ОТГ не є врегульованим. Кожен раз виникають нові протиріччя між органами місцевої влади та адміністративних районів, які створюються, якщо відсутня офіційна позиція моделі реформи всіх рівнів територіального устрою. Згідно даних Мінрегіону

України, вже є 15 територіальних громад, у яких територія повністю співпадає з територією адміністративних районів відповідно. Існують і такі райони, у яких територія майже повністю чи повністю покривається декількома ОТГ. У таких районах свою роботу продовжують районна державна адміністрація та районна рада, хоча більшість повноважень має перейти до створеної ОТГ. В результаті виникає низка проблем щодо розподілу повноважень. Необхідність визначення функціонування та повноважень райдержадміністрації та райради є досить вагомим. Потрібно все чітко визначити, а також переглянути видатки на утримання апаратів та їхню чисельність.

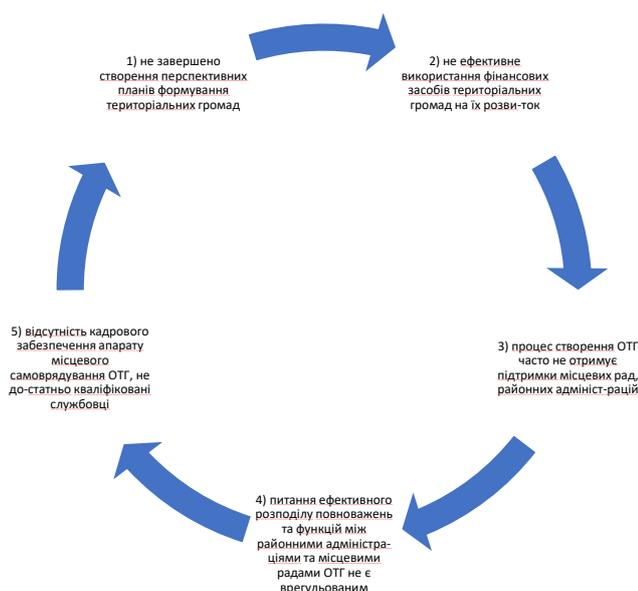
5. Відсутність кадрового забезпечення апарату місцевого самоврядування ОТГ, не достатньо кваліфіковані службовці. Неспроможність освоїти державні кошти, неефективне використання ресурсів та фінансів, результат роботи не достатньо кваліфікованого кадрового забезпечення. Органи самоврядування в ОТГ досить часто не в змозі підготувати якісні інвестиційні проекти, якими б можна залучити кошти держави чи кошти міжнародної допомоги, не готові для запровадження плану стратегічного планування розвитку громад. Вирішенням цієї проблеми є введення дієвих програм професіоналізації органів місцевого самоврядування, впровадження проектів для підвищення кваліфікації службовців та надання необхідної методичної допомоги та консультацій з боку виконавчої влади.

6. Якість надання соціальних та адміністративних послуг, а також питання контролю за законністю рішень потребує детального опрацювання. Актуальним є питання контролю за законністю рішень, адже є дуже високі корупційні ризики щодо використання та витрат державних коштів, тому впровадження таких механізмів було б дуже хорошим рішенням, і якість надання соціальних та адміністративних послуг зростає у разі. Метою децентралізації на середньострокову перспективу насамперед є завершення процесу формування гідних територіальних громад на території країни, підвищення інституційної та ресурсних спроможностей громад, введення стратегічного планування розвитку ОТГ, інфраструктури та покращення якості надання послуг населенню. Для

досягнення успіхів в реалізації реформи територіальної організації місцевої влади на певних засадах децентралізації необхідно насамперед продовжувати покращувати законодавчо-нормативне забезпечення реформи (Рис.1.3).

Рис.1.3

Проблеми забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад в Україні



16 вересня 2015 року Кабінет Міністрів України ініціював та затвердив експеримент постановою №726, який полягає у тому, щоб 50% щомісячних надходжень митних платежів на територіях Львівської, Чернівецької, Одеської та Волинської областей були спрямовані до спеціальних фондів обласних бюджетів із метою фінансування відповідно та отримавши додаткове фінансування для ремонту та реконструкції дорожньої інфраструктури.

З 1 січня 2015 року до Бюджетного кодексу України внесено цілу низку змін, які фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та посилення їхньої спроможності шляхом встановлення механізму переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (на сьогодні села та селища, міста районного значення отримують показники бюджету через районний бюджет). Об'єднані територіальні громади набувають статусу міст обласного значення.

Найважливішим питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є фінансова підтримка, яка відбудеться у формі субвенцій для формування інфраструктури згідно зі стратегічними програмами розвитку територій (стаття 24-1 Кодексу). Основним джерелом фінансування шкіл та первинної медичної допомоги є також субвенція з Державного бюджету. Для фінансового забезпечення повноважень об'єднані територіальні громади отримують фінансові ресурси, основний з яких - 60 % податку з доходів фізичних осіб, стаття 64 Бюджетного кодексу України. Крім цього основного податку, відповідно до статей 69-1, 71 Кодексу, до бюджетів громад надходить 25% екологічного податку, 5% акцизного збору з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля і транспорт), збори та інші платежі відповідно до наведеного вище Кодексу. Громади отримують фінансові ресурси, якими зможуть самостійно розпоряджатися за напрямками видатків, визначеними у статті 89 Кодексу. З районного рівня бюджетів після передачі повноважень об'єднаним громадам будуть надаватись послуги медицини другого рівня та проводитись видатки на заходи загальнорайонного значення, обласний бюджет буде фінансувати освіту – на утримання шкіл-інтернатів та вузів, - підготовку кадрів та медичну галузь - спеціалізовані заклади. Ці видатки також проводяться за рахунок субвенцій з Державного бюджету та доходів, які закріплені Кодексом. Змінами до Податкового кодексу України з 2015 року передбачено, що органи місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги по платі за землю не тільки в межах, але і за межами населених пунктів (стаття 10 Кодексу).

Основними проблемами, що виникають при формуванні та розвитку територіальних громад є те що згідно з Методикою формування територіальних громад, адміністративний центр громади має знаходитись на відстані 20-25 км, у центрі також має бути добре розвинута інфраструктура та наявні всі адміністративні одиниці. Тому виникає необхідність у розробці таких

математичних методів та засобів формування та розвитку територіальних громад, які здатні сформувати спроможну територіальну громаду згідно з Методикою формування ТГ та визначити першочергові питання розвитку ТГ.

Одним із чинників, що гальмує розвиток європейської моделі публічного управління на регіональному рівні в Україні, є недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих та стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів. Протягом 2005-2013 рр. відбувалися спроби розширення джерел наповнення місцевих бюджетів власними фінансовими ресурсами, що мали знизити рівень трансфертів з державного бюджету та сприяти підвищення самодостатності місцевих бюджетів. Правовим оформленням процесу децентралізації місцевих бюджетів в Україні стало прийняття Кабінетом Міністрів України 23 травня 2007 р. Концепції реформування місцевих бюджетів [36], розробленої Міністерством фінансів України. Головною метою цього документа стало проведення бюджетної реформи до 2014 р. відповідно до стратегічного завдання регіональної політики, створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх стійкого розвитку, високої продуктивності виробництва і зайнятості населення.

Зокрема, передбачалося: чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизувати видаткові повноваження місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповідних сферах); перерозподілити видатки між державним та місцевими бюджетами; переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів тощо.

Однак, оскільки одним із шляхів реформування місцевих бюджетів відзначалося проведення територіальної та адміністративної реформ, а також узгодження положень Концепції із суміжним законодавством та внесення змін до інших законів, які регулюють сферу фінансів місцевих бюджетів вище

зазначені напрями децентралізації управління бюджетними коштами місцевих, у тому числі обласних і районних бюджетів, виявились не реалізованими.

Адміністративна реформа на виконання програми соціально економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [37] (в рамках якої планувалося реформування територіальних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, децентралізація міжбюджетних відносин через розширення доходної бази та упорядкування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування), ініційована колишнім президентом В. Януковичем восени 2011 р. [38] фактично обмежилась заходами зі скорочення чисельність працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади або перейменуванням/скороченням департаментів цих органів. Жодних інших заходів, спрямованих на вирішення ключових проблем реформування моделі публічного управління в Україні програма реформ В. Януковича не передбачала.

Отже, на момент проголошення новим керівництвом держави у 2014 р. чергового витка реформ, спрямованих на суттєве реформування існуючої на сьогодні політико-адміністративної системи, можна констатувати, що з моменту створення нинішньої моделі публічного управління на регіональному рівні у 1996-1998 рр. українська держава не досягла суттєвого прогресу в її модернізації. Спроби проведення адміністративних реформ в Україні за роки незалежності не тільки не вирішили цілого комплексу проблем у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, але стали причиною або каталізатором розгортання негативних явищ у функціонуванні всієї системи публічної влади у регіонах (Таблиця 1.2).

Таблиця 1.2

Причини існування проблем публічного управління на регіональному рівні (складено автором за джерелами [40-44])

Причина	Опис
Непропорційний розподіл	Наслідком цього стала надмірна централізація

<p>владних повноважень і майнових прав між різними рівнями місцевого самоврядування</p>	<p>повноважень та ресурсів з боку виконавчої влади. На регіональному рівні це простежується на проблемі неврегульованості взаємовідносин між обласними та районними радами і місцевими державними адміністраціями. Перші не мають власних виконавчих органів. Натомість їх функції фактично виконують держадміністрації.</p>
<p>Політизація представницьких органів місцевого самоврядування, у тому числі районних та обласних рад</p>	<p>В Україні є поширена практика формування місцевих рад за принципом партійної належності, що пішла від конституційної реформа кінця 2004 р. Запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками посилює тотальну відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, їх корпоратизацію, непрозорість діяльності, небажання залучати населення до участі у вирішенні питань розвитку територій. Політизація обласних рад серед іншого сприяла прийняттю деякими із них незаконних політичних рішень, антидержавного характеру, що особливо гостро проявилось у 2014 р. у Донецькій, Луганській областях, АРК Крим. Новий закон про місцеві вибори [39], який запровадив за польським зразком новий механізм обрання депутатів місцевих рад, як показали вибори восени 2015 р., не вирішив і не збирався вирішувати проблему «партизації» обласних і районних рад.</p>
<p>Практика ручного контролю місцевої державної влади за формуванням місцевих бюджетів, що здійснюється через безпосередній розподіл та перерозподіл коштів місцевими держадміністраціями державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування</p>	<p>Це характерно для областей і районів, де представницькі органи буквально змушені делегувати ці повноваження державним адміністраціям. Все це зумовлює інерційний характер прийняття управлінських рішень, обмежує потенціал соціально-економічного розвитку територій, перешкоджає налагодженню ефективного державно-приватного партнерства на регіональному і місцевому рівнях.</p>
<p>Низький рівень професійної підготовки державних службовців на місцях і посадових осіб органів місцевого самоврядування внаслідок значної централізованості і політизованості державного управління</p>	<p>Знижує рівень професійності працівників місцевих органів виконавчої влади, у першу чергу керівного складу, по-перше, відчутна політизація їхньої діяльності, а по-друге, використання суб'єктивних підходів і квотних принципів щодо їх призначень. Технічно ця непрозора практика здійснюється в обхід наявного кадрового резерву. У різні роки таких призначень налічувалося до 95 % [41, с.76–77]. Недосконалість та консервативність освітніх технологій, що застосовуються під час здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб відповідних публічних органів влади, а також відсутність доступної та прозорої інформації стосовно кадрового складу, кількісних та якісних показників рівня кваліфікації посадових осіб та службовців, вакантних посад у системі місцевого самоврядування призводить до неспроможності</p>

	здійснювати ефективну кадрову політику в органах місцевого самоврядування, а отже, – професійно вирішувати нагальні проблеми місцевого значення [42, с. 32]. Дану проблему посилює низька заробітна плата як чиновників державних органів, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування
Незадовільний рівень впровадження механізмів та європейських практик доброго врядування на регіональному і місцевому рівні, залучення громадян до процесу підготовки та прийняття рішень органами публічної адміністрації регіонів	значна кількість публічно-управлінських рішень на регіональному рівні приймається без урахування змістовних пропозицій громадян і неурядових організацій. Має місце стійка тенденція формальних обговорень та мінімального врахування рекомендації публічних і електронних консультацій та громадських рад при схваленні важливих управлінських рішень. Недосконале нормативно-правове поле (зокрема, рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування проводити консультації з громадськістю, громадську експертизу діяльності цих органів) у комплексі пасивністю громадян та недостатнім рівнем кваліфікації громадських організацій не сприяють зростанню активності та зацікавленості населення регіонів в участі в публічному управлінні. Відчуженість місцевих органів публічної влади від громадян обумовила неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, спричинило зростання корупції та негативно вплинуло на рівень довіри населення.

Таким чином, через брак політичної волі, зваженості у прийнятті рішень та елементарного патріотизму, держава в обличчі її керівників не спромоглася з кінця 90-х рр. минулого століття на імплементацію жодної реформи яка б створила умови для формування сучасної європейської моделі організації публічного управління на регіональному рівні, наближеної до потреб рядових громадян. Невирішені проблеми розвитку системи публічного управління у регіонах Україна стали одними із каталізаторів нинішньої жорсткої економічної кризи і військового конфлікту на Сході. Очевидним є факт, що необхідність модернізації всієї системи організації влади на регіональному рівні на принципах децентралізації, деконцентрації і доброго врядування на даному етапі є необхідною умовою для стабілізації соціально-економічної ситуації в країні і навіть збереження її суверенітету. Як ми бачимо, старт у 2014 р. реформи децентралізації свідчить про усвідомлення керівництвом держави

актуальності даної проблеми. Однак за два роки, що минули, є підстави сумніватися в успіху проголошених реформ.

У першу чергу не виконується, як і у попередні періоди, реалізація у визначені строки заходів, що заплановані у стратегічних і програмних документах. Зокрема, ті, що стосуються реформи АТУ, створення повноцінного регіонального самоврядування, децентралізації повноважень на регіональному рівні, у новій Концепції реформи місцевого самоврядування станом на середину 2020 р. є не виконаними. Нагадаємо, що на першому етапі реалізації Концепції – ще впродовж 2014 р. – було передбачено серед іншого:

- забезпечити законодавче врегулювання системи адміністративно-територіального устрою, моделювання адміністративно-територіальних одиниць в регіонах та підготовку проектів необхідних нормативних актів для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою України;

- сформувати нові конституційні основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад, забезпечити розподіл повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями;

- завершити формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог регіонального розвитку.

Всі ці заходи передбачають прийняття нової редакції Конституції України. Однак на сьогодні перспектива прийняття цих необхідних змін до Основного Закону виглядає поки що не ясною. Процес схвалення Верховною Радою України проекту закону України № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» після першого читання [45], не набув істотного розвитку. У грудні 2019 року вже новим Президентом України В. В. Зеленським було подано до Верховної Ради новий проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) за

номером 2598 [46]. А у січні 2020 року, після ряду експертних обговорень запропоновані зміни були відкликані з Парламенту для доопрацювання.

Таким чином, за весь час, що минув, у депутатського корпусу Верховної Ради не знайшлося в силу політичних розбіжностей, а також необхідності виконання Україною домовленостей мінського процесу з врегулювання ситуації у зоні так званої «Операції об'єднаних сил», політичної волі для остаточного ухвалення змін до Основного закону.

Як наслідок, і досі не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі АТУ України та алгоритму реалізації такої реформи. Зокрема, підготовлений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і внесений Кабміном на розгляд Верховної Ради, проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 2804 від 24 січня 2020 р. [47], який би визначив модель АТУ, види адміністративно-територіальних одиниць та їх правовий статус, повноваження органів публічної влади щодо вирішення питань територіального устрою, був відкликаний 4 березня 2020 р. Також до основних напрямів формування законодавчого забезпечення модернізації системи публічного управління, у тому числі на регіональному рівні, на засадах децентралізації належать законопроекти: «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 2653 від 20 грудня 2019 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489 від 23 квітня 2015 р., та «Про Префектів» від 16 листопада 2015 р. Утім, окрім проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 2653, який було ухвалено остаточно 16 квітня 2020 року, жоден із цих законопроектів станом на сьогодні не ухвалений. Більше того, усі вони були відкликані, а законопроект «Про Префектів» навіть не винесений на розгляд депутатів.

Що стосується виконання другого етапу реалізації Концепції впродовж 2015 – 2017 років, то із тих заходів, що там заплановано у 2015 р. було частково виконано такі пункти як: забезпечення на законодавчому рівні умов для належного фінансування діяльності органів місцевого самоврядування та

проведення місцевих виборів з урахуванням нових можливостей реформованої системи органів місцевого самоврядування. У першому випадку було внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин (Закон України № 79-VIII від 28 грудня 2014 р. [48]) та Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи (Закон України № 71-VIII від 28 грудня 2014 р. [49]). Однак дані зміни стосуються заходів зі зменшення фіскальної централізації в рамках існуючої системи територіальної організації влади, тобто певний профіт від цих «реформ» отримали традиційні територіальні громади, у першу чергу міста обласного значення. За відсутності заходів із реалізації адміністративно-територіальної реформи для органів публічного управління регіонального рівня у частині фінансування їх діяльності і забезпечення ними регіонального розвитку все залишилось без змін. За чинної моделі територіальної організації влади в Україні всі спроби держави віднайти заміну самостійності та дієздатності на місцях, особливо на рівні регіону, шляхом збереження механізмів прямої державної підтримки розвитку регіонів (у т.ч. підписання угод щодо регіонального розвитку, започаткування Національних проектів, запровадження конкурсного фінансування з Державного фонду регіонального розвитку) [50, с. 7] не приведуть до значних позитивних результатів.

Хоча нову редакцію закону про місцеві вибори, що запровадив новий механізм обрання депутатів місцевих рад, було ухвалено, але діє він при старій системі територіальної організації місцевої влади. А тому і в цьому пункті основний стратегічний документ діючого керівництва держави реалізований далеко не повністю, не кажучи вже про якість даного закону, який потребує суттєвого удосконалення (ліквідація закритих списків партій).

Не можна не відзначити, що важливим чинником, який завжди негативно впливав на усі попередні спроби модернізації системи публічної адміністрації в державі, є відсутність єдиного органу державної влади, який би комплексно, виключаючи дублювання з боку інших органів законодавчої і виконавчої влади, вирішував питання модернізації публічного управління на місцевому і

регіональному рівнях. Значною мірою державну політику в цій сфері, насамперед у галузі місцевого самоврядування, формували дорадчо-консультативні органи при Кабінеті Міністрів, що діяли в різний час. Це були: при Президентіві України – Рада регіонів (1994-2014 рр.), Координаційна рада з питань місцевого самоврядування (1997-2000 рр.), Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню України (створений 1992 р. і діє понині), Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (2008-2010 рр.); при Кабінеті Міністрів України – Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування (1998-2009 рр.), Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування (діє з 2009 р.) тощо.

Станом на сьогодні центральне місце серед подібних консультативно-дорадчих органів займає Національна рада реформ [51], призначенням якої є визначення пріоритетів реформ, координація дій із реформування, моніторинг реалізації та досягнення цілей проголошених чинним Президентом України реформ. Очолена вона Главою держави і сформована переважно з представників центральних органів виконавчої влади і комітетів Верховної Ради України за незначним представництвом бізнесового і неурядового сектору. Не заперечуючи в цілому позитивної ролі такого роду консультативно-дорадчих органів у здійсненні модернізації місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та інших суміжних реформ, які зараз отримали назву «реформи децентралізації», вони не здатні замінити собою урядовий інститут, що координує діяльність державних органів влади з впровадження необхідних реформ та несе за це політичну відповідальність. На нинішньому етапі модернізації політико-адміністративної системи такого державного органу досі не створено. Натомість як і раніше функції щодо розвитку місцевого самоврядування, вирішення питань територіальної організації влади і адміністративно-територіального устрою покладені на Мінрегіон в рамках здійснення регіональної політики, а функції координатора комунікаційної підтримки в рамках реформи децентралізації виконує

Міністерство інформаційної політики [52]. І хоча дублювання повноважень між міністерствами на цей раз вдалося уникнути, сама інституційна спроможність державних органів проводити відповідні реформи без єдиного координуючого центру з об'єктивних причин знижується.

