

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Факультет банківського бізнесу
Кафедра економічної теорії

ГУЗАР Віталій Олегович

**Фіскальна децентралізація в Україні / Fiscal
decentralization in Ukraine**

спеціальність: 051 - Економіка
магістерська програма - Аналітична економіка

Магістерська робота


Виконав студент групи ЕАМ-21
В. О. Гузар




Науковий керівник:
д.е.н., професор, О. В.
Длугопольський



Магістерську роботу допущено
до захисту:

" 14 "  20 18 р.

Завідувач кафедри

В. В. Козюк

ТЕРНОПІЛЬ - 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	6
1.1. Зміст та еволюція фіскальної децентралізації	6
1.2. Наукові концепції фіскальної децентралізації та місцевого самоврядування	9
1.3. Інституційне забезпечення політики фіскальної децентралізації в світі та Україні	15
Висновок до розділу 1	22
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕФОРМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ ЄС ТА УКРАЇНІ	24
2.1. Організація місцевих фінансів в країнах ЄС	24
2.2. Оцінка реформ децентралізації в Україні	39
2.3. Роль міжнародних донорів в успішності реформи місцевого самоврядування України	44
Висновок до розділу 2	51
РОЗДІЛ 3. ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ ІЗ ВРАХУВАННЯМ КРАЩИХ ПРАКТИК	53
3.1. Реформування інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті європейського досвіду	53
3.2. Підвищення якості локальних суспільних благ і децентралізація: досвід України	61
Висновок до розділу 3	75
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	79
ДОДАТКИ	85

ВСТУП

Після Революції гідності в Україні реалізується чимало актуальних для суспільного розвитку реформ, серед яких найбільш успішною вважається реформа децентралізації. В процесі реформи відбувається об'єднання громад, що дозволяє більш ефективно розв'язувати актуальні питання на локальному рівні. Мешканців об'єднаних громад вже не відправляють вирішувати питання в район чи область – за все тепер відповідає місцева влада: голова, депутати ради громади та її виконком. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова і навіть безпека – компетенція влади об'єднаної громади. Мешканці об'єднаних громад мають поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя.

Вагомий внесок у проблематику фіскальної децентралізації зробили такі зарубіжні вчені як: В. Оутс, Ч. Тьєбу, Ш. Бланкарт, К. Андре, Д. Хьюмен, Д. Рубінфілд та інші. Також питанням реформ місцевого самоврядування присвячені праці вітчизняних науковців, таких як: Б. Данилишин, В. Пилипів, І. Руденко, С. Слухай, І. Малий, В. Хлівний, Ю. Шейко та багатьох інших.

В роботі використані наступні методи дослідження: абстрактно-логічний – при обґрунтуванні теоретичних засад фіскальної децентралізації, порівняльний аналіз – при визначенні особливостей проведення реформ місцевого самоврядування в різних країнах світу; індукції та дедукції – при розробці концептуальних засад формування механізму фіскальної децентралізації, моделювання – при дослідженні впливу соціально-економічних факторів на інтенсивність створення ОТГ тощо.

Метою роботи є аналіз проблем децентралізації в Україні, проведення оцінки законодавства, що було сформоване за останні чотири роки, дослідження міжнародних практик реформи місцевого самоврядування, а також

формування рекомендацій щодо удосконалення механізмів фіскальної децентралізації в Україні.

Завданнями, які поставлені в роботі, є:

- аналіз еволюції та наукових концепцій фіскальної децентралізації та місцевого самоврядування,
- оцінка нормативно-правової бази політики фіскальної децентралізації,
- аналіз реформ децентралізації в країнах ЄС та Україні,
- обґрунтування ролі міжнародних донорів в успішності реформи місцевого самоврядування України,
- формулювання рекомендацій з підвищення ефективності надання локальних суспільних благ в Україні тощо.

Об'єктом дослідження є фіскальна децентралізація, а предметом – механізми фіскальної децентралізації в Україні.