Варто зазначити, що протягом 2014-2020 років можна спостерігати істотний прогрес тільки у реформуванні публічного управління на місцевому рівні та тих суміжних сфер, що мають відношення до цього процесу. Насамперед можемо відзначити суттєві зрушення у питаннях створення спроможних територіальних громад шляхом механізму їх добровільного об'єднання. Це, зокрема, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17 червня 2014 р., Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 5 лютого 2015 р., Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» № 835-VIII від 26 листопада 2015 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851-VIII, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» від 3 квітня 2018 р. № 2379-VIII. Також було зміцнено інституційну спроможність ОМС базового рівня виконувати свої повноваження шляхом: удосконалення функціонування інституту старост в ОТГ (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII); законодавчого унормування питання набуття повноважень сільського,

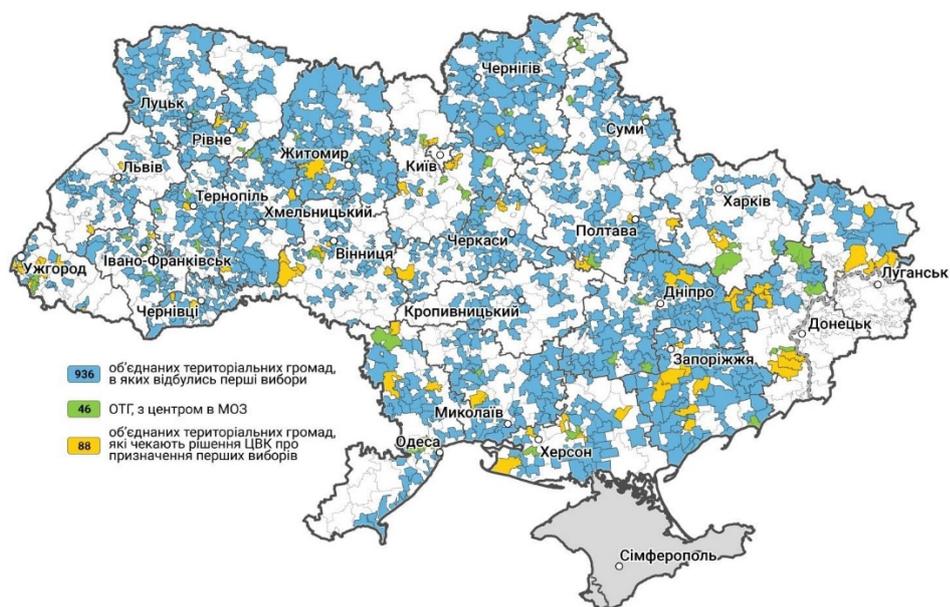
селищного, міського голови (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. № 1850-VIII); оптимізації системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування, включно в ОТГ (Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 24 травня 2017 р. № 353), а також вищезазначених заходів із фіскальної децентралізації і реформування державної служби.

У цілому, дії у цьому напрямі відповідають східноєвропейським трендам реорганізації системи управління державою місцевим розвитком, тобто етапу формування дієздатних територіальних громад базового рівня, але який розтягнувся у наші державі майже на два десятиліття. Однак, підсумовуючи оцінку новітнього етапу модернізації публічного управління, що безпосередньо має відношення до регіонального рівня, відзначимо, що впродовж останніх шести років не було зроблено необхідних кроків зі створення законодавчого забезпечення ініційованих реформ.

1.3. Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад

Побудова демократичної правової держави передбачає створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві волі народу та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності. Станом на 01.09.2021 р., в Україні вже створено 936 ОТГ (Рис.1.4).

Карта ОТГ в Україні



Передбачається перехід до не корпоративної системи публічної влади, у якій, за твердженнями С. Квітки, уряд повинен бути «доступним», тобто трактувати вимоги громадян як найбільш важливі при прийнятті рішень загального характеру [53, с. 10]. При цьому Ф. Шміттер вказує, що ефективність державного управління, яка забезпечує стабільність у суспільстві, меншою мірою проявляється у відсутності рівноваги між суспільними вимогами і можливостями держави. Набагато більшою мірою вона проявляється як процес ідентифікації, сприяння та реалізації потенційних очікувань організацій інтересу. Порушення цього процесу призводить до нестабільності [53, с. 11].

Актуальність проблеми підсилюється зовнішньополітичним пріоритетом України, а саме обраним курсом на вступ до ЄС зумовив необхідність приведення національного законодавства до європейських та світових правових стандартів. Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування [54] визначила нові принципи організації та функціонування ОМС, а також напрями їх реформування. Однак, незважаючи на значний обсяг нормативно-правових

документів, що регламентують процеси становлення та розвитку місцевого самоврядування, стан місцевої демократії в Україні досі залишається на недостатньо високому рівні, що впливає на ефективність діяльності ОМС та якість їх управлінських рішень. У свою чергу, вдосконалення системи місцевого самоврядування пов'язане з внесенням змін до чинної Конституції України.

В основу реформи місцевого самоврядування України покладено децентралізацію влади і суттєве, кардинально нове, розширення функцій і повноважень ОМС, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування [55].

Перехід до децентралізації влади притаманний більшості країн світу. Одним з найбільш її динамічних елементів є процес управління РЗМБ, який повинен сприяти посиленню самодостатності територіальних громад.

Децентралізація є складним явищем усіх управлінських систем. Ступінь її впровадження свідчить про рівень розвитку демократії, а посилення децентралізації є однією з основних цілей сучасної правової демократичної держави [56, с. 168]. У найзагальнішому розумінні децентралізація є складним комплексним явищем у правовій демократичній державі, яке полягає у передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [56, с. 167]. Виходячи із завдань подальшої демократизації українського суспільства децентралізацію пропонується розглядати у широкому розумінні як відносини між державою та громадянським суспільством (збільшення прав щодо прийняття рішень у людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади) та

у вузькому - як перерозподіл повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування [57, с. 167].

Попри позитивні аспекти слід звернути увагу на основні ризики децентралізації, а саме: неузгодженість напрямів розвитку окремих територіальних громад та стратегічних цілей розвитку держави; ускладнення вертикальної координації між рівнями публічного управління. Тим не менш, негативні наслідки можна послабити методами правового регулювання, належними організаційно-функціональними механізмами, довгостроковим плануванням тощо.

Найглибших змін при запровадженні децентралізованої моделі публічного управління зазнає бюджетна система. Відбувається зміна підходів до формування самого бюджету. За традиційної моделі публічного управління бюджет, як правило, формується за принципом забезпечення необхідних видатків. ОМС оцінюють обсяг коштів, який потрібен для фінансування його функцій у майбутніх періодах, відповідно до чого формується план мобілізації з економіки відповідного обсягу доходів. За нової моделі публічного управління розпорядники бюджетних коштів можуть витратити отримані кошти на власний розсуд за самостійно обраними ними пріоритетами. Обмеженість коштів стимулює їх фінансувати найбільш ефективні проекти, відсікаючи менш ефективні [58, с. 40].

Ураховуючи те, що питання РЗМБ безпосередньо пов'язане з бюджетною децентралізацією і опосередковано - з іншими її видами, доцільно ґрунтовніше розглянути її.

Бюджетна або фінансова децентралізація - процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади та ОМС [59, с. 146].

Основоположником ідеї бюджетної децентралізації вважається Ч. Тібу, який сформулював гіпотезу: «за наявності великої кількості територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізація сприяє Паретто-поліпшенню, оскільки вона створює передумови для адекватного

виявлення побажань стосовно суспільних благ та найбільш повної реалізації цих побажань» [60]. Сформульована Ч. Тібу модель - це одна з моделей суспільного вибору, яка описує процес виявлення рівноваги виробництва суспільних благ юрисдикціями (муніципалітетами, регіонами, країнами) в умовах, коли індивідууми можуть вільно мігрувати між ними. У цій системі будуть формуватися спільноти індивідуумів з близькими побажаннями відносно обсягів виробництва суспільних благ та сплати податків.

За В. Оутсом, фіскальна децентралізація - це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями. Він запропонував теорему: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізовано прийняте рішення щодо постачання локального суспільного блага має бути більш ефективним за централізоване або не поступатися йому з точки зору ефективності. Теорема ґрунтується на таких передумовах: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені [61, с. 35].

Бюджетна або фінансова децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки вона безпосередньо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин та зміною функцій і повноважень в частині формування місцевих бюджетів (інших делегованих функцій ми тут не торкаємось). Вона означає передачу ресурсів з центру на місця і є найскладнішим аспектом децентралізації влади, своєрідним виміром рівня демократичності та компетентності публічного управління; адекватності політичної системи щодо суспільних очікувань; рівня довіри до ОМС і відповідальності виконавчої влади; ефективності роботи системи публічного управління. За питомою вагою місцевих податків у податковій системі держави виділяють три моделі фінансової децентралізації, а саме: скандинавська, де місцеві податки складають від 10 до 20 % ВВП і 20 - 50 % усіх податків (Швеція, Данія, Фінляндія); латинська, де обсяг місцевих податків сягає 4 - 6 % ВВП і становить близько 20 % всіх податків (Італія, Франція, Іспанія); та ганноверська модель, де місцеві податки досягають 1 - 2 % ВВП і становить близько 4 - 5 % усіх податків (ФРН), Великобританія, Нідерланди, Польща).

Реформа децентралізації влади виводить на перший план дві цілі - посилення ресурсної бази місцевих бюджетів та набуття ОМС досвіду застосування широкого спектру інструментів управління РЗМБ, конвергенції місцевого самоврядування. У цьому контексті пріоритети децентралізації можна звести до чотирьох напрямів: зміцнення систем та процесів управління РЗМБ; нарощування ресурсного потенціалу територій; посилення ресурсної бази місцевих бюджетів; підвищення ефективності використання ресурсів території у довгостроковій перспективі. Ці напрями пов'язані між собою, вимагають комплексного підходу та інтегрування зі стимулами на рівні ОМС для досягнення найкращих цілей реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

Характеризуючи бюджетну децентралізацію в цілому як позитивний прогресивний процес, слід враховувати і проблеми, які вона може створити.

По-перше, це ускладнення процесу перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом взагалі, оскільки державним органам влади важче децентралізувати відповідальність за джерела оподаткування, ніж за видатки місцевих бюджетів. По-друге, в умовах децентралізації важче узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад з макроекономічними цілями [62, с. 298].

Часто децентралізація стає наріжним каменем політики, який визначає пріоритети у відносинах між центральними та місцевими органами влади. У контексті прагнення України до асоціації з ЄС децентралізація набуває більш глибокого змісту, оскільки урядування в європейських країнах проводиться на засадах саме децентралізованого управління та закріплення за територіями значних повноважень щодо надання публічних послуг і фіскальної політики.

На сьогодні децентралізація влади в Україні впроваджується паралельно з адміністративно-територіальною реформою шляхом об'єднання територіальних громад, а відтак ці два процеси фундаментальних змін в місцевому самоврядуванні є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Інструменти децентралізації влади набули стимулюючого характеру щодо об'єднання

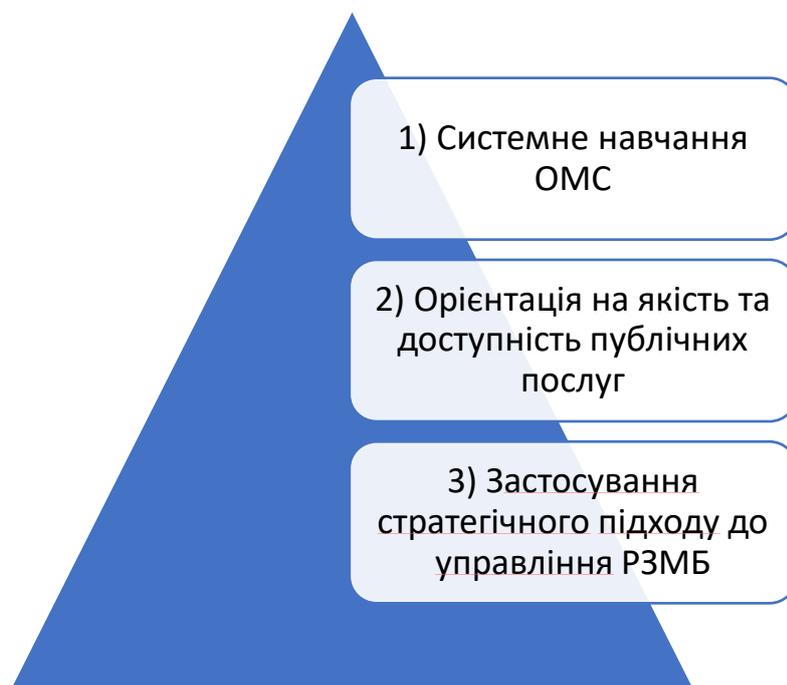
територіальних громад і відповідно укрупнення місцевих бюджетів (прямі відносини з державним бюджетом; збільшення кількості податків, що зараховуються до бюджетів громад, які об'єдналися; субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури об'єднаних громад тощо).

На нашу думку, набуття ОМС нових функцій і повноважень у бюджетно-податковій сфері має найвищий рівень рушійної сили, оскільки розширені повноваження дозволяють ОМС застосовувати різноманітний інструментарій для послаблення сил протидії. Власні стабільні та прогнозовані доходи місцевих бюджетів, створення нових точок генерування ресурсного потенціалу, залучення альтернативних джерел до ресурсної бази місцевих бюджетів є потужними рушійними силами в РЗМБ, проте вужчими за нові функції та повноваження. Вважаємо, що величина цих рушійних сил здатна дещо зменшити стримуючий вплив таких факторів, як: брак нормативного, методологічного, методичного забезпечення реалізації нових функцій ОМС в умовах децентралізації; недостатня інформаційно-аналітична база для організації процесу управління РЗМБ; обмежений наявний інструментарій розширення ресурсної бази місцевих бюджетів; неузгодженість потреб у ресурсах з можливостями їх мобілізації. До не менш вагомих рушійних сил (але у порівнянні знову ж таки менших за масштабами впливу) відносимо: мотивацію стейкхолдерів (залучає бізнес-сектор, громадські об'єднання тощо у процеси РЗМБ); системне навчання ОМС (постійне удосконалення навичок щодо управління РЗМБ) та орієнтацію на якість та доступність публічних послуг (підвищує рівень задоволення споживачів послуг постійних і тимчасових жителів територіальних громад і, як результат, їх зацікавленість в участі в РЗМБ). Наразі відзначаємо наявність відповідних стримуючих сил, як-от: недостатня комунікація зі стейкхолдерами; недостатній рівень якості й доступності публічних послуг; недостатня кількість вмотивованих та професійних працівників в ОМС - подолання яких вимагає розробки та впровадження інструментів посилення впливу рушійних сил. Також серед рушійних сил виділяємо застосування стратегічного підходу до управління

РЗМБ. Вона є новою силою, наслідком децентралізації влади в Україні і, на нашу думку, передбачає розробку і реалізацію концепції управління РЗМБ в умовах децентралізації влади та відповідних стратегій управління РЗМБ в територіальних громадах, стратегічне бюджетне планування (Рис.1.5)

Рис.1.5

Перспективи вдосконалення функцій територіальних громад в Україні



Підсумовуючи усе вище викладене у даному розділі, зазначимо:

1.Централізація та децентралізація є властивістю, і принципом, і елементом державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих. Відповідно врахування співвідношення централізації та децентралізації вважається необхідним для структурної побудови та діяльності апарату державного управління. Що стосується поняття «деконцентрація», то у державному управлінні воно має два основних значення: 1) процес передачі обмежених владних повноважень на місця, який дозволяє збалансувати відносини в системі «центр – периферія», шляхом перерозподілу частини функцій, повноважень і сфер впливу в середині виконавчих структур; 2) модель територіального управління, яка відображає особливий тип розподілу владних повноважень між центром прийняття управлінських рішень та його територіальними представництвами.

Відзначається жорсткою ієрархічністю, однак, на відміну від абсолютної централізації, все ж передбачає наділення території мінімальним рівнем управлінської автономії без права на самоврядування.

2. В Україні триває процес децентралізації та об'єднання і територіальні громади. Серед проблемних питань відзначені наступні: 1) не завершено створення перспективних планів формування територіальних громад; 2) не ефективне використання фінансових засобів територіальних громад на їх розвиток; 3) процес створення ОТГ часто не отримує підтримки місцевих рад, районних адміністрацій; 4) питання ефективного розподілу повноважень та функцій між районними адміністраціями та місцевими радами ОТГ не є врегульованим; 5) відсутність кадрового забезпечення апарату місцевого самоврядування ОТГ, не достатньо кваліфіковані службовці; 6) якість надання соціальних та адміністративних послуг, а також питання контролю за законністю рішень потребує детального опрацювання. Не менш актуальним виділено питання контролю за законністю рішень, адже є дуже високі корупційні ризики щодо використання та витрат державних коштів, тому впровадження таких механізмів було б дуже хорошим рішенням, і якість надання соціальних та адміністративних послуг зростає у разі. Для досягнення успіхів в реалізації реформи територіальної організації місцевої влади на певних засадах децентралізації наголошено на необхідності продовжувати покращувати законодавчо-нормативне забезпечення реформи.

3. Бюджетна або фінансова децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки вона безпосередньо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин та зміною функцій і повноважень в частині формування місцевих бюджетів. Вона означає передачу ресурсів з центру на місця і є найскладнішим аспектом децентралізації влади, своєрідним виміром рівня демократичності та компетентності публічного управління; адекватності політичної системи щодо суспільних очікувань; рівня довіри до ОМС і відповідальності виконавчої влади; ефективності роботи системи публічного управління.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ПОЛТАВЩИНІ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Формування територіальних громад в умовах децентралізації на Полтавщині

Актуальність проблеми щодо децентралізації та реформи державного управління почала займати важливе місце з ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Україна обрала напрям та подальший пріоритет розвитку, який на сьогодні іменується Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». За цим напрямком було передбачено 62 секторальні реформи, серед яких чільне місце займають децентралізація та реформа державного управління.

Децентралізація в Україні останнім часом є однією з успішних реформ, але з іншого боку і важким, неоднозначним процесом для подальшого розвитку країни. Одним із важливих аспектів слід виділити саме територіальний розвиток держави, який спрямовує нашу державу на нові виклики для подальшого розвитку у регіональній політиці держави.

Для правильного розуміння і успішних реформ, важливим аспектом для розгляду децентралізації повинен виступати саме механізм досягнення стратегічних цілей, а саме активізація економічного зростання за принципом «знизу-вверх» завдяки ефективному, правовому використанню власних соціально-економічних ресурсів громад. Серед таких можна назвати людський потенціал.

Для того, щоб чітко виконувати стратегічні цілі та завдання держави, потрібно приділити достатньо уваги перерозподілу влади, вдосконалити питання ресурсів між рівнями управління, що призведе до стабільності, а також зробити ефективний механізм територіальних громад. Адже якщо не приділяти достатньої уваги формуванню, структуруванню, регулюванню територіальних громад, ми не зможемо говорити про децентралізацію в аспекті гарантії вирішення важливих соціально-економічних проблем.

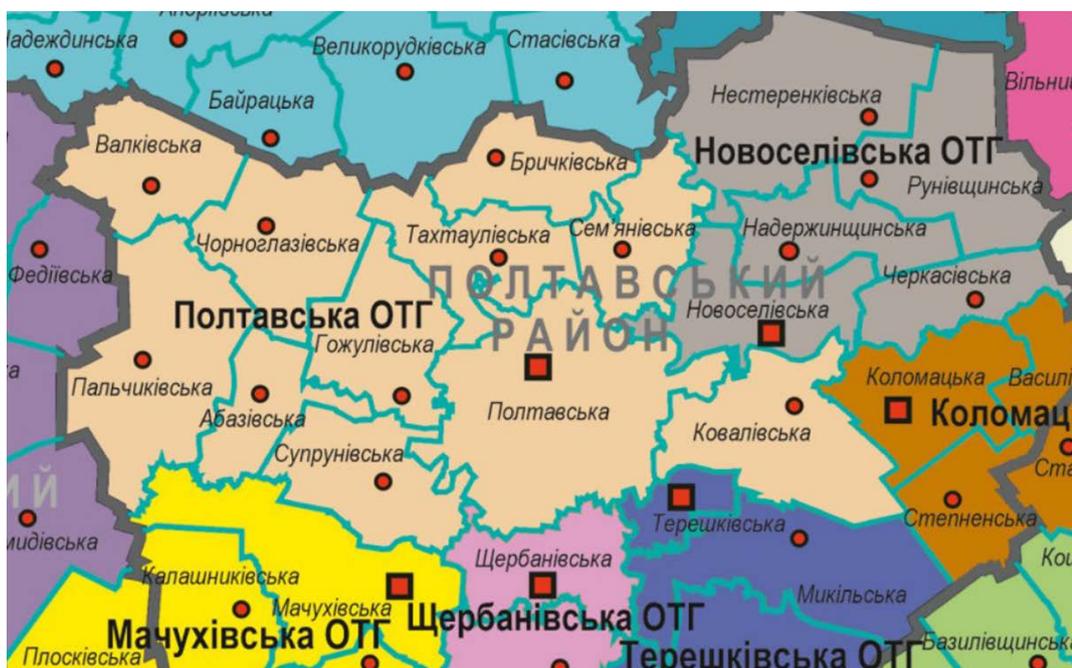
Тому, наша країна повинна сформувати ефективну модель для формування територіальних громад і перейти на новий рівень розвитку.

Мета даного підрозділу полягає у дослідженні одного з лідерів серед міст нашої країни за темпами реалізації реформи децентралізації, а саме- Полтавщина. Я проаналізую темпи розвитку даної реформи у місті, визначу недоліки та перспективи у формуванні територіальних громад Полтавщини.

Полтавщина за темпами реалізації реформи децентралізації знаходиться серед лідерів міст нашої країни. Об'єднані територіальні громади Полтавського району демонструють позитивну динаміку розвитку. Саме Полтавщина робить великі кроки для того, щоб органи місцевого самоврядування якомога мали більше повноважень, щоб бути ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно (Рис.1.4).

Рис.1.4

ОТГ Полтавщини



Згідно статистики 2019 року на Полтавщині налічувалося 6 ОТГ. Об'єднання громад почалося у 2017 році і було добровільним. Три з цих громад, які були утворені у 2017 році вже у 2018 році мали самостійне фінансування. А дві громади у 2018 році провели вибори, але ще залишилися функціонувати за старою системою, але вже з новими повноваженнями. Вони з

1 січня 2019-го отримали повноцінні преференції від статусу ОТГ. Остання громада чекає на вибори. Згідно з планами за якими формуються території, на мапі Полтавщині не повинно залишитися так званих «плям». І у висновку Полтавський район на завершення реформи матиме 9 ОТГ. На Полтавщині наразі не буває мітингів, бо шляхом децентралізації мешканці міста цивілізовано вирішують проблемні питання, які були реалізовані спільними зусиллями депутатського корпусу Полтавської районної ради, депутатського корпусу об'єднаних територіальних громад та голів ОТГ [63].

На Полтавщині існує ОТГ, яка очолює всеукраїнський рейтинг громад за фінансовою спроможністю, а саме це Щербанівська ОТГ. Вони досягли вирішення проблем у сферах будівництва доріг і ремонту, облаштували вуличне освітлення, відкрили дитячі садки та почали будувати нову амбулаторію. Децентралізація дає шанс для гарних можливостей, щоб розкрити свій потенціал. Для цього потрібно аналізувати досвід, ставитися сучасно до вирішення конкретних питань, що будуть поставати щодня перед громадою. Завдяки децентралізації з'являться більше коштів на покращення умов життя мешканців та на розбудову громадян [64, с.123].

Якщо проаналізувати Коломацьку ОТГ, то вона одна з громад, яка працювала за старою системою фінансування у 2018 році, але на момент утворення відбулися зміни, і ми їх можемо побачити самі. До них відносяться і ремонт доріг, шкіл місцевих, благоустрій. Ця ОТГ невелика громада, але з раціональним використанням свого потенціалу. Також до неї приєднані кілька сільських рад. Зараз реформа продовжується до тих пір, поки не охопить усі населені пункти. Планується що на Полтавщині з'явиться ще декілька ОТГ. Зокрема, громади в складі Абазівської, Пальчиківської, Черноглазівської, Валківської сільрад та Сем'янівської, Бречківської, Тахтаулівської сільрад. Інші сільради увійдуть до складу Полтавської міської об'єднаної територіальної громади.

Кожна людина має право на сучасну медицину, на якісні, доступні послуги у сферах соціальних, комунальних, адміністративних послуг, право на

освіту, на безпечні та гарні дороги, щоб були вулиці освітлені та чисті. Люди не можуть впливати на ці сфери, тому що вони не можуть бути відповідальним за тим, що від них далеко. А щоб були ближче до людей- це саме органи місцевого самоврядування, це сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми. Цим органам потрібно надати ці широкі повноваження і регулювання своїми коштами, щоб вони мали повноваження вирішувати усі місцеві питання і могли нести за це відповідальність.

Проаналізувавши середні показники доходів загального фонду 2018 року, побачимо що на 1-го мешканця по 45-ти ОТГ області склав 3 287,6 грн. Сенчанська ОТГ показала найбільший дохід - 14 502,9 грн, а найменший дохід у Заворсклянській ОТГ - 1 111,7 грн. Серед ОТГ області 20 громад отримують з державного бюджету базову дотацію, 16 перераховують реверсну дотацію. Рівень дотаційності існуючих громад є не надто невисоким, найвищий показник у Заворсклянській громаді, у якої обсяг базової дотації у загальній сумі доходів становить 30,6 % [63].

Якщо говорити про саме розвиток територіальних громад, слід приділити увагу питанню міжмуніципального співробітництва, який передбачає делегування виконання окремих завдань, спільне фінансування підприємств, реалізацію спільних проектів, створення спільного органу управління. В часи об'єднання ОТГ співробітництво може стати ефективним механізмом інтеграції громад між собою. Сутність буде полягати у тому, що територіальні громади на договірній основі об'єднують свої зусилля та ресурси для вирішення існуючих проблем власного розвитку. Метою цього буде зробити якісним життя членів громади. Сьогодні це ефективний інструмент для покращення якості надаваних послуг, удосконалення менеджменту органів місцевого самоврядування.

Згідно із статистикою, можемо сказати що на Полтавщині розвивається доволі ефективний процес налагодження співробітництва громад (Таблиця 1.3).

Таблиця 1.3

Поточні проекти об'єднаних територіальних громад Полтавщини

ОТГ	Назва проекту
Кременчуцька	Реконструкція амбулаторії загальної практики сімейної медицини в с. Омельник Кременчуцького району
Кременчуцька	Створення та утримання трьох ОТГ Кременчуцького району ЦПМСД, комунальної бібліотеки та методичного кабінету
Усі ОТГ	Впровадження в діяльність договору про утворення спільної архівної установи Полтавського району
Усі ОТГ	Придбання сміттєвоза та контейнерів для покращення матеріально-технічної бази громад. Спільний крок до чистоти довкілля Пирятинського краю».

Незважаючи на те, що реформа децентралізації активно впроваджується в усіх регіонах України, все ж існують певні проблеми, що зумовлені перш за все економічним, науковим, технічним, інноваційним розвитком кожного з них.

Щодо успішної подальшої фінансової децентралізації, важливим є продовження стабільної та виваженої державної політики, спрямованої на збільшення надходжень та залишення їх лівової частини на рівні громад. Це забезпечить існування бюджетів розвитку, де бюджетні надходження не тільки зможуть покрити витрати на утримання самого органу місцевого самоврядування, але й дозволять розвивати більш ефективно території [65, с.212].

Також слід зазначити і приділити увагу Всеукраїнській Асоціації ОТГ, яка проходила 31 травня по 4 червня 2021 року і була присвячена експертній роботі зі спеціалістами територіальних громад Полтавської області. В рамках регіонального тижня юристи, фінансисти, освітяни, землевпорядники, керуючі справами та голови громад Полтавщини мали змогу, спільно з командою Всеукраїнської Асоціації ОТГ, працювати виключно над питаннями, що турбують їх муніципалітети за профільними напрямками, враховуючи регіональні особливості та етапи загального розвитку.

Учасники заходу, правники-практики, які забезпечують юридичний супровід діяльності ОМС, обговорили низку актуальних питань: роботу Платформи та фахової мережі юристів громад; актуальні законопроекти та

позиції Всеукраїнської Асоціації ОТГ; корисні практики громад; відповіді на актуальні питання; продовження співпраці та створення фахової мережі юристів громад Полтавської області.

Фахівці фінансового сектору територіальних громад Полтавської області разом з представниками Всеукраїнської Асоціації ОТГ та Міністерства фінансів України разом шукали відповіді на актуальні для місцевого самоврядування запитання, зокрема щодо ПДФО, акцизного податку, інфраструктурної субвенції, інших міжбюджетних трансфертів, зокрема додаткових дотацій.

Напрями співпраці з органами державної влади, ключові позиції у сфері бюджетів територіальних громад та місцевих фінансів презентувала Зорина Перощук, спікерка заходу, координаторка діяльності фінансистів ТГ України, експертка з питань місцевих бюджетів та фінансів проекту «Підтримка децентралізації в Україні» SKL International.

Було представлено і можливості, які пропонує платформа «З питань гендерної рівності». Зокрема, громади можуть отримати зразки нормативно-правових актів, в яких відображено гендерний компонент, типові положення, згідно яких реалізуються повноваження в громаді у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. Крім того, платформа пропонує керуючим справами навчання з гендерних питань. Одним із напрямів діяльності є збір успішних практик з гендерно-чутливих ініціатив. Використання гендерних аспектів у Стратегії розвитку громади та в комунікації з мешканцями є свідченням успішності та прогресивності такої громади [65, с.212].

Таким чином, за тиждень, команді Всеукраїнської Асоціації ОТГ вдалося зібрати представників різних сфер діяльності муніципалітетів Полтавщини. Надалі експерти Асоціації та локальні лідери працюватимуть над формуванням якісних фахових мереж. Адже наша мета – гуртувати громади та розвивати їх на місцях, надавати якісні послуги для кожного окремого фахівця громади, бути корисними не лише для голів, а й для команди громади в цілому й зокрема.

До актуальних проблем на сьогоднішній день можна виділити: створення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою в країні, визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, необхідність найбільш важливих для людей повноважень передати на найближчий до людей рівень влади. Також потрібно оновити бюджетну систему, щоб можна було чітко визначати ресурси на кожному з рівнів. Територіальні громади повинні мати власні бюджети, для того щоб була можливість об'єднувати свої фінанси та зусилля для вирішення конкретних питань.

Якщо органи місцевого самоврядування почнуть звітувати перед виборцями і державою, ми зможемо мати більшу довіру від народу, так як вони будуть знати, що від них залежить майбутнє їх міста, вони зможуть зрозуміти як працює місцева влада і оцінити її для себе. Мешканці міста зможуть зрозуміти, що від них самих залежить їх рівень життя.

Тому, для того щоб удосконалити цю систему, я вважаю за потрібне у першу чергу, звернути увагу на відносини між територіальними громадами та мешканцями міста. Це велика проблема для нашої країни, бо у людей немає довіри. Тому перш за все громади повинні звітувати перед народом і розробляти плани своїх дій, та враховувати голоси громадян, не йти попри народ, а дослуховуватися до слухних думок, так як мешканці знають що їм потрібно для кращого життя. Наступне, не віддавати кошти на не потрібні проекти, вирішення якихось сторонніх питань, які у даний час не потрібні і можуть бути відкладені, а дивитися тільки на необхідні питання, які турбують мешканців наразі.

Отже, підсумовуючи констатуємо, що успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. А також розроблення інших нормативно-правових

актів, що будуть регулювати формування територіальних громад, а також приділити увагу ставленню самих територіальних громад до своїх мешканців.

2.2. Огляд нормативно-правової бази України у сфері фінансової політики територіальних громад

Децентралізація влади в Україні є результатом тривалого розвитку системи місцевого самоврядування, яке упродовж періоду незалежності України зазнавало ґрунтовних трансформацій. Цей процес, у тому числі, включав і визначення основних підходів до РЗМБ. Розглянемо етапи розвитку РЗМБ, упродовж яких змінювалась роль місцевого самоврядування у РЗМБ, детальніше.

Перший етап (1992-2001 рр.) характеризувався превалюванням суб'єктивного або так званого ручного підходу до розподілу бюджетних надходжень і видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами. Основоположний закон, яким регулювалися процеси міжбюджетних відносин у цей період - Закон України «Про бюджетну систему України» [66]. Ним визначалися базові принципи побудови бюджетної системи та бюджетного процесу. У ст. 12-14 цього закону наводився перелік податків і зборів, які зараховувалися до місцевих бюджетів того чи іншого рівня.

В основу формування дохідної частини місцевих бюджетів було покладено систему нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Розподіл джерел надходжень до місцевих бюджетів здійснювався щорічно законами України про Державний бюджет на відповідний рік. Щороку частки відрахувань від окремих податків і зборів, які залишалися в місцевих бюджетах, змінювалися, оскільки вони не були закріплені положеннями Закону України «Про бюджетну систему України». Аналогічно щороку законами про Державний бюджет місцевим бюджетам затверджувалися обсяги державних централізованих капітальних вкладень, напрями використання яких визначалися місцевими державними адміністраціями самостійно та затверджувалися рішеннями відповідних рад. Тобто ОМС виконували формальну бюрократичну роль і не брали участі у визначенні пріоритетних

напрямів використання бюджетних коштів для фінансування видатків капітального характеру.

Частково винятки становили обласні бюджети, до яких застосовувалися як індивідуальні (окремий норматив для конкретної області), так і єдині (однакові для всіх областей) нормативи. Для інших місцевих бюджетів такі нормативи завжди встановлювали індивідуально [67].

Як свідчить практика, у цей період обсяг дохідної частини місцевих бюджетів планували під обсяги видаткової частини. Остання визначалася потребами у фінансуванні бюджетних установ і організацій та підприємств комунальної форми власності, що підпорядковувалися ОМС.

Вищезазначені особливості формування місцевих бюджетів у період із 1992 до 2001 р. мали такі негативні наслідки:

- постійна зміна пропорцій зарахування частки надходжень від кожного джерела доходів до місцевих бюджетів зводила нанівець усі спроби середньочисельного довгострокового бюджетного прогнозування, що не дозволяло ОМС формувати стратегічні плани соціально-економічного розвитку територіальних громад;

- обсяг дохідної частини місцевих бюджетів напряму залежав від потреби у видатках на функціонування наявної мережі бюджетних установ та комунальних підприємств, не враховуючи інвестиційний складник та необхідність оптимізації видатків бюджету;

- невважена «політика споживання» бюджету, що проводилася на першому етапі формування системи місцевих бюджетів в Україні з часів незалежності призвела до збільшення диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку областей.

З метою вирішення проблеми стимулювання територій до саморозвитку, у тому числі й шляхом надання їм закріпленої на постійній основі ресурсної бази місцевих бюджетів 21 червня 2001 р. прийнято Бюджетний кодекс України, що стало початком другого етапу формування системи місцевих бюджетів у країні (2002-2010 рр.). В українському правовому полі з'являється

поняття «бюджети місцевого самоврядування», до яких віднесено бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Бюджети місцевого самоврядування є частиною місцевих бюджетів, які включають бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах.

З набуттям чинності положень Бюджетного кодексу України в 2002 р. регулювання дохідної частини місцевих бюджетів стало прозорішим, сформовано систему більш збалансованих і об'єктивних відносин між органами виконавчої влади та ОМС у сфері перерозподілу фінансових ресурсів [68]. Змінено підходи до формування бюджетів різних рівнів. ОМС одержали більше самостійності в процесах розробки заходів щодо РЗМБ. Відбувся перехід від «ручного» управління бюджетними коштами до формульного підходу при розрахунку доходів і визначенні міжбюджетних трансфертів. Доходи місцевих бюджетів розподілялися на ті, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і використовуються для фінансування делегованих повноважень ОМС, і ті, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та спрямовуються на фінансування власних повноважень.

Новий підхід, який застосовували в Україні до РЗМБ у період з 2001 до 2010 рр., характеризувався такими особливостями:

- відмова від практики перманентної зміни нормативів розподілу податків і чітка їх фіксація в положеннях Бюджетного кодексу України;
- відсутність можливості зміни нормативів зарахувань податків і зборів до місцевих бюджетів законами про Державний бюджет на відповідний рік;
- закріплення за місцевими бюджетами джерел надходжень, а саме: ПДФО, плати за землю, збору за забруднення навколишнього природного середовища і податку з власників транспортних засобів;
- зростання рівня незалежності місцевих бюджетів різних рівнів завдяки оновленню системи розподілу міжбюджетних трансфертів.

Однією з ключових цілей цього періоду стало забезпечення рівного доступу населення до публічних послуг та відповідності їх вартості і якості. Проте база загальнодержавних податків у розподілі по областях була

нерівномірною в їх обсягах (не кількості податків); ресурсів місцевих бюджетів виявилось недостатньо для фінансування всіх публічних послуг, які надають ОМС, залишилась пасивна роль ОМС щодо наповнення місцевих бюджетів, яка притаманна всім наступним етапам, окрім останнього. Тому для забезпечення рівномірності фінансування видатків у областях частину загальнодержавних податків і зборів, перш за все, податок на прибуток та податок на додану вартість у вигляді трансфертів повертали до місцевих бюджетів. Фінансовий ресурс, який спрямовувався на надання міжбюджетних трансфертів, розраховувався відповідно до прогнозного обсягу доходів державного і місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та співвідношення між видатками державного і місцевих бюджетів. Згідно зі ст. 98 Бюджетного кодексу України (стара редакція від 21 червня 2001 р.) дотація вирівнювання місцевим бюджетам незалежно від їх рівнів визначалася як перевищення видатків на здійснення делегованих повноважень над обсягом доходів, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Протягом перших п'яти років після впровадження Бюджетного кодексу (2002-2006 рр.) можливості РЗМБ розширилися. Зросли не тільки обсяги доходної частини бюджетів - намітився діалог між Міністерством фінансів України та ОМС, що дозволило очікувати на подальше поглиблення реформи до рівня села та появи довгострокового планування. Проте не завжди обґрунтовані економічні та податкові новації, які впроваджувала Верховна Рада України, почали зводити нанівець позитивні ефекти Бюджетного кодексу.

Із 2005 р. частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету країни почала знижуватися (2004 р. - 24,9 %; 2005 р. - 22,6 %; 2006 р. - 23,2 % [69, с. 245]), що було пов'язано зі зростанням питомої ваги міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів через прийняття політичних рішень популістичного характеру щодо підвищення соціальних стандартів в умовах недостатності власних доходів місцевих бюджетів у зв'язку з нижчими темпами зростання доходів населення порівняно

з темпами зростання соціальних виплат та демографічною кризою в Україні. Завеликі соціальні зобов'язання, що взяла на себе держава, змушували акумулювати в державному бюджеті максимум коштів. Заручником цієї ситуації стали місцеві бюджети. Зокрема, скасовано додаткову дотацію від перевиконання доходів державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, що позбавило ОМС стимулу до розширення податкової бази. Ці процеси дістали подальшого поглиблення з початком світової фінансово-економічної кризи, яка розпочалася у 2008 р.

Серед головних проблем РЗМБ на другому етапі становлення системи місцевих бюджетів в Україні нами виокремлені такі:

1) значна централізація публічних фінансів, нечіткий розподіл функціональних повноважень та недостатня ресурсна база ОМС. Із 1997 по 2003 р. обсяг видатків місцевих бюджетів виріс у 2,3 раза, у той самий час, видатки за рахунок трансфертів з державного бюджету збільшилися у 4,7 раза, у тому числі за рахунок дотації вирівнювання - у 2,6 раза. Питома вага трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів зросла з 17,2 % до 34,1 %, обсяг їх у видатковій частині збільшився з 17,2 % до 34,6 % [70];

2) перетворення більшості місцевих бюджетів на «каси з виплати заробітної плати» [71, с.13]. Фактично ОМС не мали фінансових можливостей розвитку. Були відсутні механізми, які б враховували реальні потреби територіальних громад у публічних послугах. Щорічні зміни в державному бюджеті на відповідний рік щодо переліку та призначення субвенцій місцевим бюджетам призводили до ускладнень при плануванні видатків, визначенні обсягів заборгованості за видами послуг, що надаються пільговим категоріям громадян. Як наслідок, за окремими субвенціями кошти передбачалися в обсягах, що перевищують потреби області, за іншими - області відчували їх дефіцит;

3) ситуація, за якої ОМС були позбавлені можливості самостійно вирішувати проблеми місцевого значення: одні через залежність від дотацій,

інші - через вилучення «надлишкових» коштів. Тож на практиці для ОМС залишатися реципієнтом бюджетного ресурсу стало кращим варіантом, аніж переходити у розряд донорів, адже збільшення доходів за будь-яких умов вилучалося до державного бюджету;

4) постійне кредитування видатків державного бюджету з єдиного казначейського рахунку за рахунок надходжень до місцевих бюджетів, що не залишало ОМС фінансового ресурсу навіть на забезпечення захищених статей видатків, не говорячи вже про фінансування видатків бюджету розвитку;

5) відсутність системного підходу під час планування видатків за рахунок субвенцій як при визначенні переліку субвенцій, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету, так і при визначенні обсягів коштів, що надаються за їх рахунок з державного бюджету. Не було чітко визначеного переліку програм, які належить фінансувати за рахунок субвенцій, розрахунків загальної потреби в коштах та на відповідний рік.

Нагальною стала необхідність у модернізації норм Бюджетного кодексу. Це стало початком третього етапу становлення системи місцевих бюджетів в Україні (2011-2014 рр.). З метою вирішення проблем, що накопичилися, Законом України від 08.07.2010 р. № 2456-ІУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [72], на підставі якого Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. втратив чинність, впроваджені нововведення.

Новації мали цілісний і системний характер та були спрямовані на формування прогнозованого процесу РЗМБ, регіональне економічне зростання, посилення фінансової самодостатності ОМС, удосконалення міжбюджетних відносин.

Особливістю цього періоду стала уніфікація не лише бюджетних правил РЗМБ, а й фіскальних. Так, 2 грудня 2010 р. прийнято Податковий Кодекс України [73], який є чинним і донині, та «регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію

контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства» [73].

Основною характеристикою підходу, який застосовувався до РЗМБ протягом періоду з 2011 по 2014 р., можна визначити розширення власної ресурсної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих податків і зборів або їх частини до місцевих бюджетів, а саме:

1) передачі частини доходів державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, таких як: зарахування до доходів обласних бюджетів 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення; 50 % збору за спеціальне водокористування загальнодержавного значення; 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення; шість видів плати за ліцензії та сертифікати; реєстраційний збір за проведення державної реєстрації; плата за надані в оренду ставки, розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення; плата за використання інших природних ресурсів;

2) розширення джерел доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (за рахунок доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), і спрямування в розпорядження ОМС стабільних джерел надходжень на виконання самоврядних повноважень в освітніх, культурних, соціальних, економічних та інших сферах. Зокрема, до власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів віднесено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, 100 % плати за землю, плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, надходження від адміністративних штрафів;

3) зарахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 % надходжень податку на прибуток підприємств, що не належать до державної чи

комунальної власності, та акцизного збору понад річні планові обсяги, визначені в законі про державний бюджет на відповідний рік;

4) збільшення інвестиційного складника місцевих бюджетів шляхом розширення переліку доходів, що зараховуються до бюджету розвитку (перш за все, за рахунок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва).