Основними результатами, які можна віднести до наукової новизни роботи, є:

- систематизація ключових концепцій фіскальної децентралізації;
- аналіз інституційного забезпечення реформи децентралізації в Україні;
- оцінка ключових реформ місцевого самоврядування в країнах ЄС як «кращих практик» для наслідування в Україні;
- аналіз реформи децентралізації в Україні;
- обґрунтування ключових факторів, які стимулюють / стримують об'єднання громад у ОТГ.

Результати проведеного дослідження знайшли відображення в наступних публікаціях:

1) Длугопольський О.В., Гузар В.О. Інституційні основи фіскальної децентралізації в Україні після Революції гідності // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (26 жовтня 2018 р.). –Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. –С.208.

2) Гузар В.О. Реформа фискальной децентрализации в Украине // Модернизация хозяйственного механизма сквозь призму экономических, правовых, социальных и инженерных подходов: Материалы XIII международной научно-практической конференции (22 ноября 2018 г.). – Минск: БНТУ, 2018.

Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Робота викладена на 93 сторінках, містить 10 таблиць, 6 рисунків та 10 додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Зміст та еволюція фіскальної децентралізації

Характерною рисою сучасного державного устрою більшості країн світу є наявність декількох адміністративно-територіальних рівнів: центрального уряду, який відповідає за досягнення визначених цілей та вирішення певного складу завдань на рівні держави в цілому, та інших рівнів державної влади, які функціонують на рівні регіону, штату, провінції, землі, а також на рівні муніципальних утворень, що володіють доходними повноваженнями в межах делегованих їм законодавством витратних обов'язків. Існування подібної інституційної структури органів державної влади та управління, незалежно від політичного устрою країни, призводить до появи відповідної галузі економіки державного сектору, що досліджує його вертикальну структуру – фіскального федералізму [14; 28], предметом якої є нормативний та позитивний аналіз розподілу функцій між різними рівнями державної влади, а також способи взаємодії цих рівнів між собою за допомогою таких інструментів, як міжбюджетні трансферти.

Під фіскальним (бюджетним) федералізмом розуміють поділ функцій оподаткування та здійснення видатків між рівнями держави [12]. Тобто, фіскальний федералізм є практикою функціонування сектору державного управління за умови, що в ньому існує більш ніж один рівень, що характерно як для унітарних, так і для федеративних держав (наприклад, сектор державного управління у Франції нараховує 6 рівнів: національний, регіони, провінції, департаменти, території, комуни; у Польщі – 4: національний, воєводства, повіти, гміни; в Україні – 4: національний, регіональний (обласний), міст обласного підпорядкування та сільських районів, міст районного підпорядкування, сіл і селищ). В контексті фіскального федералізму можна

говорити про децентралізаційні процеси на національному і локальному рівнях управління.

Історики описали історію урядів і імперій з точки зору централізації і децентралізації. 1910 р. в Історії народів Г.КеботЛодж написав, що перський цар Дарій I (550–486 до н. е.) був майстром організації та за його правління «вперше в історії, централізація почала розглядатися з боку політики» [5]. Він також зазначив, що система децентралізації Дарія I відрізняється від децентралізації в Стародавній Греції. З 1980-х багато вчених писали про цикли централізації і децентралізації. Стівен К.Сандерсон писав, що за останні 4000 років князівства і держави послідовно пройшли кроки централізації і децентралізації економічної, політичної та соціальної влади [20].