Ураховуючи новації в РЗМБ фіскального характеру із прийняттям Податкового кодексу ОМС отримали право в межах, визначених нормами кодексу, встановлювати розміри ставок для певних податків (плата за землю, єдиний податок). Це стало одним із потужних інструментів управління РЗМБ.

Нововведення значно зміцнили ресурсну базу бюджетів міст, сіл та селищ. Проте обласні та районні бюджети залишено фактично без ресурсу на виконання власних повноважень. Частково цю проблему вирішено з прийняттям Закону України від 16.10.2012 № 5428-VI «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [74], яким плату за ліцензії і сертифікати та плату за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) перенесено зі складу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, до складу доходів, що направляються на фінансування власних повноважень. Але переданого фінансового ресурсу теж було недостатньо для вирішення проблемних питань територіальних громад, зокрема для фінансування прийнятих регіональних програм. Крім того, із введенням в дію Податкового кодексу та внесенням змін до Бюджетного кодексу скасовано стягнення до місцевих бюджетів податку з власників транспортних засобів. Натомість введено збір за першу реєстрацію транспортних засобів, що зараховується до дохідної частини спеціального фонду місцевих бюджетів, та збільшено ставки акцизного збору на бензин та дизельне паливо, який мобілізується до державного бюджету. Обсяги надходжень збору за першу реєстрацію транспортних засобів по областях України не перевищували 7-8 % від надходжень податку з власників транспортних засобів. З метою компенсації втрат доходів місцевих бюджетів від скасування податку з власників

транспортних засобів до їх дохідної частини починаючи з 2011 р. введено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах за рахунок 15 % таких доходів спеціального фонду державного бюджету: акцизного податку з підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів, ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них, плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Такий механізм фактично централізував управління дорожнім фондом місцевих бюджетів, залишаючи їх практично без власних доходів на цю мету. Ситуацію погіршило і те, що субвенція місцевим бюджетам перераховувалася за рахунок фактичних доходів спеціального фонду державного бюджету, тобто були відсутні гарантії надходження субвенції до місцевих бюджетів у повному запланованому обсязі, що знизило якість виконання зобов'язань ОМС щодо фінансування виконаних робіт.

Ще однією новацією в бюджетному та податковому законодавстві цього періоду стало введення екологічного податку замість збору за забруднення навколишнього природного середовища, який якісно змінив і покращив механізм стягнення обов'язкових платежів до фонду охорони навколишнього природного середовища. Але згідно з прикінцевими і перехідними положеннями Бюджетного кодексу у 2013 р. частка державного бюджету в перерахуваннях екологічного податку зросла з 30 % до 53 %, а в 2014 р. - навіть до 65 %. У результаті до дохідної частини місцевих бюджетів перераховувалися 47 % та 35 % контингенту надходжень екологічного податку замість 70 %, які залишалися в розпорядженні ОМС до 2012 р. включно. Хоча зменшення нормативу зарахувань екологічного податку до місцевих бюджетів частково компенсувалося збільшенням ставок податку, все ж таки, цей факт свідчить про централізацію цього джерела надходжень, що в багатьох випадках не дозволило

вирішувати проблеми територіальних громад в областях із найбільшим рівнем екологічної небезпеки.

Хоча редакція Бюджетного кодексу України, що набула чинності з 2011 р., і збільшила фінансовий ресурс міст, ресурсна база місцевих бюджетів залишалася недостатньою, особливо стосовно фінансування програм розвитку житлово-комунального господарства, благоустрою, транспорту та інших питань, що стосуються розбудови соціальної інфраструктури. Крім того, ця редакція Бюджетного кодексу концентрувала доходи дорожнього фонду і фонду охорони навколишнього природного середовища в державному бюджеті за рахунок вилучення коштів з місцевих бюджетів без скорочення обов'язків ОМС щодо фінансування відповідних видатків. Водночас поза увагою залишилось питання розширення джерел доходів для виконання власних повноважень та доходів бюджету розвитку на рівні обласних і районних бюджетів.

Проте ОМС досі не мали дієвих інструментів для збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, що, власне, і на сьогодні є великою проблемою. Вони й надалі залишалися позбавленими впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування податків, які визначаються на центральному рівні. Загалом існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати. Але насправді повноважень щодо мобілізації цих ресурсів ОМС не мають [75, с. 7]. При цьому як науковці, так і практики починають звертати увагу на те, що збереження пострадянської системи адміністративно-територіального устрою є основою існування нераціональної організації влади, що призводить до конфлікту компетенції між усіма її рівнями та до недостатності РЗМБ.

Наслідками недосконалості адміністративно-територіального устрою України стали:

- 1) гальмування розвитку місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади;

- 2) неможливість подальшого удосконалення міжбюджетних відносин;
- 3) поглиблення диспропорцій між областями в економічному та соціальному розвитку та неможливість вироблення ефективної системи регіонального розвитку;
- 4) перепони у створенні сприятливого підприємницького середовища;
- 5) дублювання функцій ОМС та місцевих державних адміністрацій;
- 6) неможливість забезпечення єдиних стандартів надання публічних послуг;
- 7) низький рівень підготовки службовців місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- 8) слабка координація територіальних органів виконавчої влади з боку місцевих державних адміністрацій;
- 9) неефективне використання ресурсів територій через неякісне планування відповідних процесів;
- 10) слабкий зв'язок влади та територіальної громади;
- 11) надмірна бюрократизація процедур вирішення нагальних питань;
- 12) пасивна, практично паразитарна, роль місцевого самоврядування в наповненні місцевих бюджетів [76, с. 13-14].

Наявність системної кризи розвитку як публічного управління загалом, так і місцевого самоврядування зокрема, вимагало переходу до нових методів управління соціально-економічним розвитком територій, які сприятимуть реформуванню владних структур та стимулюватимуть ОМС та населення до участі в розвитку території, до самостійного вирішення проблемних питань, а це потребувало кардинальної зміни підходу до ролі ОМС в РЗМБ, зміни філософії посадових осіб місцевого самоврядування щодо цього питання. Стало можливим говорити про проведення адміністративно-територіальної реформи лише зі зміною підходів до РЗМБ.

Наприкінці 2014 р. уряд України узяв чіткий курс на децентралізацію влади та зміну її територіальної організації через укрупнення громад шляхом їх добровільного об'єднання.

Таким чином, 2015 р. став початком четвертого етапу перетворень системи місцевих бюджетів через зміну підходів до їх ресурсного забезпечення. В основу реформи лягли такі законодавчі акти, як Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [77], закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [78], «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [79], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [80].

В основу підходів до РЗМБ покладено децентралізацію влади і суттєве розширення повноважень ОМС, що передбачає перерозподіл завдань, функцій і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державними бюджетом, наділення таких громад повноваженнями рівнозначними повноваженням міст обласного значення.

В Україні почала активно впроваджуватися комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів. Вона ґрунтувалась на передумові, що фінансування громад, мало б такий рівень, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій, у тому числі переданих у зв'язку з розширенням повноважень територіальних громад [81, с. 167].

Зміни до Бюджетного кодексу України передбачали розширення наявної ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом:

- 1) передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита;
- 2) збільшення частки зарахування екологічного податку з 35 % до 80 %;
- 3) запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від

2 % до 5 % вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходить до місцевих бюджетів;

4)розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна;

5)надання ОМС права самостійного вибору установи (в органах Державної казначейської служби України чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;

б)спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій - право на залучення кредитних коштів отримали всі міста України.

Вже у перший рік очікувалось, що бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

За попередніми розрахунками в результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. У результаті буде забезпечено виконання одного із напрямів реформи міжбюджетних відносин - перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи [81, с. 163].

У межах четвертого етапу перетворень у РЗМБ разом із додатковим фінансовим ресурсом ОМС отримали й видаткові повноваження, які раніше належали до сфери управління виконавчих органів влади. Зокрема, на фінансування з місцевих бюджетів передано понад 300 закладів, установ, організацій та підприємств. До видаткових зобов'язань ОМС включено заходи щодо забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах, на які у 2014 р. передано із державного бюджету більше ніж 2,5 млрд грн.

Механізми фінансування шляхом передачі між бюджетами різних рівнів трансфертів залишаються, але їх видозмінено. Упроваджено нову систему

вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податком на прибуток та ПДФО) - залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в розпорядженні місцевих бюджетів, що сприяє ресурсному забезпеченню місцевих бюджетів та стимулює ОМС до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування. Зміни в структурі міжбюджетних трансфертів для різних рівнів місцевих бюджетів передбачають ліквідацію всіх існуючих видів спеціалізованих трансфертів та впровадження замість них універсальних дотацій та субвенцій. Введено довгострокові порядки використання коштів за субвенціями, а невикористані кошти субвенцій в кінці року не вилучаються до держбюджету, а спрямовуються на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів (освітніх, медичних). Активізується участь громади у прийнятті рішень щодо управління ресурсами місцевих бюджетів та покращуються механізми підзвітності ОМС перед населенням.

Прикладом забезпечення прозорості формування і особливо використання місцевих бюджетів є бюджетні документи, які як інструмент фінансового менеджменту, допомагають громадянам одержати необхідні відомості про програми, послуги і стратегію органу місцевої влади. Для досягнення цієї мети бюджетні документи повинні бути доступні для громадян та написані зрозумілою мовою. Для цього вони почали розміщуватись на офіційних сайтах ОТГ (на сьогодні цей процес є загальною практикою), що стало початком набуття відкритості місцевих бюджетів для громадського моніторингу і контролю. В основу бюджетних документів покладено бюджетні слухання, що на відміну від громадських, як правило, включають у себе передусім звітування влади про хід виконання бюджету, про основні напрями розподілу коштів та їх використання. Бюджетні слухання допомагають порозумінню влади з громадськістю, а також дозволяють владі отримати підтримку з боку населення щодо фінансування основних проектів і програм [82, с. 258].

Незважаючи на всі перетворення бюджетної системи України, досі поточні (адміністративні) видатки переважають над видатками розвитку, що значно обмежує розвиток територій та підвищує залежність управлінських рішень ОМС від центральної влади, яка в більшості випадків у ручному режимі розподіляє фінансовий ресурс між конкретними територіальними громадами.

Важливою рисою країн ЄС є зростання ролі місцевих бюджетів, які є вагомим ланкою фінансових систем, що під впливом розширення та ускладнення управління національним господарством все більше використовуються з метою делегування ОМС не лише функцій надання публічних послуг, а й регулювання суспільно-господарських процесів у регіонах, згладжування диспропорцій у розвитку їх економічної та соціальної інфраструктури. При цьому основними напрямками реформування розподілу видаткових повноважень між центральними органами влади та ОМС є підвищення рівня ефективності витрачання бюджетних ресурсів, збільшення ступеня деволюції та максимально можливе залучення населення до вирішення проблем місцевого значення, оскільки на сьогодні в Україні є беззаперечним пріоритет централізованих (загальнодержавних) суспільних благ над децентралізованими (місцевими або регіональними), що передбачає споживання стандартних суспільних благ жителями усіх територіальних громад, позбавляючи їх можливості задовольнити індивідуальні потреби. Суттєвим негативним аспектом, який, на нашу думку, знижує ефективність формування видаткової частини місцевих бюджетів, є відсутність стандартів надання публічних послуг, що перетворює місцеві бюджети в механізми, які фінансують виключно потреби з утримання мережі бюджетних установ, фактично залишаючись «касами з виплати заробітної плати та оплати комунальних послуг».

Згідно з чинним законодавством (з урахуванням змін) формули розрахунку базової, освітньої та медичної субвенцій залишилися майже незмінними і, як і раніше (постанова Кабінету Міністрів від 08.12.2010 № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» [83], яка

втратила чинність), здійснюються на основі окремих нормативних показників, зокрема, по галузях: «Освіта» на основі бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку, одного учня загальноосвітнього, позашкільного, професійно-технічного навчального закладу, приведених контингентів дітей дошкільного віку, учнів усіх типів загальноосвітніх навчальних закладів, учнів професійно-технічних навчальних закладів; «Охорона здоров'я» чисельності населення територій та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя. При цьому нормативи фінансової забезпеченості розраховуються в багатьох випадках навіть не з огляду на наявний бюджетний ресурс, а з огляду на наданий на суб'єктивній основі ресурс, фактично не враховуючи потреби в ньому, що призводить до незабезпеченості навіть мінімальних потреб у коштах для надання населенню публічних послуг. Тому потребує змін система нормативних показників Міністерства фінансів України та застарілих нормативів галузевих міністерств, більшість з яких модернізувалася на базі нормативів СРСР, а також запровадження системи стандартів надання публічних послуг, які мають бути розроблені і науково обґрунтовані для кожного їх виду.

Під стандартами надання публічних послуг слід розуміти мінімальні законодавчо закріплені вимоги щодо якості та своєчасності надання послуги, які мають бути забезпечені їх надавачами, а також вичерпний перелік кількісних і якісних показників, які характеризують такі послуги (перелік дій, витратних матеріалів і обладнання, розрахунок заробітної плати персоналу та ін.). До стандартів обов'язково мають включатися складники, які характеризують часову або територіальну доступність публічної послуги. Критеріями визначення стандартів надання публічних послуг можуть бути: результативність (діяльність надавача послуги має бути спрямована на досягнення політики максимізації результату); мінімальна собівартість надання послуги; доступність (часова, територіальна, спрощення адміністративних бар'єрів); комплексність надання послуг (створення центрів надання послуг, що дозволить не лише зекономити бюджетні кошти за рахунок ефекту масштабу, а

й забезпечити належний рівень навантаження їх надавачів та економію часу споживачів послуг); чутливість до споживачів (за принципом «клієнт завжди правий»); публічність та доступність інформації про всі публічні послуги. Це забезпечить об'єктивність розрахунків потреби місцевих бюджетів у ресурсах на виконання видаткових повноважень, прозорість та публічне сприйняття обрахунку трансфертів з державного бюджету. Доцільність введення стандартів надання публічних послуг також підтверджується прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [84] якою започатковано впровадження стандартів надання адміністративних послуг.

Децентралізація влади в Україні змінила підхід до фінансування розвитку територій, що відображається у таких основних аспектах. Насамперед, відбувся перехід від політики фінансування задекларованих публічних послуг (наприклад, розподіл коштів бюджету відповідно до кількості ліжко-місць в медичному закладі) до фінансування фактично наданих послуг. До того ж суттєве розширення освітньої і медичної функцій ОМС створило можливості для оптимізації переліку публічних послуг і способів їх фінансового забезпечення. Зазнало зрушень питання монополії на ринку надання публічних послуг з боку комунальних чи державних закладів та установ., що, у свою чергу, формує конкурентне середовище на ринку публічних послуг, поліпшує якість і своєчасність їх надання, приводить у відповідність співвідношення ціни і якості надання послуги.

Раніше функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти й охорони здоров'я були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань, тобто ОМС не могли визначати напрями розвитку цих та інших важливих для територіальної громади сфер життєдіяльності, а фінансування здійснювалось за залишковим принципом (наприклад, норматив бюджетної забезпеченості на учня визначався виходячи з наявного ресурсу державного бюджету та розрахунків на макрорівні).

В умовах же децентралізації державна освітня субвенція покриває передусім видатки на забезпечення педагогічної складової навчального процесу. При цьому ОМС отримали нові повноваження щодо створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах та додаткові джерела наповнення місцевих бюджетів, а отже і фінансування розвитку системи освіти. Зростає вплив громад на формування локальної освітньої політики з урахуванням місцевих культурних особливостей та особливостей ринку праці на основі державної освітньої політики.

У децентралізованій системі охорони здоров'я громада є власником інфраструктури медичних закладів та через представницький орган (ОМС) з місцевого бюджету інвестує в її підтримку та розвиток. ОМС отримали можливості оптимізувати витрати на утримання численних лікарень (наприклад шляхом репрофілювання). З'явилися альтернативи: заклади охорони здоров'я у вигляді комунальних підприємств, приватні заклади або практикуючі лікарі. Можливе поєднання наведених варіантів. Варто зазначити, що питання охорони здоров'я для ОМС виходить за межі медичного компонента і включає також соціальні складники, доступ до спортивної інфраструктури, комфорт проживання на території громади тощо. ОМС формує стратегію розвитку системи охорони здоров'я громади із залученням зацікавлених сторін на території громади та за її межами та надає фінансування ініціативам, пов'язаним з охороною здоров'я.

Отже, децентралізація влади створила нові можливості для розвитку територій через нові підходи до фінансування й управління сферами життєдіяльності громад, як-от освіта та охорона здоров'я, збільшення джерел наповнення місцевих бюджетів, розширення управлінських повноважень ОМС і можливостей щодо державно-приватного та міжмуніципального партнерства, збільшення обсягів підтримки реалізації проектів соціально-економічного та інфраструктурного розвитку територій (однойменні субвенції з державного бюджету,ДФРР). Узагальнюючи - відбулося зміщення управлінського і ресурсного акцентів із макрорівня (державні органи влади) на мікро- (ОМС) і

мезо-рівень (грумада, приватний сектор). Це у свою чергу покладає на ОМС відповідальність за фінансування розвитку територіальних громад, що вимагає перегляду підходів до управління місцевими бюджетами, адже управління наявними бюджетними коштами у короткостроковій перспективі є недостатнім для фінансового забезпечення стратегічного розвитку громади.

Зазначимо, що потреба зміни підходів до виконання функцій ОМС, розширення кола і потреба підвищення якості надання публічних послуг, вимоги до забезпечення відкритості влади, прозорого бюджетування, потреба розширення участі громадськості, сприяння залученню підприємницьких структур на територію громади виникли задовго до початку децентралізації, яку розпочато з 2015 р. Застаріла ж централізована система публічного управління не могла забезпечити вирішення цих та інших проблем.

Зміни, звичайно, відбувались. Про це свідчить наведена періодизація еволюції, але лише з початком децентралізації ОМС отримали можливість забезпечити свою організаційно-функціональну і фінансову спроможність.

Втім, незважаючи на позитивний поступ українського законодавства на шляху до покращення РЗМБ актуальними залишаються такі проблеми: ОМС досі не використовують у повному обсязі нові повноваження в бюджетно-податковій сфері для збільшення рівня фінансової самодостатності, зберігаючи патерналістські сподівання; зміни в бюджетному та податковому законодавстві хоча і розширили повноваження ОМС, але не надали достатніх можливостей для перетворення їх на дієвий механізм вирішення проблем місцевого значення, оскільки рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного сягає 53 %.

Серед шляхів подолання недоліків вітчизняної бюджетної практики на локальному рівні виділяють:

- 1) зміну концепції вирішення проблем місцевих бюджетів та забезпечення фінансової безпеки територій;

- 2) зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів і розширення повноважень ОМС з питань справляння податкових і неподаткових платежів

(дати можливість широко контролювати справляння податків і зборів до місцевих бюджетів; розширення переліку неподаткових платежів, які встановлюються за рішенням місцевих рад; розмежування податку на прибуток підприємств між державним та місцевими бюджетами);

3) зменшення диспропорцій у РЗМБ (укрупнення територіальних громад; зменшення диспропорцій в економічному розвитку територій; виважена державна регіональна політика);

4) розширення та забезпечення реалізації прав ОМС;

5) фінансове забезпечення виконання ОМС делегованих повноважень;

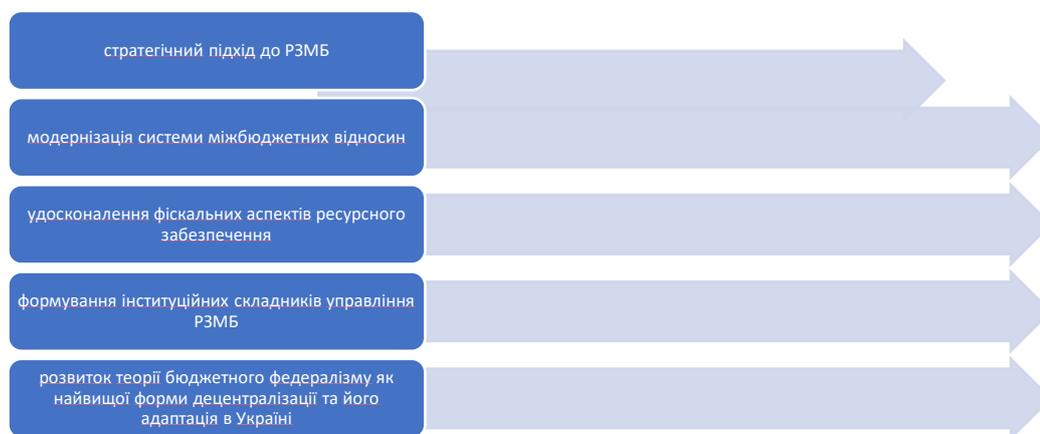
6) удосконалення регулювання видаткових повноважень ОМС;

7) розширення переліку місцевих податків і зборів;

8) удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів, вирішення проблеми несвоєчасності виконання платежів із місцевих бюджетів [85, с. 39-45]. Як результат, розвиток місцевого самоврядування України необхідно здійснювати у таких трьох напрямках: модернізація державних органів управління, ОМС; трансформація суспільства; модернізація економіки [86, с. 20] (Рис.1.5).

Рис.1.5

Засоби підвищення ролі територіальних громад у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів



Отже, до основоположних векторів підвищення ролі ОМС у РЗМБ відносимо: стратегічний підхід до РЗМБ; модернізацію системи міжбюджетних відносин; удосконалення фіскальних аспектів ресурсного забезпечення;

формування інституційних складників управління РЗМБ; розвиток теорії бюджетного федералізму як найвищої форми децентралізації та його адаптація в Україні.