Перші ознаки децентралізаційних процесів спостерігалися в Європі ще в XI–XII ст. [31]. Так, ще Річард I (1157–1199 рр.), потребуючи грошей для фінансування хрестових походів, почав активно використовувати швидкий та ефективний засіб поповнення державної скарбниці – продаж містам хартій, які гарантували їм певні привілеї. Зокрема, міста за згодою Корони отримали права самоуправління, судочинства, зведення укріплень, створення збройних загонів для підтримання правопорядку. Найголовніше було те, що змінився їхній податковий статус. Після дарування хартій певні адміністративно-територіальні утворення в майновому і правовому аспектах набули такої сили й значення, що король не зміг без згоди стягувати з них жодних податків, за винятком відкупного збору з міста [67]. Більш чітких та окреслених рис процес децентралізації в Європі набув у XVIII–XIX ст., коли вперше це поняття було закріплене у французькому законодавстві. Так, у Франції децентралізаційна теорія виникла напередодні Великої французької революції 1789 р. як своєрідна реакція на наполеонівські реформи, що встановили міцний централізований бюрократичний апарат влади і значною мірою нівелювали принципи місцевого самоврядування. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого розподілу адміністративних справ на такі, які є результатом місцевого самоврядування, й на загальнодержавні

справи, що відповідним чином делегуються громадам. Проблематика розподілу повноважень між державою та місцевими самоврядними органами активно вивчалася у процесі розвитку громадської і державницької теорій місцевого самоврядування, ідейні постулати яких надавали верховенство або громадам, або державі. Однак певна правова, організаційна та фінансова самостійність місцевих органів влади визнавалась однозначно. Такі підходи знайшли своє правове визначення у сучасній Європейській хартії місцевого самоврядування, де, зокрема, зазначено: «Державні повноваження, як правило, повинні переважно реалізовуватись органами влади, найбільш близькими до громадянина. Надання повноважень іншому органу влади слід здійснювати з врахуванням обсягу та характеру поставлених завдань, а також вимог ефективності та економії» [39, с. 75]. Водночас вважається, що цей принцип «...спонукає нести відповідальність в обов'язковому політичному характері децентралізації, який слід розуміти в тому, щоб надати органам місцевого самоврядування не делеговані, а власні повноваження» [47, с. 40].

Об'єктивну необхідність фіскальної децентралізації підтримували також інші науковці. Зокрема, ідейні підходи до децентралізаційних процесів застосовував відомий фінансист початку ХХ ст. Д. Боголепов [37]. Він, власне, наголошував: «Окрім тих функцій, які держава виконує як єдине ціле, в кожній її частині існує цілий ряд потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території. З одного боку, забезпечити задоволення таких інтересів держава не в змозі. З іншого – на місцях краще знають потреби й уподобання населення, тому передача окремих функцій держави на локальний рівень сприяє задоволенню інтересів жителів окремих територій». Вчений Л. Веліхов, аналізуючи особливості покриття певних витрат територій, стверджував: «Звичайні витрати комун необхідно покривати за рахунок їхніх надзвичайних доходів» [29]. Таким чином, визнавалися природність бюджетних витрат, пов'язаних із розвитком територій, та їхнє покриття за рахунок власних доходів.

Позитивним аспектом децентралізаційних процесів є суттєве наближення діючої у країні влади до населення територій, а водночас місцева влада стає більш відповідальною за власні дії чи бездіяльність перед своїми громадянами. Фіскальна децентралізація наближає також місцеві органи влади до населення і спонукає їх пристосовуватись до місцевих потреб. Такої думки, зокрема, дотримуються як вітчизняні, так й іноземні науковці [31]. Ще одним терміном, введеним у науковий обіг, прийнято вважати фінансову децентралізацію як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їхнє використання між центральним та локальним рівнями управління. Зарубіжні вчені замість фінансової децентралізації використовують термін «фіскальна децентралізація».

Отже, фіскальна децентралізація – це здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати суспільними послугами шляхом узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

1.2. Наукові концепції фіскальної децентралізації та місцевого самоврядування

Традиційна теорія фіскального федералізму базується на аналізі розподілу функціональних повноважень між рівнями державної влади, а також аналізі розподілу фіскальних інструментів між рівнями влади, необхідних для виконання таких повноважень [14]. Основним положенням, яке випливає з цього аналізу, є висновок про те, що на рівні центрального (національного) уряду повинні бути сконцентровані повноваження в сфері макроекономічного регулювання, а також повноваження щодо перерозподілу доходу між індивідами у формі підтримки малозабезпечених верств населення. Проте існує низка суспільних благ, з врахуванням яких досягнення максимального рівня суспільного добробуту можливо лише за їх надання на місцевому рівні. Як відзначає в своїх дослідженнях Д.Рубінфелд [19], масштаб приросту добробуту

від децентралізованого надання суспільних благ має обернену залежність від еластичності попиту на суспільні блага за ціною [40].