2.3. Аналіз ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації

Місцеве самоврядування використовуючи місцеві бюджети забезпечує економічний і соціальний розвиток територій: об'єднаних і ще необ'єднаних територіальних громад, районів, міст і регіонів. Насамперед, ідеться про забезпечення членів громади якісними публічними послугами, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово -комунальні та адміністративні послуги). Як правило, понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме ОМС [87, с. 21]. Проте на практиці, маючи безліч законодавчо покладених на них повноважень, місцеві бюджети не можуть їх виконати через брак ресурсів та управлінських інструментів. ОМС часто постають перед непростим вибором: на що будуть спрямовані їх видатки, та які обрати методи управління і стимулювання процесів економічного розвитку [88, с. 50]. Така ситуація склалася на тлі того, що в галузі фінансового забезпечення територій та суміжних з нею галузях перед ОМС постали базові виклики щодо розвитку територій, які потребують ефективного та швидкого реагування.

Серед них:

1)тенденція до погіршення якості та доступності адміністративних, соціальних та інших послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості ОМС здійснювати власні і делеговані повноваження;

2)зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів для інвестицій в інфраструктуру;

3)розходження державної регіональної політики і внутрішньої місцевої політики розвитку з реальними інтересами громад;

4) корпоратизація ОМС, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

5) тенденція до надмірної централізації фінансових і матеріальних ресурсів (навіть, в умовах децентралізації), а в деяких випадках навіть до «ручного керування» територіями з боку центральних органів влади.

Право користування громадою своїми ресурсами розглядається в теорії вільної або природної громади, серед фундаторів якої є японський учений Г. Ікава. Аналізуючи досвід децентралізації, він зазначав, що Японія має дворівневу систему місцевого самоврядування, що складається з 47 префектур і приблизно 1800 муніципалітетів (міст, селищ і селищ), саме вони і є більш близькими до життя мешканців, ніж ОМС, які охоплюють ширшу територію, ніж муніципалітет [89, с. 1-3].

Управлінська та фінансова самодостатність територіальних громад - це базова умова для забезпечення розвитку територій та формування спроможних територіальних громад. Лише такі громади спроможні створити належні умови для залучення інвестицій і розвитку бізнес-ініціатив, побудувати сучасну транспортну, інформаційну і соціально-культурну інфраструктуру, забезпечити акумуляцію потужного фінансового ресурсу для надання громадянам якісних і доступних публічних послуг, створити умови для гармонійного розвитку людини.

Принцип правової, організаційної та бюджетно-фінансової самостійності ОМС визначається можливістю формувати власну структуру коштом місцевих бюджетів, а принцип правової автономії визначає право та можливість територіальних громад самостійно створювати власну нормативно -правову базу для виконання власних та делегованих повноважень, що так само пов'язано з наявністю відповідного обсягу бюджетних надходжень.

Зміцнення фінансової автономії територіальних громад в умовах децентралізації в Україні є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової та

організаційної самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Категорії «ресурси», «ресурсне забезпечення» та «ресурсний потенціал» характеризуються складністю і багатоаспектністю, що суттєво ускладнює пошук консенсусу у їх теоретичному та практичному розумінні. Розуміючи високу роль ресурсів у процесах державотворення та розвитку територіальних громад, українські науковці значну увагу приділили теоретичному опрацюванню сутності і проблем розвитку ресурсного підходу в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Аналіз теоретичних поглядів на визначення «ресурсного забезпечення» у публічному управлінні у розрізі категорій, до яких воно застосовується дозволяє дійти висновку, що РЗМБ залишилось поза увагою вчених або розглядається лише як складник ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, водночас, недостатнє теоретико-методологічне забезпечення частково компенсується через неурядові, громадські організації, охоплюючи при цьому здебільшого практичний аспект управління РЗМБ. Водночас, така теоретико-методологічна прогалина сьогодні уже привернула увагу науковців і частково компенсується завдяки активності і просвітницькій діяльності неурядових, громадських організацій, охоплюючи при цьому здебільшого практичний аспект управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Це не дозволяє повною мірою розкрити аспекти досягнення самодостатності територіальних громад, основу якої складають місцеві бюджети та їх ресурсне забезпечення, побудоване на основі філософії активного втручання ОМС в цей процес. Тому, в умовах децентралізації доцільно ідентифікувати та розглядати «РЗМБ» як окрему категорію в публічному управлінні.

Поняття «РЗМБ» на перший погляд вступає у конфронтацію із поняттями «місцеві фінанси», «місцеві бюджети» та управління ними. Однак ці категорії є різними і на етапі розвитку процесів децентралізації, а тому потребують чіткого розмежування. Місцеві фінанси у трактуванні, з яким погоджується більшість вітчизняних науковців (В. Базилевич, П. Круш, О. Сунцова, В. Федосов, П.

Юхименко та ін.), є системою формування, розподілу і використання місцевою владою фінансових ресурсів для забезпечення реалізації ОМС покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих [90, с. 160].

РЗМБ, є елементом системи місцевих фінансів і, одночасно, підсистемою місцевого самоврядування, хоча є поняттям вужчим, ніж ресурсне забезпечення місцевого самоврядування. Системний і ресурсний підходи та гетерогенність неоднорідних елементів системи РЗМБ дозволяють розглядати її зміст у двох аспектах: організаційно-функціональному та структурно-компетентнісному (в межах кола компетенцій, тобто, такого, що визначає компетенції й повноваження посадових осіб місцевого самоврядування і самих ОМС щодо делегованих функцій у результаті децентралізації).

З точки зору організаційно-функціонального підходу, ми розглядаємо РЗМБ як певну композицію владної, підприємницької і громадської ініціативи, які через свої підрозділи, робочі групи тощо піддають організаційно-функціональному впливу процес формування дохідної частини місцевих бюджетів, тобто прямо або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, здійснюють організацію і реалізацію виконання функцій управління, здійснюючи нормативне, інформаційно - аналітичне та техніко-матеріальне забезпечення, планування, документування, аналіз, контроль, мотивування тощо. При цьому формування дохідної частини місцевих бюджетів це не просто їх наповнення, а саме організаційно-функціональний вплив.

У межах структурно-компетентнісного підходу (в сенсі компетенцій і повноважень) ми розглядаємо структурну і компетентнісну складові. Структурну складову, визначаємо: по-перше, як сукупність інститутів, що залучені у процес РЗМБ (місцева рада, виконавчий комітет через відповідні підрозділи, робочі групи зацікавлених осіб, стейкхолдерів, інші утворення); по-друге, як пул джерел надходжень до місцевих бюджетів (власні кошти; пряме фінансування з державного бюджету, субвенції, дотації та інші види міжбюджетних трансфертів, гранти, позики а також всі інші види надходжень,

які наповнюють місцевий бюджет, але лежать поза площиною компетенції прямого управлінського впливу посадових осіб місцевого самоврядування) (Табл.1.4).

Таблиця 1.4

Розмежування ресурсів територіальної громади як базового об'єкта управління

У ресурсному забезпеченні місцевого самоврядування	У ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів
Суб'єкт управління: місцева рада, виконком; профільні підрозділи виконавчого комітету, залучені представники громади, бізнесу, громадських організацій тощо	Суб'єкт управління: місцева рада, виконком; профільні підрозділи виконавчого комітету, залучені представники громади, бізнесу, громадських організацій тощо

Основою ресурсної бази є надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Вони закріплюють їх економічну самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу розширювати економічний потенціал території, реалізуючи стратегії зростання [91, с. 377-378] (Таблиця 1.5).

Таблиця 1.5

Поточне та стратегічне управління в РЗМБ

Характеристика	Поточне управління	Стратегічне управління
Часові рамки	Один-два роки	П'ять років і більше
Роль ОМС на момент дослідження	Активна	Пасивна (вибірково активна)
Очікувана роль ОМС	Активна	Активна
Цілі	Залучення, розподіл і ефективне використання наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів згідно із пріоритетами розвитку громади та завданнями стратегії на поточний рік	РЗМБ у довгостроковій перспективі за рахунок розвитку ресурсного потенціалу території та шляхом установлення динамічних зв'язків з оточенням для задоволення потреб жителів громади і стейкхолдерів
Зміст	Передбачає розробку короткотермінових планів та річного бюджету	Передбачає розробку концепції управління РЗМБ та плану дій щодо її реалізації, у основі якого стратегія і стратегічний план (для кожної громади)

Масштаби	Забезпечує реалізацію поточних завдань стратегій	Визначає довготермінові рамки розвитку ресурсного потенціалу території з метою забезпечення місцевих бюджетів ресурсом для реалізації стратегічних пріоритетів
Суб'єкти	ОМС і їх структурні підрозділи	ОМС, їх структурні підрозділи, секторальні комітети, інші інститути сприяння РЗМБ, стейкхолдери
Методи	Короткострокове планування, бюджетування, облік, контроль, статистичний аналіз та ін.	Стратегічна організація, планування, прогнозування, моделювання, мотивація, моніторинг, контроль тощо
Критерії ефективності управління	Рівень виконання планових показників доходів бюджету, забезпечення та цільове спрямування видатків, обсяги залучення додаткових фінансових ресурсів	Стан РЗМБ, рівень та сталість розвитку ресурсного потенціалу території, урізноманітнення джерел ресурсної бази місцевих бюджетів та рівень мультиплікаційного ефекту від їх залучення

Ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, по суті, декларує базові принципи формування ресурсної бази місцевих бюджетів, а саме:

– ОМС мають право в рамках національної економічної політики на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах повноважень, їх обсяг відповідає повноваженням, передбаченим законом;

– принаймні частина фінансових ресурсів ОМС формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону;

– фінансові системи, які є підґрунтям ресурсів ОМС, мають досить диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати співмірність наявних ресурсів, наскільки це можливо, та зростання вартості завдань ОМС;

– захист фінансово слабших ОМС передбачає подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря;

– з ОМС повинні належним чином проводитися консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів;

– у міру можливості, дотації ОМС призначаються не для фінансування конкретних проектів, що не скасовує свободу ОМС проводити свою політику;

– в ОМС є доступ до національного ринку капіталу в межах закону [92].

Узагальнюючи, зазначимо, що РЗМБ - це відкрита система (підсистема місцевого самоврядування), що складається з гетерогенних суб'єктів управління, які маючи ієрархічні і фрагментарно гетерархічні взаємозв'язки, об'єднуються за рахунок мезо-конвергенції та реалізують управління специфічними об'єктами (інститути, наявні і потенційні ресурси територіальних громад, джерела наповнення місцевих бюджетів та суспільно-економічні відносини щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів) з використанням запропонованих інституційних складників.

Підсумовуючи усе вище викладене у розділі, зазначимо наступне:

1. До актуальних проблем на сьогоднішній день можна виділити: створення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою в країні, визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, необхідність найбільш важливих для людей повноважень передати на найближчий до людей рівень влади. Також потрібно оновити бюджетну систему, щоб можна було чітко визначати ресурси на кожному з рівнів. Територіальні громади повинні мати власні бюджети, для того щоб була можливість об'єднувати свої фінанси та зусилля для вирішення конкретних питань.

2. Якщо органи місцевого самоврядування почнуть звітувати перед виборцями і державою, ми зможемо мати більшу довіру від народу, так як вони будуть знати, що від них залежить майбутнє їх міста, вони зможуть зрозуміти як працює місцева влада і оцінити її для себе. Мешканці міста зможуть зрозуміти, що від них самих залежить їх рівень життя. Тому, для того щоб удосконалити цю систему, вважаємо за потрібне у першу чергу, звернути увагу на відносини між територіальними громадами та мешканцями міста. Це велика проблема для нашої країни, бо у людей немає довіри. Тому перш за все громади повинні звітувати перед народом і розробляти плани своїх дій, та враховувати голоси громадян, не йти попри народ, а дослуховуватися до слухних думок, так як мешканці знають що їм потрібно для кращого життя.

3. Децентралізація влади створила нові можливості для розвитку територій через нові підходи до фінансування й управління сферами життєдіяльності громад, як-от освіта та охорона здоров'я, збільшення джерел наповнення місцевих бюджетів, розширення управлінських повноважень ОМС і можливостей щодо державно-приватного та міжмуніципального партнерства, збільшення обсягів підтримки реалізації проектів соціально-економічного та інфраструктурного розвитку територій (однойменні субвенції з державного бюджету, ДФРР). Узагальнюючи, відбулося зміщення управлінського і ресурсного акцентів із макrorівня (державні органи влади) на мікро- (ОМС) і мезо-рівень (громада, приватний сектор). Це у свою чергу покладає на ОМС відповідальність за фінансування розвитку територіальних громад, що вимагає перегляду підходів до управління місцевими бюджетами, адже управління наявними бюджетними коштами у короткостроковій перспективі є недостатнім для фінансового забезпечення стратегічного розвитку громади. До основоположних векторів підвищення ролі ОМС у РЗМБ відносимо: стратегічний підхід до РЗМБ; модернізацію системи міжбюджетних відносин; удосконалення фіскальних аспектів ресурсного забезпечення; формування інституційних складників управління РЗМБ; розвиток теорії бюджетного федералізму як найвищої форми децентралізації та його адаптація в Україні. РЗМБ – це відкрита система (підсистема місцевого самоврядування), що складається з гетерогенних суб'єктів управління, які маючи ієрархічні і фрагментарно гетерархічні взаємозв'язки, об'єднуються за рахунок мезо-конвергенції та реалізують управління специфічними об'єктами (інститути, наявні і потенційні ресурси територіальних громад, джерела наповнення місцевих бюджетів та суспільно- економічні відносини щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів) з використанням запропонованих інституційних складників.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Зарубіжний досвід щодо формування територіальних громад, його імплементація у вітчизняну практику

З огляду на євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави і суспільства, науковий інтерес викликає європейський досвід у сфері здійснення структурно-функціональних реформ політико-адміністративної систем та модернізації просторової організації влади, що призвели до формування і посилення регіонального рівня управління з відповідним посиленням статусу, повноважень та ресурсів регіональних органів публічної влади, передусім, в унітарних державах Європи.

Як відзначають деякі науковці однією з провідних ідей «нового публічного управління» з точки зору її впливу на активний розвиток процесу децентралізації і деконцентрації влади в європейських країнах стало твердження, що чим більш автономніші інститути політики (у тому числі місцевого рівня) від зовнішніх обмежень (зокрема центрального рівня управління), тим більш реальніше й ефективніше можна досягати результатів та використовувати ресурси в рамках проведення реформ [93, с. 86].

Модернізаційні зміни у європейських країнах, які від початку були направлені на розв'язання проблем, пов'язаних із подоланням суперечностей у відносинах між центральним урядом і місцевим рівням управління з появою і розвитком концепту «NewPublicManagement» спрямовувались на перерозподіл повноважень і фінансових ресурсів від центрального рівня управління, що фактично уособлював державу, до самоврядної публічної адміністрації на регіональному і місцевому рівнях, тим самим зменшуючи політичне, адміністративне і фінансове навантаження на державний апарат.

Поява концепції «нового публічного управління» мала відчутні наслідки не тільки для модернізації системи управління, як на національному, так і регіональному рівнях фактично в усіх країнах Західної Європи, але, що також важливо підкреслити, і в колишніх державах соціалістичного табору і Радянського Союзу, таких як Україна, становлення якої, як незалежної держави, припало на час третьої хвилі демократизації і стрімкого розвитку процесу глобалізації, які фактично прийняли неоліберальну форму.

Що стосується держав Центральної та Східної Європи, особливо таких держав як Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Прибалтійських країн, то завдання реформування публічного управління, у тому числі на регіональному рівні, в кінці 80-х – на початку 90-х років минулого століття значною мірою виходили зі стратегічних цілей цих держав, а саме взятого курсу на євроінтеграцію. Основними векторами реформ публічного управління у цих країнах стали деконцентрація, децентралізація (насамперед створення муніципального рівня самоврядного управління), субсидіарності та у цілому наближення системи врядування до тогочасних стандартів ЄС. Іншими словами, реформи були спрямовані, по-перше, на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами публічного управління на відповідних засадах, а по-друге, корегування кількості і розміру адміністративних одиниць. Відповідно, на думку багатьох вітчизняних науковців, створення нової системи місцевого і регіонального управління в цих державах вважалося невідкладним завданням, що напряду впливало на хід економічних та політичних реформ, котрі сприяли легітимізації нової демократичної влади й демонстрували реальні зміни в управлінні державою [95, с. 346, 348].

Отже, деконцентрація та формування місцевого і, що важливо, регіонального самоврядування в цих країнах були визнані необхідними елементами демократичного транзиту.

Досвід реформ публічного управління на регіональному рівні у Франції показав, що з метою збереження унітарного устрою держави і оптимізації

публічного врядування необхідно передати органам самоврядування вичерпний перелік повноважень у сферах економічного, соціального і культурного розвитку регіону, але залишаючи при цьому за державою політичні функції шляхом збереження контролю представників центрального уряду (префектів) за законністю рішень самоврядних органів. При цьому, особливо актуальним з точки зору політичної доцільності в реаліях сучасної України, є використання немодифікованого досвіду Франції у сфері взаємодії органів регіонального самоврядування і представника держави, який зберіг, на відміну від свого польського колеги – воєводи – наглядові та контрольні повноваження щодо усіх рішень самоврядних органів влади, що знаходяться в рамках їх компетенції (через механізм звернення в суд префект може скасувати будь-які незаконні акти). На наш погляд, ігнорування подібного підходу за умов надання широких повноважень регіональним громадам (відповідно до європейського досвіду громади, а не їх політичні і виконавчі органи, мають права юридичної особи)) може посилити відцентрові тенденції у низці регіонів України. Принаймні досвід унітарних Італії та Іспанії, які на початку здійснення подібних реформ також орієнтувалися на французьку модель, свідчить про невдалу спробу здійснити належним чином децентралізацію, де замість неї відбулася значна автономізація регіонів, а самі ці держави перетворилися у квазі-унітарні.

В українській експертній і громадській думці досвід Польщі оцінюється в занадто позитивно і навіть некритично, про що свідчать заяви вітчизняних урядовців про вже остаточно вибрану модель польської адміністративної реформи. З одного боку, польський досвід дійсно може викликати позитивну оцінку: напередодні реформи польський уряд приготував повний пакет законопроектів протягом лише одного року і досить швидко провів їх через Сейм; безпосередніми авторами реформи публічного управління стали науковці, які виробили оптимальну модель адміністративної і територіальної системи, ґрунтуючись на своїх наукових доробках; експертну підтримку польським дослідникам і політикам забезпечувала Рада Європи; поляки досить серйозно підійшли до популяризації самої реформи (цим, зокрема, займався

громадський сектор – Комісія Місцевого Самоврядування при Громадянському Комітеті та громадська організація «Фонд розвитку місцевої демократії»); варте уваги і експертне супроводження на місцях, де було створено значну кількість консультаційних та тренінгових центрів (до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників [96]). Важливим чинником успішності реформи публічного управління на регіональному рівні став початок багатьох галузевих реформ, а саме: публічної служби, сфери освіти, системи соціальної допомоги, служби здоров'я, поліції, пожежної охорони тощо.

З іншого боку, не варто забувати, що тодішня Польща і сучасна Україна опинилися у зовсім різних геополітичних, економічних і внутрішньополітичних умовах. Зокрема, на період адміністративної реформи 1998-1999 рр. Польща увійшла до списку держав, які за темпами розвитку майже вдвічі перевищують середньосвітовий показник. Тобто швидкому проведенню реформи, крім вдалої політичної кон'юнктури в середині країни (в парламенті утворилася стійка прореформаторська більшість) сприяла ще й економічна підготовленість країни. Зокрема, за підрахунками низки дослідників приблизні кошти адміністративно-територіальної реформи у Польщі, що серед іншого, мала за мету утворення воєводського рівня публічного управління, становили приблизно 690 млн злотих (на той час близько 172 млн дол.) [97, с. 186].

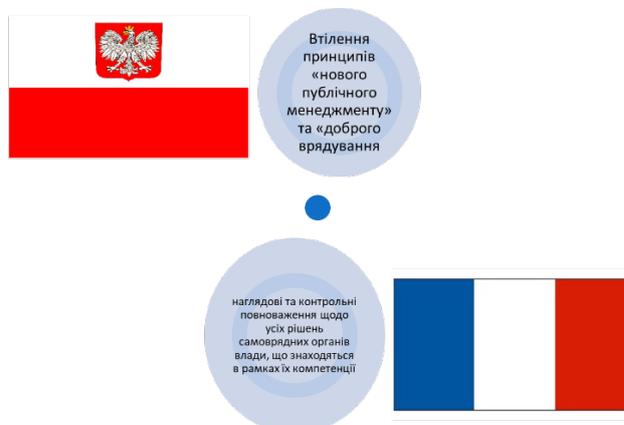
Крім прагнення створити воєводське самоврядування, як суб'єкт управління, що був би здатний реалізовувати регіональну політику, та посилити міжрегіональну співпрацю, важливим, якщо не ключовим чинником утворення регіонального рівня управління стала інтенсифікація польських намагань приєднатись до Європейського Союзу. Відповідно здійснення адміністративних реформ розглядалися як ключовий елемент комплексу заходів з інтеграції в ЄС. Зокрема, зменшення кількості воєводств пояснювалось глобалізацією економічних і суспільних процесів, необхідністю координування і раціоналізації регіональної політики Польщі напередодні вступу до Європейського Союзу. В свою чергу скасування практики централізованого прийняття рішень створило передумови для отримання фінансової підтримки

від структурних фондів Європейського Союзу, призначеної на розвиток регіонів [98]. З тих же причин територія Польщі була поділена таким чином, щоб відповідати європейському стандарту територіального поділу країн для статистичних цілей (NUTS): NUTS 1 – угруповання воєводств; NUTS 2 – воєводства; NUTS 3 – підрегіони (об'єднання повітів); NUTS 4 – повіти та міста на правах повітів; NUTS 5 – гміни [99, с. 107].

Отже, ми вважаємо, що неприпустимо акцентувати увагу лише на позитивних рисах польської модернізації, оскільки це містить небезпеку, як повторення помилок, зроблених польським урядом, так і запозичення тих елементів створеної у Польщі системи публічного управління на регіональному рівні, які з огляду на сучасні українські реалії можуть призвести до негативних наслідків. Проведені у Польщі реформи не буди позбавлені певних вад, але в цілому дозволили сформувати нову європейську модель публічного управління, у тому числі, на регіональному рівні, засновану на широкій децентралізації, елементах деконцентрації, а також принципах «нового публічного менеджменту», а згодом, «доброго врядування» – у пореформений період, коли виникла необхідність у корегуванні інституціонального базису досліджуваної модернізації (Рис.1.6).

Рис.1.6

Пропозиції щодо імплементації досвіду Франції та Польщі в законодавство України



Підсумовуючи, можемо констатувати, що європейські моделі модернізації публічного управління на регіональному рівні, принаймні, ті, що

характерні для розглянутих унітарних держав – Франції і Польщі, – базуються на здійсненні комплексу політичних, правових, організаційних і фінансових заходів (насамперед в рамках адміністративно-територіальних реформ і реформ місцевого самоврядування), спрямованих на створення такої системи децентралізованого управління, яка здатна: по-перше, зберегти територіальну єдність країни, не допустити надмірної автономізації регіонів у політичному сенсі; по-друге, забезпечити вироблення і реалізацію політики регіонального розвитку шляхом координації зусиль регіональних органів державного і самоврядного управління, з широким залученням зацікавлених груп громадянськості (демократизація управління); по-третє, надавати публічні послуги місцевому населенню за принципом субсидіарності, а також координувати їх надання з іншими (нижніми) рівнями територіального управління; по-четверте, фінансувати свої видатки в обсязі, необхідному на здійснення власних і делегованих повноважень; по-п'яте, ефективно керувати регіональною комунальною і транспортною інфраструктурою; по-шосте, здійснювати охорону навколишнього середовища, культурної спадщини і правопорядку.

3.2. Удосконалення нормативно-правової бази у сфері фінансової та бюджетної політики територіальних громад

Ефективним механізмом для розвитку місцевого самоврядування в Україні вважаємо запровадження моделі бюджетного або фіскального федералізму, що дозволить створити правові, організаційні та економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами.

Більшість вітчизняних вчених і практиків протягом тривалого періоду відкидали ідею можливості застосування концепції бюджетного федералізму в українських реаліях, як до унітарної держави. Проте останні десятиліття світовий досвід свідчить не лише про можливість, а й доцільність використання

хоча б частково принципів бюджетного федералізму в унітарних державах. Наприклад, вони широко застосовуються в таких розвинених унітарних країнах, як: Швеція, Данія, Франція. З метою уникнення наростання міжрегіональних суперечностей розвинені країни ідуть шляхом децентралізації влади, у тому числі надаючи територіям більш широкі повноваження в галузі бюджету, фінансів, адміністрування податків. Так, в Іспанії автономний статус одержали Андалусія, Галісія, Каталонія та Країна Басків. В Італії особливий автономний статус мають такі області, як: Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже, Валле Д'Аоста, Фріулі-Венеція-Джулія. У Великій Британії значної самостійності у вирішенні питань місцевого значення досягли не лише Шотландія, а й Уельс і Північна Ірландія.

Найбільш яскравий приклад нових макрофедеральних утворень – це Європейський Союз, який по суті є федерацією країн, що створили єдиний ринок і мають узгоджену міжнародну, бюджетно -податкову та соціальну політику. Національні ринки країн спрямовані на регіональну інтеграцію і регулюються Маастрихтською угодою на принципах Європейських спільнот. Ураховуючи налаштованість українського суспільства на посилення інтеграції з ЄС та вступ у цей наднаціональний конгломерат доцільним видається детальне вивчення світового досвіду побудови бюджетної системи держав на основі бюджетного чи, за американською традицією, фіскального федералізму.

У науковій сфері виділяють дві основні моделі бюджетного федералізму - децентралізовану, яка представлена в США, Канаді, Великій Британії, Австралії та Японії, і кооперативну, що дістала поширення у ФРН, Австрії, Швейцарії, Данії, Норвегії, Швеції та Фінляндії [13, с. 29].

Головними характеристиками децентралізованої моделі бюджетного федералізму є:

1) пріоритетна відповідальність центрального уряду за макроекономічну стабілізацію та перерозподіл національного доходу, а регіональної та територіальної влади - переважно за надання публічних послуг громадянам, що не виключає продукування частини з них на центральному рівні;

2) високий рівень організаційної і законодавчої самостійності та фінансової незалежності місцевого самоврядування, що уособлюється в невтручанні центрального уряду в бюджетний процес територій, відсутності політики виправлення горизонтальних дисбалансів місцевих бюджетів та допомоги у покритті їх дефіцитів, а також персональній відповідальності місцевого самоврядування щодо запозичень;

3) мінімізація перерозподільних процесів у бюджетно-податковій сфері та надання кожному рівню влади дохідної бази відповідно до видаткових повноважень. При цьому центральне бюджетно-податкове законодавство превалює над регіональним бюджетним законодавством, чим забезпечується пріоритетність державних інтересів над інтересами територій;

4) використання правила «один податок - один бюджет», що забезпечує «не перехрещення» податків, та навіть наявність окремих федеральних і місцевих податкових служб. Податки, які зараховуються до доходів центрального бюджету - податок на прибуток юридичних осіб та прибутковий податок з громадян, митні платежі та акцизи. Дохідна ж частина місцевих бюджетів складається з майнових податків (в тому числі податку на землю) та податків на товари і послуги. Крім того регіональним і місцевим органам влади в багатьох випадках надається право запроваджувати будь-які податки та обов'язкові платежі, які не впливають на порушення міжрегіональної і зовнішньої торгівлі держави [14, с. 235].

Головним позитивним аспектом децентралізованої моделі бюджетного федералізму вважаємо стимулювання територій до саморозвитку, подолання настроїв «утриманців» з боку територій-реципієнтів та сепаратистських настроїв територій-донорів, надання більших можливостей місцевим політичним і бізнес-елітам довести свою ефективність, а громадянам - визначити пріоритети місцевого розвитку. Водночас зростають ризики порушення цілісності держав, які використовують модель бюджетного федералізму, внаслідок посилення позицій регіональних лідерів та природного бажання економічно розвинених територій до мінімізації контролю з боку

державних органів влади і реквізиції доходів для підтримки інших територій [100, с.60]. Вплив державних органів влади на ОМС може мати як конструктивний, так і деструктивний характер. Однак, посилення їх влади спричинить негативний ефект на розвиток країни в цілому та стимулюватиме конфлікт між центром і територіями.

Децентралізована модель бюджетного федералізму вимагає від органів влади всіх рівнів злагоджених дій щодо досягнення бажаного рівня розвитку економіки за можливості формування альтернативних конкурентних моделей розвитку територій та наявності унікальної системи відносин між державними органами влади і ОМС за вертикаллю та горизонталлю [100, с. 62]. При цьому розвиток регіонів можливий як за допомогою стратегії вирішення конфліктів і пошуку компромісів, так і за допомогою дії руйнівних конкурентних стратегій на місцевому рівні.

Типовий приклад практичного втілення децентралізованої конкурентної моделі бюджетного федералізму - бюджетна система США. Це трирівнева система, яка включає федеральний бюджет, бюджети 50 штатів та понад 80 тисяч місцевих бюджетів (муніципалітетів, графств, об'єднань міст, шкільних та спеціальних округів). Також вона включає довірчі фонди. Сфери відповідальності федерального уряду, урядів штатів та муніципальних органів управління чітко відокремлені. Кожен рівень влади самостійно формує та затверджує бюджет і проводить незалежну податкову і боргову політику. Штати і муніципалітети не несуть відповідальності за борги федерального уряду і навпаки. Бюджети штатів не є складниками федерального бюджету, а бюджети муніципалітетів - бюджетів штатів. При цьому федеральне законодавство є пріоритетним, оскільки виступає гарантом захисту національних інтересів [101, с.90]. Види податків, податкові ставки та обсяги обов'язкових платежів розподіляються між рівнями бюджетної системи так, щоб забезпечити виконання владних повноважень та не створити надмірного податкового навантаження на громадян. Рівні податків закріплені за місцевими бюджетами, дохідна частина яких переважно формується за рахунок

власних надходжень. Право встановлювати податки надано не лише федеральному уряду, а й урядам штатів та ОМС. Федеральний уряд не ставить за мету вирівнювання фінансових можливостей територій з нижчим за середній податковим потенціалом, натомість може надавати цільову фінансову допомогу [101, с.90]. До видатків федерального бюджету віднесено ті, які мають загальнодержавне значення - видатки на оборону, міжнародну діяльність, утримання державного апарату, управління державним боргом, фінансову підтримку пріоритетних галузей економіки. На рівні штатів та муніципалітетів забезпечується надання публічних послуг, утримання місцевого господарства та адміністративні видатки органів регіональної і місцевої влади.

Федеральні податки єдині і обов'язкові для всіх мешканців, а от податки штатів і муніципалітетів значно відрізняються залежно від пріоритетів визначених на місцевому рівні. Це набуває важливості в умовах децентралізації влади. У дохідній частині федерального бюджету превалюють прямі податки, бюджетів штатів - непрямі, муніципалітетів - прямі та податки на власність. При цьому федеральні податки стягуються за прогресивною фіскальною шкалою, що перекладає навантаження щодо фінансування загальнодержавних потреб на заможні верстви населення та успішні бізнес-структури. Для податків, які зараховуються до дохідної частини бюджетів штатів та місцевих бюджетів, характерною є або «плоска» (фіксована) ставка оподаткування, або регресивна, що сприяє рівномірному розподілу податкового навантаження.

Найбільшими за обсягами податками, які зараховуються до федерального бюджету є прибутковий податок з громадян та податок на прибуток юридичних осіб [102, с.83]. Одним з головних джерел наповнення дохідної частини бюджетів штатів є податок з продажу, дохідної частини місцевих бюджетів - податок на нерухомість, податок з продажу, прибутковий податок з громадян, місцевий податок на прибуток юридичних осіб та різноманітні місцеві збори і інші надходження. Проте муніципалітети не є абсолютно вільними у виборі власної податкової політики, оскільки дозвіл на стягнення тих чи інших податків надає уряд штатів.

Фактично розподіл податкових джерел та широкі права штатів і муніципалітетів у бюджетно-податковій сфері є як механізмом вирівнювання вертикального податкового дисбалансу, так і стимулювання розвитку територій і врахування потреб членів територіальної громади. Для реалізації загальнодержавних пріоритетів та реалізації федеральної політики розвитку регіонів і територій створена система федеральних цільових програм, фінансування яких проводиться за рахунок цільових трансфертів на умовах зустрічного фінансування, коли допомога виділяється з бюджету вищого рівня влади лише за умови співфінансування з нижчим рівнем влади. Цей механізм застосовується при виділенні близько половини загального обсягу фінансової допомоги. У США діє понад 500 програм, які покривають понад 20 % потреб штатів і муніципалітетів у видатках та спрямовуються насамперед на фінансування адресної соціальної допомоги [101, с. 90].

Порядок розрахунку показників, які використовуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, встановлюється законодавством земель. Крім врахування регіональної специфіки, обов'язковим є дотримання принципів автономії муніципалітетів, їх самостійності та відповідальності за виконання наданих повноважень. Обсяг нецільових ключових трансфертів визначається як співвідношення потреб у видатках та фінансового потенціалу муніципалітету. При цьому потреба у видатках розраховується не лише залежно від кількості населення території, а й з огляду на специфічні потреби - кількість дитячих садочків, шкіл та інших навчальних закладів, видатки на соціальний захист, темпи економічного зростання. Оскільки до 50 % різниці між потребою у видатках місцевих бюджетів і їх податковими надходженнями компенсується нецільовими ключовими трансфертами, то муніципалітети гарантовано мають щонайменше 80 % коштів на покриття розрахункового обсягу видатків. У деяких випадках законодавством земель передбачається повне покриття потреби у видатках місцевих бюджетів за рахунок трансфертів з бюджетів інших земель.

Цільові трансферти виділяються муніципалітетам на конкретні цілі та завдання, які встановлені законодавством земель. До них належать видатки на виконання завдань державного управління, трансферти на поточні цілі та фінансова допомога на виконання боргових зобов'язань [101, с.90].

Найбільш прогресивним фактором кооперативної системи бюджетного федералізму ФРН, на нашу думку, є її перманентна модифікація, яка супроводжується удосконаленням механізмів бюджетного вирівнювання. У 2005 р. у ФРН набула чинності нова редакція закону «Про фінансове вирівнювання», яка буде чинною до 2019 р. В його основу покладено стимулювання інвестицій у нові землі, а також новий підхід до визначення земель, які мають право на одержання субсидій, і земель - донорів. Цей підхід базується на порівнянні фінансового потенціалу земель з урахуванням особливих факторів, а саме: кількості жителів, витрат на утримання морських портів. Як результат, 4 землі віднесено до категорії донорів, а 12 земель - до категорії реципієнтів. Змінився і порядок розподілу ПДВ. На противагу перерозподілу 25 % надходжень контингенту податку між тими землями, де доходи на душу населення становили 92 % і менше від середнього показника по країні, тепер додаткові доходи від ПДВ розподіляються за формулою з урахуванням такого принципу: чим ближче рівень податкових доходів землі на душу населення до середнього рівня доходів по країні, тим менший обсяг трансфертів від додаткових доходів з ПДВ ця земля одержує. Якщо показник фінансових можливостей землі є нижчим за 92 % середньорічного показника по країні, то за рахунок компенсацій він може бути збільшений до 95 %, а якщо цей показник в інтервалі між 92 % і 100 %, то він може бути збільшений до понад 95 %. Фінансові компенсації проводяться за рахунок надходжень від земель, у яких фінансові можливості перевищують їх фінансові потреби. При цьому для вилучення доходів у земель - донорів використовується прогресивна шкала.

Підсумовуючи результати проведених досліджень двох провідних моделей бюджетного федералізму - децентралізованої моделі конкурентного

федералізму (США) та моделі кооперативного федералізму (ФРН) ми дійшли наступних висновків. Головним позитивним аспектом американської моделі є стимулювання економічного зростання як територій і регіонів, так і країни в цілому. Їй притаманний високий рівень автономності та майже повна відповідальність місцевого самоврядування за рівень соціально-економічного розвитку територій і надання високоякісних і доступних публічних послуг. Це змушує ОМС, з одного боку, конкурувати за джерела наповнення місцевих бюджетів, залучаючи і утримуючи успішні бізнес-проекти та членів громади, створюючи для них найбільш сприятливі умови. З іншого боку, зменшується рівень «соціального утримання», пригнічуються патерналістські настрої в підприємницькому середовищі і серед мешканців, та ведеться жорстка боротьба із «сірим» та «чорним» підприємництвом і з громадянами, які ухиляються від сплати податків. Проте така модель за низького рівня відповідальності, освіченості, професійної підготовки населення, економічної активності і культури сплати податків суб'єктів господарювання несе ризики поглиблення диференціації дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць. Своєю чергою, неспроможність мешканців громад обрати кваліфікованих, досвідчених і успішних управлінців місцевого самоврядування втілюється в проведенні хибної місцевої бюджетно-податкової і кредитної політик, що неодмінно призводить до погіршення РЗМБ, а в деяких випадках навіть до банкрутства територій.

Німецька ж модель кооперативного бюджетного федералізму завдяки спільній відповідальності та співпраці всіх ланок державної влади і місцевого самоврядування дозволяє досягти більш високого рівня однорідності показників соціально-економічного розвитку регіонів і територій, забезпечити єдині стандарти надання публічних послуг. Суттєвий вплив федеральної влади на регіони, а регіонів - на території сприяє втіленню більш ефективної і виваженої державної соціальної і економічної політики порівняно з її варіаціями, які проводить місцеве самоврядування. До того ж такий механізм знижує сепаратистські настрої в регіонах, консолідує зусилля політикуму і

громадян на досягнення країною економічного успіху і соціальної справедливості. Це дозволяє успішно застосовувати модель кооперативного бюджетного федералізму і в країнах з унітарним устроєм. Проте дисбаланс інтересів територій - донорів та територій - реципієнтів є ключовим ризиком використання цієї моделі. Дестимулювання найбільш фінансово потужних територій втілюється в стагнації економічного розвитку всієї країни. Тому горизонтальне вирівнювання має бути мінімізоване, а в трансфертній політиці необхідно надавати пріоритет цільовим трансфертам, постійно знижуючи питому вагу загальних трансфертів. Основними проблемами кооперативної моделі є слабкий контроль за цільовим використанням міжбюджетних трансфертів, недостатність важелів стимулювання і примусу фінансово слабких територій до саморозвитку і взаємна невідповідність кредитної та інвестиційної політики земель. Це проявляється в перевищенні обсягу взятих ОМС кредитів над обсягом інвестицій та уособлюється в дефіциті місцевих бюджетів.

В проекції на Україну, враховуючи її євроінтеграційний поступ, унітарний державний устрій та нагальну необхідність у подоланні значної диференціації стану соціально-економічного розвитку регіонів, пріоритет має бути відданий впровадженню у вітчизняну практику моделі кооперативного бюджетного федералізму. Ця модель довела свою ефективність на прикладі ФРН, де в досить короткі терміни за рахунок значних обсягів міжбюджетних трансфертів, що спрямовувалися землям колишньої НДР, вдалося вирівняти стандарти надання публічних послуг, створити сучасну соціальну структуру, модернізувати бізнес-середовище та стабілізувати суспільно-політичну ситуацію. Це сприяло єдності колись розділеної країни та пришвидшенню темпів її економічного зростання. Додатковим аргументом на користь німецької моделі є співставність, а в деяких випадках і ідентичність складників та принципів бюджетної системи й міжбюджетних відносин України та ФРН. Крім того, процес удосконалення механізмів РЗМБ України має враховувати типову для українського суспільства інертність, психологію «утриманства», небажання структурних змін, а також право більш конкурентоспроможних

регіонів на одержання обсягу фінансових ресурсів, який би міг гарантувати їх мешканцям вищий за регіони-реципієнти рівень якості і доступності публічних послуг, та забезпечував перманентний розвиток регіонів - донорів, оскільки, незважаючи на об'єктивну необхідність вирівнювання умов життя громадян на всій території країни, відповідальність за поліпшення своїх конкурентних позицій перш за все лежить на громадянах, регіональних бізнесових та політичних елітах та місцевому самоврядуванні, вимагаючи від них максимальних зусиль і співпраці.

Отже, бюджетний федералізм спрямований на надання громадянам доступних публічних послуг належної якості за об'єктивну ціну шляхом досягнення раціонального розподілу видаткових повноважень і завжди обмежених доходів бюджету між державною і місцевою владою з досягненням балансу інтересів споживачів послуг, платників податків, політичних партій, громадських організацій та інших владних інституцій. Для побудови системи бюджетного федералізму вимагається наявність не менше ніж трьох рівнів бюджетної системи. Крім федерального і регіонального рівнів можуть бути декілька рівнів місцевих бюджетів. Превалює принцип рівноправності регіонів у їх податково-бюджетних взаєминах із центром. Повинна забезпечуватися ресурсна самостійність усіх рівнів бюджетів, значний вплив територій на формування та реалізацію бюджетно-податкової політики держави, неупередженість у визначенні міжбюджетних трансфертів та дотримання принципу єдності бюджетної системи. Очікується, що проблемами реалізації політики бюджетного федералізму в українській практиці стане підміна державницької доцільності дій політиканством і соціальним популізмом.

3.3. Ресурсозабезпечення, як основа економічного розвитку територіальної громади та базис для стратегічного планування: напрями удосконалення

Досягнення високих стандартів якості життя в територіальних громадах відбуватиметься в результаті підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки та збільшення обсягів власних доходів місцевих бюджетів. У якості

джерел формування ресурсної бази місцевих бюджетів необхідно розглядати ресурси всіх економічних агентів, які можуть бути залучені до їх дохідної частини, зокрема фінансові ресурси міського, обласного та державного бюджетів, приватних суб'єктів господарювання, неурядових організацій, фізичних осіб, а також іноземних держав і міжнародних організацій.

Орієнтація ОМС на залучення зовнішніх джерел для РЗМБ зумовлює потребу в створенні позитивного іміджу території та поглиблення мезоконвергенції. Представникам ОМС необхідно постійно вдосконалювати навички у сфері представлення усім зацікавленим сторонам інвестиційних та інших проектів місцевого розвитку. Цього можливо досягти у тому числі й за рахунок розвитку електронного урядування в системі ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (принцип опори на сучасні концепції, а саме «Smart city»).

Упровадження інструментів е-урядування в РЗМБ дозволить досягти таких результатів:

1) оптимізувати управління РЗМБ як платформи поглиблення мезоконвергенції;

2) збільшити обсяги доходів місцевих бюджетів за рахунок інформатизації систем адміністрування податків;

3) посилити довіру стейкхолдерів і жителів територіальних громад до місцевої влади у довгостроковій перспективі шляхом перетворення офіційних сайтів місцевих рад на інтерактивні цифрові платформи, які з'єднують користувачів із додатками та службами третіх сторін;

4) зменшити фінансові втрати бюджету внаслідок нецільового використання ресурсів;

5) підвищити ефективність видатків бюджету за трьома основними комунальними послугами: транспортом, відходами та водопостачанням через такі ініціативи, як SMART - паркування, SMART - карти, інтелектуальне збирання відходів, мережа датчиків для виявлення витоків води тощо;

б) мінімізувати фіскальні ризики, об'єднавши розрізнені механізми сплати податків в єдину інтегровану систему, пов'язану з одним структурним

підрозділом замість фракційної системи, де різні відділи несуть відповідальність за різні податки та збори з різними базами даних і реєстрами;

7) прискорити процес надання публічних послуг населенню шляхом перенесення всіх транзакцій в одну централізовану он-лайн платформу і повністю автоматизувати бек-офіси;

8) підвищити точність планових і прогнозних показників бюджету шляхом створення інтерактивної системи збалансованих (баланс між потребою у РЗМБ і ресурсним потенціалом) показників, за розробку яких відповідатимуть представники міжсекторального комітету. В цьому випадку ключовою є розробка стратегій взаємодії, які пристосовані до конкретних потреб і можливостей ОМС і безпосередніх користувачів. ОМС повинні вибрати поєднання технологій, каналів і мов, що враховують грамотність, доходи, тендерну та мовну динаміку в громаді. Доцільно використовувати вже існуючі платформи, а не повністю нові та складні інструменти (той же Facebook може бути не таким інноваційним, але часто набагато ефективнішим). Важливо забезпечити не лише доступність і легкість для розуміння даних, а й їх захист (Рис.1.6)

Рис.1.6

Результати впровадження інструментів електронного урядування в РЗМБ



Додамо також, що розвиток форм громадської участі в управлінні РЗМБ сприяє усвідомленню того, що вибір стратегічних пріоритетів, цілей і програм розвитку громади завжди є дискусійним питанням, бо: по -перше, фінансові ресурси завжди є обмеженими; по-друге, пріоритети визначаються різноманітними вподобаннями і мотивацією учасників дискурсу. Відтак, вибір з-поміж різноспрямованих цілей потребує від суб'єктів управління компромісу і консенсусу для прийняття рішень. Тому під час прийняття колегіальних рішень, наприклад, вибору проектів для реалізації при обмежених ресурсах, вважаємо за необхідне дотримуватися колегіального обговорення різних точок зору, де ОМС (в особі комітету) може виступати як ініціатор ідей.

Стратегія реформування державних фінансів передбачає забезпечення розвитку складових частин системи управління державними фінансами, зокрема за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики: стратегічне планування; програмно-цільовий метод; міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація [103]. У структурі міжбюджетних відносин чи не основне місце посідають трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам, а також між різними рівнями місцевих бюджетів.

Дослідження теоретичних основ міжбюджетних відносин дозволяє нам узагальнити напрями їх реформування:

- розподіл видаткових повноважень і відповідальності між органами влади різних рівнів [104, с. 14];
- розмежування дохідних джерел між рівнями бюджетної системи України [104, с. 14],
- використання класичного принципу щодо дотримання збалансованих пропорцій розподілу сукупних фінансових ресурсів за рівнями бюджетної системи загалом та місцевих бюджетів зокрема, яке відоме як «золотий перетин» [105];
- чіткість умов надання міжбюджетних трансфертів центральною владою із передбаченням санкцій для місцевої влади в разі їх невиконання,

впровадження кількісних критеріїв оцінки зусиль ОМС у досягненні цілей середньострокових програм [106, с.11];

– створення державного фонду фінансової підтримки регіонів України, впровадження механізмів інвестиційної підтримки розвитку регіонів або створення державного фонду фінансового територіального вирівнювання [106, с.11];

– проведення вирівнювання фінансової спроможності в обсязі, що залишатиме ОМС стимули для поліпшення податкової бази та адміністрування податків, забезпечення ОМС фіскальними засобами для досягнення рівня публічних послуг відповідно до попиту [107, с.11];

– орієнтація політики вирівнювання на економічну ефективність та соціальну справедливість, консенсус між створенням умов для соціально - економічного розвитку всіх регіонів і державною підтримкою регіонів - аутсайдерів, усунення міжрегіональних та галузевих диспропорцій [107, с. 40].

Враховуючи кращі міжнародні практики розподілу трансфертів між бюджетами всіх рівнів, а особливо надання фінансової допомоги з державного бюджету місцевим бюджетам, пропонуємо розглянути для впровадження в українську практику такий інструмент модернізації системи міжбюджетних трансфертів як муніципальні контракти.

Муніципальні контракти – це інструмент управління, базований насамперед на продуктивності використання публічних фінансових ресурсів. У контексті підвищення рівня децентралізації та розширення участі ОМС і членів громади у вирішенні проблем місцевого значення муніципальний контракт виник як інструмент для спрощення фінансового забезпечення проектів розвитку територій, що дає потужний поштовх в управлінні РЗМБ.

Багато країн Європи взяли контрактний підхід за основу в управлінні муніципальними фінансами в цілому. У Франції муніципальні контракти були введені на експериментальній основі у 1980-х рр. Протягом 2000 р. укладено 247 муніципальних контрактів за участю 2000 муніципальних утворень. Нідерланди прийняли формулу контракту у своїй політиці «велике місто».

Великобританія впровадила муніципальні контракти на основі «стратегічного партнерства», де могли брати участь усі зацікавлені сторони (інститути громадянського суспільства, приватний сектор, ОМС) з метою залучення фінансування проектів розвитку. Швеція, Бельгія, ФРН і Канада також експериментували з різними формами муніципальних контрактів.

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено дві форми співробітництва:

– «договір про співробітництво - договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін - суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування» [108];

– «спільний проект - комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій» [108].

Закон України «Про державно - приватне партнерство» визначає форми співробітництва між державними органами влади та ОМС (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами) [110]. Здійснюється партнерство на основі договору.

Форма співробітництва між державними органами влади та ОМС, особливо в частині розподілу і використання публічних фінансових ресурсів в українському законодавстві відсутня. Існуюча система трансфертного вирівнювання платоспроможності місцевих бюджетів має обов'язковий чітко визначений характер і не залишає простору для її коригування відповідно до особливостей діяльності ОМС. Саме для створення гнучкої системи міжбюджетних трансфертів багато країн світу застосовують муніципальні контракти як інструмент розподілу на використання публічних фінансових ресурсів.

Муніципальний контракт в Україні визначаємо як угоду між ОМС та державними органами влади щодо надання з державного бюджету фінансової підтримки для реалізації проектів місцевого значення на визначених умовах, яка є обов'язковою до виконання.

Пропонований нами контракт є інструментом реалізації муніципальної діяльності, яку в теорії публічного управління в Україні трактують як «самостійну та відповідальну діяльність населення й ОМС з вирішення питань місцевого значення» [111, с. 214].

Муніципальний контракт не є аналогом будь-якої з бюджетних програм, на кшталт, бюджету участі, громадського бюджету або ж державного фонду регіонального розвитку. Це універсальний інструмент, який відкриває широкі можливості для управління міжбюджетними фінансовими потоками, прискорює швидкість їх обороту та збільшує рівень впливу ОМС на РЗМБ.

Оптимальний термін для муніципальних контрактів - від трьох до п'яти років. Однак вони можуть укладатися і на коротші чи довші терміни залежно від особливостей предмету контракту.

Муніципальний контракт розробляється на основі оцінювання характеристик територіальної громади, зокрема її організаційних, фінансових можливостей і слабких сторін (наприклад, SWOT-аналіз). За результатами оцінювання розробляється муніципальна програма, яка включає в себе чіткі інвестиційні пріоритети, а також заходи щодо розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади.

Дані Світового Банку свідчать про те, що муніципальні контракти є ефективними в наданні фінансової підтримки ОМС, у тому числі в країнах з активними децентралізаційними процесами. Вони сприяють розширенню фінансових можливостей територіальних громад та інвестицій в інфраструктурі проекти і надання публічних послуг.

Серед прикладів успішної реалізації проектів розвитку територій за муніципальними контрактами є досвід Сенегалу (програма «Міський розвиток і децентралізація»), уряд якого допоміг 67 муніципалітетам у зміцненні їх

фінансового й організаційного потенціалу та підвищенні ефективності інвестування в розвиток інфраструктури і публічних послуг. У межах програми використовувалися муніципальні контракти, в яких державні органи влади та ОМС визначали узгоджені орієнтири муніципального розвитку [112].

Таким чином, муніципальні контракти є одними з інструментів у державному управлінні, за допомогою якого територіальні громади можуть отримати підтримку для вирішення проблем місцевого розвитку. Муніципальні контракти зосереджені головним чином на зміцненні потенціалу фінансових і організаційних реформ. Системи надання фінансування з державного бюджету місцевим бюджетам на контрактній основі створюють стимули для ОМС щодо поліпшення управлінських навичок, інституційного розвитку, у тому числі підвищення прозорості управління РЗМБ та розширення участі громадян у вирішенні проблем місцевого значення. Сутність структурних елементів муніципальних контрактів, які розкриті в цьому підрозділі дисертаційної роботи, а саме: ціль; предмет та об'єкт; термін дії контракту; пріоритетний інвестиційний план; план поліпшення РЗМБ; муніципальний план технічного обслуговування проектів розвитку; план державного регулювання або програма реформи; умови контракту; права та обов'язки сторін - формують основу їх запровадження у вітчизняну практику державного управління та місцевого самоврядування.

Муніципальний контракт для України є новим інструментом в управлінні публічними фінансовими ресурсами, його впровадження сприятиме вирішенню проблеми трансфертної залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, що повністю відповідає постулатам децентралізації влади.

У напрямі модернізації системи міжбюджетних трансфертів розглянемоДФРР, який уже функціонує в Україні, але має низку вад, усунення яких, дозволило б цьому інструменту стати провідним у національній практиці. ТутДФРР ми розглядаємо як інструмент модернізації системи міжбюджетних трансфертів, хоча в контексті наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів його можна трактувати як джерело додаткових фінансових ресурсів.

Вбачаємо наступні передумови модернізації ДФРР. У розподілі трансфертів між бюджетами різних рівнів часто присутній фактор «ручного режиму», коли враховується радше політична доцільність, аніж реальна необхідність у ресурсній підтримці розвитку територій. Питома вага бюджету розвитку в загальному обсязі дохідної частини місцевих бюджетів складає мізерну частину і в багатьох випадках не перевищує 3 %, чого очевидно недостатньо для проведення ефективних заходів. Своєю чергою, субвенції з державного бюджету на соціально-економічний розвиток та інвестиційні субвенції розподіляються із застосуванням непрозорих схем, що перешкоджає досягненню цілей, на які спрямовуються зазначені субвенції та, власне, задекларовані у їх назвах.

Перевагами регіонального фондування є:

- 1) диверсифікація ризиків при прийнятті рішень щодо механізмів реалізації регіональної політики в різних регіонах;
- 2) політична стабільність територій;
- 3) швидкість реагування на виклики та проблеми при відпрацюванні механізмів функціонування фонду;
- 4) можливість забезпечення підтримки ідеї регіонального розвитку громадянським суспільством;
- 5) наявність певного досвіду в окремих областях щодо реалізації проєктів економічного розвитку та швидке напрацювання нового досвіду.

У цьому випадку, на нашу думку, необхідно всебічно врахувати європейську практику регіонального фондування, адже вона показала свою ефективність, значно підвищивши рівень соціально-економічного розвитку нових членів ЄС - країн пострадянського табору (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія), які мали схожі з Україною проблеми в економічній, соціальній, політичній, регіональній сферах.

В Україні ДФРР започатковано у 2012 р. Його створення пов'язане з розробкою положень законопроекту «Про державну регіональну політику». У ньому передбачалося використання фонду з метою законодавчого

врегулювання створення сучасного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку [113, с.215].

У Бюджетному кодексі України визначено, що ДФРР є складовою частиною загального фонду державного бюджету. Передбачається, що його обсяг має становити не менше ніж 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету [72]. Однак у 2016 - 2019 рр. дія цієї норми призупинялася згідно із законами про Державний бюджет на відповідні роки. Згідно із положеннями законів видатки на ДФРР прив'язуються до джерел доходів спеціального фонду, а саме конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного і пов'язаного з корупцією правопорушення (за винятком конфіскованих облігацій внутрішньої державної позики, вся сума яких за номінальною вартістю іде на зменшення державного боргу з одночасним погашенням зобов'язань за цими облігаціями), порядок розподілу яких визначається Кабінетом Міністрів України. Це джерело доходу є нестабільним і відповідно ставить під ризик наповнення ДФРР.

Кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального та місцевого розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. На реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури та енергоефективності державних і комунальних навчальних та медичних закладів, передбачається не менше ніж 10 % коштів ДФРР за кожним з таких напрямів. Розподіл коштів фонду між адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом

Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України [72].

Проекти, які фінансувалися з коштів ДФРР (опубліковані на урядовому сайті <http://dfrr.minregion.gov.ua>), засвідчують його фактичне спрямування не на всебічний та інноваційний розвиток регіонів, а той факт, що фонд радше слугує додатковим джерелом покриття нестачі капітальних видатків місцевих бюджетів, адже за рахунок цього ресурсу фінансувалися будівництво, реконструкція, капітальні ремонти об'єктів соціальної інфраструктури та житлово-комунального господарства.

Враховуючи вищезазначене та успішний європейський досвід вважаємо за доцільне впровадити в українську практику розподіл регіонів згідно з практикою ЄС на три групи: найменш розвинені регіони (ВРП на одну особу нижче за 75 % від середнього показника в Україні), перехідні регіони (ВРП на одну особу коливається в межах 75 - 90 % від середнього показника в Україні), розвинені регіони (ВРП на одну особу вище за 90 % від середнього показника в Україні) - та, відповідно, здійснювати розподіл коштів ДФРР на основі цього групування регіонів.

Відповідно до чинної редакції статті 241 Бюджетного кодексу України необхідно внести зміни до методики розподілу коштів ДФРР. З цією метою розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо зміни порядку розподілу коштів ДФРР) № 2991 від 02.06.2015 [114].

Прийняття зазначеного законопроекту дозволить здійснювати розподіл коштів ДФРР відповідно до рівня соціально-економічного розвитку регіонів в Україні з метою його максимального вирівнювання. Проектом пропонується внести зміни до статті 241 Бюджетного кодексу України, у результаті чого:

1) основною умовою для проектів, які фінансуються з ДФРР, буде відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів незалежно від того, чи є ці

проекти проектами співробітництва чи проектами добровільного об'єднання територіальних громад;

2) зменшиться частка коштів ДФРР, яка розподіляється відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

3) збільшиться частка коштів ДФРР, яка розподіляється з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника ВРП в розрахунку на одну особу.

Зокрема, пропонується розподіляти кошти ДФРР між областями України в межах індикативного прогнозного обсягу коштів ДФРР з дотриманням таких критеріїв розподілу між областями:

а) 20 % коштів - відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

б) 80 % коштів - з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника ВРП продукту в розрахунку на 1 особу, з них:

– 50 % коштів - для регіонів, у яких ВРП на 1 особу менше 75 % середнього показника по Україні;

– 30 % коштів - для регіонів, у яких ВРП на 1 особу знаходиться в діапазоні від 75 % до 90 % середнього показника по Україні;

– 20 % коштів - для регіонів, у яких ВРП на 1 особу більше 90 % середнього показника по Україні.

Реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, а його прийняття дозволить підвищити рівень соціально-економічного розвитку областей з низьким обсягом ВРП на 1 особу та підтримати подальший розвиток регіонів-лідерів.

Підсумовуючи усе вище викладене у розділі, зазначимо наступне:

1. Європейські моделі модернізації публічного управління на регіональному рівні, принаймні, ті, що характерні для розглянутих унітарних держав – Франції і Польщі, – базуються на здійсненні комплексу політичних, правових, організаційних і фінансових заходів (насамперед в рамках адміністративно-територіальних реформ і реформ місцевого самоврядування),

спрямованих на створення такої системи децентралізованого управління, яка здатна: по-перше, зберегти територіальну єдність країни, не допустити надмірної автономізації регіонів у політичному сенсі; по-друге, забезпечити вироблення і реалізацію політики регіонального розвитку шляхом координації зусиль регіональних органів державного і самоврядного управління, з широким залученням зацікавлених груп громадськості (демократизація управління); по-третє, надавати публічні послуги місцевому населенню за принципом субсидіарності, а також координувати їх надання з іншими (нижніми) рівнями територіального управління; по-четверте, фінансувати свої видатки в обсязі, необхідному на здійснення власних і делегованих повноважень; по-п'яте, ефективно керувати регіональною комунальною і транспортною інфраструктурою; по-шосте, здійснювати охорону навколишнього середовища, культурної спадщини і правопорядку.

2. Ефективним механізмом для розвитку місцевого самоврядування в Україні вважаємо запровадження моделі бюджетного або фіскального федералізму, що дозволить створити правові, організаційні та економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами. Бюджетний федералізм спрямований на надання громадянам доступних публічних послуг належної якості за об'єктивну ціну шляхом досягнення раціонального розподілу видаткових повноважень і завжди обмежених доходів бюджету між державною і місцевою владою з досягненням балансу інтересів споживачів послуг, платників податків, політичних партій, громадських організацій та інших владних інституцій. Для побудови системи бюджетного федералізму вимагається наявність не менше ніж трьох рівнів бюджетної системи. Крім федерального і регіонального рівнів можуть бути декілька рівнів місцевих бюджетів. Превалює принцип рівноправності регіонів у їх податково-бюджетних взаєминах із центром. Повинна забезпечуватися ресурсна самостійність усіх рівнів бюджетів, значний вплив територій на

формування та реалізацію бюджетно-податкової політики держави, неупередженість у визначенні міжбюджетних трансфертів та дотримання принципу єдності бюджетної системи. Очікується, що проблемами реалізації політики бюджетного федералізму в українській практиці стане підміна державницької доцільності дій політиканством і соціальним популізмом. територіальної громади та отримання якісних і доступних публічних послуг.

3. Упровадження інструментів е-урядування в РЗМБ дозволить досягти наступних результатів: 1) оптимізувати управління РЗМБ як платформи поглиблення мезо-конвергенції; 2) збільшити обсяги доходів місцевих бюджетів за рахунок інформатизації систем адміністрування податків; 3) посилити довіру стейкхолдерів і жителів територіальних громад до місцевої влади у довгостроковій перспективі шляхом перетворення офіційних сайтів місцевих рад на інтерактивні цифрові платформи, які з'єднують користувачів із додатками та службами третіх сторін; 4) зменшити фінансові втрати бюджету внаслідок нецільового використання ресурсів; 5) підвищити ефективність видатків бюджету за трьома основними комунальними послугами: транспортом, відходами та водопостачанням через такі ініціативи, як SMART - паркування, SMART - карти, інтелектуальне збирання відходів, мережа датчиків для виявлення витоків води тощо; 6) мінімізувати фіскальні ризики, об'єднавши розрізнені механізми сплати податків в єдину інтегровану систему, пов'язану з одним структурним підрозділом замість фракційної системи, де різні відділи несуть відповідальність за різні податки та збори з різними базами даних і реєстрами; 7) прискорити процес надання публічних послуг населенню шляхом перенесення всіх транзакцій в одну централізовану он-лайн платформу і повністю автоматизувати бек-офіси; 8) підвищити точність планових і прогнозних показників бюджету шляхом створення інтерактивної системи збалансованих (баланс між потребою у РЗМБ і ресурсним потенціалом) показників, за розробку яких відповідатимуть представники міжсекторального комітету.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У кваліфікаційній магістерській роботі досліджені теоретико-практичні засади забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад на прикладі Полтавської області.

Результатами проведеного дослідження є наступні висновки:

1. Централізація та децентралізація є властивістю, і принципом, і елементом державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих. Відповідно врахування співвідношення централізації та децентралізації вважається необхідним для структурної побудови та діяльності апарату державного управління. Що стосується поняття «деконцентрація», то у державному управлінні воно має два основних значення: 1) процес передачі обмежених владних повноважень на місця, який дозволяє збалансувати відносини в системі «центр – периферія», шляхом перерозподілу частини функцій, повноважень і сфер впливу в середині виконавчих структур; 2) модель територіального управління, яка відображає особливий тип розподілу владних повноважень між центром прийняття управлінських рішень та його територіальними представництвами. Відзначається жорсткою ієрархічністю, однак, на відміну від абсолютної централізації, все ж передбачає наділення території мінімальним рівнем управлінської автономії без права на самоврядування.

2. В Україні триває процес децентралізації та об'єднання і територіальні громади. Серед проблемних питань відзначені наступні: 1) не завершено створення перспективних планів формування територіальних громад; 2) не ефективно використання фінансових засобів територіальних громад на їх розвиток; 3) процес створення ОТГ часто не отримує підтримки місцевих рад, районних адміністрацій; 4) питання ефективного розподілу повноважень та функцій між районними адміністраціями та місцевими радами ОТГ не є врегульованим; 5) відсутність кадрового забезпечення апарату місцевого самоврядування ОТГ, не достатньо кваліфіковані службовці; 6) якість надання соціальних та адміністративних послуг, а також питання контролю за

законністю рішень потребує детального опрацювання. Не менш актуальним виділено питання контролю за законністю рішень, адже є дуже високі корупційні ризики щодо використання та витрат державних коштів, тому впровадження таких механізмів було б дуже хорошим рішенням, і якість надання соціальних та адміністративних послуг зростає у разі. Для досягнення успіхів в реалізації реформи територіальної організації місцевої влади на певних засадах децентралізації наголошено на необхідності продовжувати покращувати законодавчо-нормативне забезпечення реформи.

3. Бюджетна або фінансова децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки вона безпосередньо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин та зміною функцій і повноважень в частині формування місцевих бюджетів. Вона означає передачу ресурсів з центру на місця і є найскладнішим аспектом децентралізації влади, своєрідним виміром рівня демократичності та компетентності публічного управління; адекватності політичної системи щодо суспільних очікувань; рівня довіри до ОМС і відповідальності виконавчої влади; ефективності роботи системи публічного управління.

4. До актуальних проблем на сьогоднішній день можна виділити: створення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою в країні, визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, необхідність найбільш важливих для людей повноважень передати на найближчий до людей рівень влади. Також потрібно оновити бюджетну систему, щоб можна було чітко визначати ресурси на кожному з рівнів. Територіальні громади повинні мати власні бюджети, для того щоб була можливість об'єднувати свої фінанси та зусилля для вирішення конкретних питань.

5. Якщо органи місцевого самоврядування почнуть звітувати перед виборцями і державою, ми зможемо мати більшу довіру від народу, так як вони будуть знати, що від них залежить майбутнє їх міста, вони зможуть зрозуміти

як працює місцева влада і оцінити її для себе. Мешканці міста зможуть зрозуміти, що від них самих залежить їх рівень життя. Тому, для того щоб удосконалити цю систему, вважаємо за потрібне у першу чергу, звернути увагу на відносини між територіальними громадами та мешканцями міста. Це велика проблема для нашої країни, бо у людей немає довіри. Тому перш за все громади повинні звітувати перед народом і розробляти плани своїх дій, та враховувати голоси громадян, не йти попри народ, а дослуховуватися до слухних думок, так як мешканці знають що їм потрібно для кращого життя.

6. Децентралізація влади створила нові можливості для розвитку територій через нові підходи до фінансування й управління сферами життєдіяльності громад, як-от освіта та охорона здоров'я, збільшення джерел наповнення місцевих бюджетів, розширення управлінських повноважень ОМС і можливостей щодо державно-приватного та міжмуніципального партнерства, збільшення обсягів підтримки реалізації проектів соціально-економічного та інфраструктурного розвитку територій (однойменні субвенції з державного бюджету, ДФРР). Узагальнюючи - відбулося зміщення управлінського і ресурсного акцентів із макрорівня (державні органи влади) на мікро- (ОМС) і мезо-рівень (громада, приватний сектор). Це у свою чергу покладає на ОМС відповідальність за фінансування розвитку територіальних громад, що вимагає перегляду підходів до управління місцевими бюджетами, адже управління наявними бюджетними коштами у короткостроковій перспективі є недостатнім для фінансового забезпечення стратегічного розвитку громади. До основоположних векторів підвищення ролі ОМС у РЗМБ відносимо: стратегічний підхід до РЗМБ; модернізацію системи міжбюджетних відносин; удосконалення фіскальних аспектів ресурсного забезпечення; формування інституційних складників управління РЗМБ; розвиток теорії бюджетного федералізму як найвищої форми децентралізації та його адаптація в Україні. РЗМБ – це відкрита система (підсистема місцевого самоврядування), що складається з гетерогенних суб'єктів управління, які маючи ієрархічні і фрагментарно гетерархічні взаємозв'язки, об'єднуються за рахунок мезо-

конвергенції та реалізують управління специфічними об'єктами (інститути, наявні і потенційні ресурси територіальних громад, джерела наповнення місцевих бюджетів та суспільно-економічні відносини щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів) з використанням запропонованих інституційних складників.

7.Європейські моделі модернізації публічного управління на регіональному рівні, принаймні, ті, що характерні для розглянутих унітарних держав – Франції і Польщі, – базуються на здійсненні комплексу політичних, правових, організаційних і фінансових заходів (насамперед в рамках адміністративно-територіальних реформ і реформ місцевого самоврядування), спрямованих на створення такої системи децентралізованого управління, яка здатна: по-перше, зберегти територіальну єдність країни, не допустити надмірної автономізації регіонів у політичному сенсі; по-друге, забезпечити вироблення і реалізацію політики регіонального розвитку шляхом координації зусиль регіональних органів державного і самоврядного управління, з широким залученням зацікавлених груп громадськості (демократизація управління); по-третє, надавати публічні послуги місцевому населенню за принципом субсидіарності, а також координувати їх надання з іншими (нижніми) рівнями територіального управління; по-четверте, фінансувати свої видатки в обсязі, необхідному на здійснення власних і делегованих повноважень; по-п'яте, ефективно керувати регіональною комунальною і транспортною інфраструктурою; по-шосте, здійснювати охорону навколишнього середовища, культурної спадщини і правопорядку.

8.Ефективним механізмом для розвитку місцевого самоврядування в Україні вважаємо запровадження моделі бюджетного або фіскального федералізму, що дозволить створити правові, організаційні та економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами. бюджетний федералізм спрямований на надання громадянам

доступних публічних послуг належної якості за об'єктивну ціну шляхом досягнення раціонального розподілу видаткових повноважень і завжди обмежених доходів бюджету між державною і місцевою владою з досягненням балансу інтересів споживачів послуг, платників податків, політичних партій, громадських організацій та інших владних інституцій. Для побудови системи бюджетного федералізму вимагається наявність не менше ніж трьох рівнів бюджетної системи. Крім федерального і регіонального рівнів можуть бути декілька рівнів місцевих бюджетів. Превалює принцип рівноправності регіонів у їх податково-бюджетних взаєминах із центром. Повинна забезпечуватися ресурсна самостійність усіх рівнів бюджетів, значний вплив територій на формування та реалізацію бюджетно-податкової політики держави, неупередженість у визначенні міжбюджетних трансфертів та дотримання принципу єдності бюджетної системи. Очікується, що проблемами реалізації політики бюджетного федералізму в українській практиці стане підміна державницької доцільності дій політиканством і соціальним популізмом. Аналіз базових принципів бюджетного федералізму показав, що їх впровадження та дотримання цілком можливе в Україні, адже його метою є надання громадянам публічних послуг, мінімізація їх вартості та підвищення якості з дотриманням принципу самостійності кожного рівня влади у веденні бюджетно-податкової політики, досягнення фінансової незалежності як центральної влади, так і місцевого самоврядування. Тому запровадження не лише бюджетної децентралізації, а й найвищого її ступеня - бюджетного федералізму в українську практику надасть можливість згладжувати найгостріші економічні, політичні, етнокультурні суперечності між регіонами України, стимулюючи їх до саморозвитку та дозволяючи проводити власну бюджетно - фіскальну політику, що спрямована на задоволення потреб членів територіальної громади та отримання якісних і доступних публічних послуг.

9. Упровадження інструментів е-урядування в РЗМБ дозволить досягти наступних результатів: 1) оптимізувати управління РЗМБ як платформи поглиблення мезо-конвергенції; 2) збільшити обсяги доходів місцевих бюджетів за рахунок інформатизації систем адміністрування податків; 3) посилити довіру стейкхолдерів і жителів територіальних громад до місцевої влади у довгостроковій перспективі шляхом перетворення офіційних сайтів місцевих рад на інтерактивні цифрові платформи, які з'єднують користувачів із додатками та службами третіх сторін; 4) зменшити фінансові втрати бюджету внаслідок нецільового використання ресурсів; 5) підвищити ефективність витратів бюджету за трьома основними комунальними послугами: транспортом, відходами та водопостачанням через такі ініціативи, як SMART-паркування, SMART-карти, інтелектуальне збирання відходів, мережа датчиків для виявлення витоків води тощо; 6) мінімізувати фіскальні ризики, об'єднавши розрізнені механізми сплати податків в єдину інтегровану систему, пов'язану з одним структурним підрозділом замість фракційної системи, де різні відділи несуть відповідальність за різні податки та збори з різними базами даних і реєстрами; 7) прискорити процес надання публічних послуг населенню шляхом перенесення всіх транзакцій в одну централізовану он-лайн платформу і повністю автоматизувати бек-офіси; 8) підвищити точність планових і прогнозних показників бюджету шляхом створення інтерактивної системи збалансованих (баланс між потребою у РЗМБ і ресурсним потенціалом) показників, за розробку яких відповідатимуть представники міжсекторального комітету. Враховуючи кращі міжнародні практики розподілу трансфертів між бюджетами всіх рівнів, а особливо надання фінансової допомоги з державного бюджету місцевим бюджетам, пропонуємо розглянути для впровадження в українську практику такий інструмент модернізації системи міжбюджетних трансфертів як муніципальні контракти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / авт. кол.: О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
2. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ, міжн. відн, 2003. Вип. 27. С. 198–204.
3. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.00. Київ, 2010. 23 с.
4. Будник М. А. Децентралізація – як необхідна умова модернізаційних процесів у системі державного управління України. *Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр.* 2009. Вип. 1(37). С. 42–45.
5. Державне управління та державна служба: словник–довідник / автор-уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
6. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–5.
7. Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації як ланка системи органів виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 1997. № 4. С. 63–67.
8. Грицяк І. А. Деконцентрація та децентралізація у державному управлінні. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щоріч. наук. - практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів Академії, 31 трав. 1996 р., м. Київ. Київ: Вид-во УАДУ, 1996. С. 88–89.
9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. - ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
10. Ковбасюк Ю. В., Голубь В. В. Модернізація державного управління та децентралізація влади в контексті реалізації реформи «Заможне суспільство,

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: навч- метод. матеріали / упоряд. О. В. Жур. Київ: НАДУ, 2013. 56 с.

11.Іжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні. URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>. (дата звернення: 01.08.2021).

12.Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.

13.Бабич О. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.

14.Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні. Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матер. та докум. / Наук. редактор: М. Пухтинський. Київ: Атіка, 2005. С. 222–237.

15.Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні. URL: http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005/section_9/Kalynovsky. (дата звернення: 01.08.2021).

16.Регіональне управління: підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2014. 512 с.

17.Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за заг. ред. З. С. Варналія. Київ: НІСД, 2007. 820 с.

18.Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. -ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 5: Територіальне управління / за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. 408 с.

19.Armstrong H. W., Wells P., Woolford J. L. Evaluation, Governance and the Inclusion of the Third Sector in Regional Policy Partnerships. Paper to be presented to the Regional Studies Association Conference Evaluation and EU Regional Policy, Aix-en-Provence, 31 May to 1 June 2002. P. 1–31.

20. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / авт. кол.: О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
21. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / Відп. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.
22. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennjakonstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614>. (дата звернення: 01.08.2021).
23. Малиновський В. Я. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи. Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України: в 2 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. Вип. 2. Ч. II. С. 99–102.
24. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2011. № 5(42). С. 30–34.
25. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2013. 116 с.
26. Public management. UN Public Administration Glossary. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>. (дата звернення: 01.08.2021).
27. Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины. *Юридический вестник*. 1999. № 1. С. 29–33.
28. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ, міжн. відн, 2003. Вип. 27. С. 198–204.
29. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва: Прогрес, 1973. 512 с.
30. State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global

Perspectives / Ed. by A. Rosenbaum, L.Gajdosova. Bratislava: NISPAcee, 2003. 178 p.

31. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 року № 157-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 01.08.2021).

32.Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п17>. (дата звернення: 01.08.2021).

33.Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-8bead.pdf. (дата звернення: 01.08.2021).

34.Рибчак З.Л. Методи та засоби моделювання плану першочерговості ремонту доріг в межах територіальної громади. *Бионика интеллекта*. 2018. № 1(90). С. 48-53.

35.Литвин В. Моделювання плану ремонту доріг в межах територіальної громади на основі модифікації алгоритму Пріма. *Інформаційні технології та комп'ютерне моделювання: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*. Івано-Франківськ: п.Голіней О.М., 2017. С. 53-57.

36.Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-р>. (дата звернення: 01.08.2021).

37.Програма економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” на 2010 – 2014 роки. URL: http://www.president.gov.ua/docs/ Programa_reform_FINAL_1.pdf. (дата звернення: 01.08.2021).

38.Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади: Розпорядження Президента України від 9 вер. 2011 р. № 277/2011-рп. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/277/2011-рп>. (дата звернення: 01.08.2021).

- 39.Про місцеві вибори: Закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page>. (дата звернення: 01.08.2021).
- 40.Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році”. Київ: НІСД, 2015. 684 с.
- 41.Рубан Ю. Г. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики. Київ: НІСД, 2008. 186 с.
- 42.Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / авт. кол.: І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко та ін. Київ: НАДУ, 2012. 60 с.
- 43.Лациба М., Шимчук А., Красносільська А. Умови діяльності громадських об'єднань: Реалізація Закону України «Про громадські об'єднання» та регіональних програм розвитку громадянського суспільства у 2013 році; Український незалежний центр політичних досліджень. Київ, 2014. 76 с.
- 44.Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. 78 с.
- 45.Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31 серп. 2015 р. № 656-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>. (дата звернення: 01.08.2021).
- 46.Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 13 груд. 2019 р. реєстр. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644. (дата звернення: 01.08.2021).
- 47.Про засади адміністративно-територіального устрою України: проект Закону України від 24 січ. 2020 р. реєстр. № 2804. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986. (дата звернення: 01.08.2021).

48. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. (дата звернення: 01.08.2021).
49. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 груд. 2014 р. № 71-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. (дата звернення: 01.08.2021).
50. Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях / авт. кол.: С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко та ін. Київ: НІСД, 2014. 68 с.
51. Офіційний сайт Національної ради реформ. URL: <https://www.president.gov.ua/administration/nacionalna-rada-reform>. (дата звернення: 01.08.2021).
52. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики. URL: <https://mip.gov.ua>. (дата звернення: 01.08.2021).
53. Квітка С. А. Неокорпоративізм як механізм взаємодії між державою та групами інтересів. *Аспекти публічного управління*. № 7/9. 2014. С. 5 - 14.
54. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 01.08.2021).
55. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (дата звернення: 01.08.2021).
56. Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентіві України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
57. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

58. Молдован О. О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2. С. 35 - 42.
59. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. № 2 (20). 2010. С. 145 - 151.
60. Tiebout C. A. Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416 - 424.
61. Oates W. E. Fiscal Federalism, New York / W. Oates, 1972. - 256 p. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/30022712?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21106102311611>. (дата звернення: 01.08.2021).
62. Крайник О. П. Бюджетно-фінансова децентралізація в системі управління регіонами. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 3. С. 293 - 301.
63. Офіційний сайт Полтавської районної державної адміністрації: <https://poltava-rda.gov.ua/decentralizaciya-vladi-22-00-35-02-12-2020>. URL: (дата звернення: 10.11.2021).
64. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
65. Економічний, організаційний та правовий механізм підтримки і розвитку підприємництва: колективна монографія; за ред. О. В. Калашник, Х.З. Махмудова, І. О. Яснолоб. Полтава : Видавництво ПП «Астроя», 2019. 364 с.
66. Про бюджетну систему України : Закон України від 05 груд. 1990 р. № 512-ХІІ (втратив чинність). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed20010621>. (дата звернення: 10.11.2021).
67. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні. *Фінанси України*. 2019. № 1. С. 86 - 97.
68. Лазепко І. М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2018. № 8. С. 27 - 34.

- 69.Свердан М. М. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: сучасні тенденції та можливості удосконалення. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту : науковий журнал*. 2019. № 1. С. 245 - 266.
- 70.Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003 - 2004 роках. Підготовлено департаментом з питань використання коштів державного бюджету в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 27.08.2004 № 17-2. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/206545?cat_id=38962. (дата звернення: 10.11.2021).
- 71.Кириленко О. П. Місцеві бюджети в економічній системі держави : дис ... д-ра екон. наук: 08.04.01. Київ, 2002. 461 с.
72. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / авт. кол.: В.І. Антипов, Л.Б. Баранник, О.М. Башинська [та ін.], за заг. ред. Ф.О. Ярошенка. К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. 592 с.
- 73.Податковий кодекс України № 2755-VI від 02 груд. 2010 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. (дата звернення: 10.11.2021).
- 74.Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4318-17. URL: <http://zakon4.rada.gov.Ua/laws/show/4318-17/paran3#n3>. (дата звернення: 10.11.2021).
- 75.Стан місцевого самоврядування України 2012 / М'якоход В. М., Карабутова В. В., Пархоменко В. Г. та ін. URL: www.dialogueauc.org.ua. (дата звернення: 10.11.2021).
- 76.ГанущакЮ. І. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
- 77.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів

України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (дата звернення: 10.11.2021).

78.Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 груд. 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>. (дата звернення: 10.11.2021).

79.Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи : Закон України від 28 груд. 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. (дата звернення: 10.11.2021).

80.Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05 лют. 2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157>. (дата звернення: 10.11.2021).

81.Крушельницька Т. А. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 160-168.

82.Мельник П. В. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи. П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій; за ред. З. С. Варналія. К.: Знання України, 2008. 675 с.

83.Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>. (дата звернення: 10.11.2021).

84.Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-к>. (дата звернення: 10.11.2021).

85.Кириленко О. Вдосконалення ресурсного забезпечення та виконання місцевих бюджетів. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2012. Вип. 4. С. 36 - 46.

86.Бондарчук Н. В. Державна політика розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України : автореф. дис ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Миколаїв, 2011. 36 с.

87. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь / С. О. Біла. К. : НІСД, 2009. 62 с.
88. Дмитренко Г. В. Основні принципи формування місцевих бюджетів. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2012. № 1 (56). С. 49-55.
89. Ikawa H. 15 Years of Decentralization Reform in Japan / H. Ikawa // Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan. URL: http://www3.grips.ac.jp/coslog/public_html/activity/01/03/file/up-to-date-4_en.pdf. (дата звернення: 10.11.2021).
90. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підруч. / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. К. : Центр учб. Л-ри, 2011. 320 с.
91. Ворона П. В. Напрями формування стратегії регіонів. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 371 - 389.
92. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 10.11.2021).
93. Денисенко В. Реформування інституційної системи політичних відносин та влади в державах транзитного характеру (на прикладі України). В'ячеслав Липинський в історії, теорії та практиці укр. державотворення: матеріали міжнар. конф., 26–27 квіт. 2007 р., м. Луцьк. Луцьк: Вежа, 2007. С. 82–93.
94. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / авт. кол.: М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн. Київ: Асоц. міст України та громад, 2008. 136 с.
95. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна. Київ: Ін-т трансформації сусп-ва, 2007. 288 с.
96. Україна проведе адмінреформу за зразком Польщі. URL: <http://ukr.segodnya.ua/politics/reforms/ukraina-provedet-adminreformu-po>. (дата звернення: 10.11.2021).

- 97.Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 184–192.
- 98.Панкулич Л. А. Особливості реформування адміністративнотериторіального устрою Польщі. URL:<http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/17229/%СВ>. (дата звернення: 10.11.2021).
- 99.Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / за заг. ред. П. В. Ворони. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. 280.
- 100.Скворцова С.Я. Бюджетний федералізм: теорія і практика світового досвіду. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 3. С.57-64.
- 101.Мацук З.А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Випуск 1 (23). С.81-94.
- 102.Слепцова Н.В. Зарубіжний досвід оподаткування доходів фізичних осіб та реалії адміністрування ПДФО в Україні. *Економіка та держава*. 2019. № 4. С.82-85.
- 103.Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 - 2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лют. 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/142-2017-%D1%80>. (дата звернення: 01.11.2021).
- 104.Семенова О. Ю.Механізми державного управління міжбюджетними відносинами в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Запоріжжя, 2011. 20 с.
- 105.Михайленко Г. В. Сучасний зміст поняття суб’єктно-об’єктних відносин у системі державного управління. *Державне будівництво*. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/07.pdf>. (дата звернення: 01.11.2021).
- 106.Заброцька О. В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2011. 20 с.

107. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Львів, 2016. 473 с.
108. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 чер. 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 01.11.2021).
110. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. (дата звернення: 01.11.2021).
111. Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. Харківський регіональний державного управління НАДУ України. Х. : Вид.-во ХарРІДУ «Магістр», 2011. 408 с.
112. Установочный документ № 5: муниципальные финансовые и местные фискальные системы : Подготовительный комитет Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Сурабая, Индонезия, 25 - 27 июля 2016 г.). URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-5-P%Б>. (дата звернення: 01.11.2021).
113. Шевченко О. М. Використання методики SWOT - аналізу для розробки стратегії державного управління міграційними процесами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 211-219.
114. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо зміни порядку розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку) № реєстр. 2991 від 02.06.2015 р.). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2B300I.html. (дата звернення: 01.11.2021).