Американські теоретики фіскального федералізму (В.Оутс, Р.Счваб, Р.Гордон) [10; 15], здійснивши аналіз ефективної структури розподілу податкових повноважень між різними рівнями державної влади, прийшли до висновку, що в процесі їх розподілу необхідно керуватися положенням про те, що органів місцевого самоврядування повинні утримуватися від оподаткування економічних одиниць, які володіють високим ступенем мобільності. Разом з тим, в роботах Р.Боудвея та М.Кіна [2; 3] стверджується, що в сучасній федеративній державі процес децентралізації супроводжується як вигодами, так і втратами, які набувають трьох основних форм:

- децентралізація повноважень призводить до міжрегіональної диференціації чистих фіскальних вигід – різниці між обсягом отриманих вигід від надання локальних суспільних благ та рівнем сплачених податкових внесків;

- високий рівень децентралізації характеризується наявністю горизонтальних фіскальних зовнішніх ефектів, пов'язаних, насамперед, з прагненням органів місцевого самоврядування досягати власних цілей за рахунок інших регіонів;

- для федеративної держави характерні також і вертикальні фіскальні зовнішні ефекти, які полягають в прагненні органів місцевого самоврядування до переміщення податкового і видаткового навантаження на національну владу.

Частково роль регулятора балансу вигід і втрат децентралізації відіграють конституційні та законодавчі положення про розмежування компетенції між рівнями державної влади. Однак найважливіша роль в досягненні ефективного функціонування публічних фінансів у федеративній державі покладена на різноманітні фіскальні інструменти [64]:

- 1) підтримка певної вертикальної незбалансованості бюджетної системи через прямі вказівки центру іншим рівням сектору державного управління

щодо здійснення окремих витрат (децентралізація видаткових повноважень більш ефективна, ніж децентралізація податкових повноважень);

2) вертикальна та горизонтальна координація і гармонізація податково-бюджетної політики між органами влади різних рівнів;

3) міжбюджетні трансферти, спрямовані на: компенсацію зовнішніх ефектів, що виникають у вигляді переміщення вигід від діяльності органів влади одного адміністративно-територіального утворення в інші адміністративно-територіальні утворення; вирівнювання доходів місцевих бюджетів між собою; виправлення недоліків податкової системи.

На сьогодні, стосовно побудови теоретичних моделей, до яких наближаються існуючі системи публічних фінансів, найбільш поширеним є підхід Л.Сьодерстрьома, який виокремлює три типові моделі фіскального федералізму [65]:

1. Фрагментарна локалістична модель, в основу якої закладені принципи: найкраще працює уряд, наблизений до громадян; громадяни мають право голосувати за набір та обсяги послуг місцевого уряду. В таких умовах держава надає лише національні суспільні блага, тоді як локальні суспільні блага фінансуються місцевими урядами.

2. Централістична модель, яка головне завдання держави вбачає у максимізації добробуту нації, а місцеві органи влади є агентами у виконанні цього завдання. Центр створює стимули за допомогою грантів для органів місцевого самоврядування, роль яких в наданні послуг є незначною, а участь в перерозподілі – несуттєва. Цей підхід є традиційним для більшості концепцій фіскального федералізму, за якими основні повноваження органів місцевого самоврядування належать до сфери розміщення, а не розподілу.

3. Прагматична кооперативна модель, що є усередненим варіантом з двох попередніх, оскільки до певної міри дозволяє органам місцевого самоврядування проводити політику перерозподілу. Держава може здійснювати перерозподіл за кількома підходами:

1) самостійно, залишивши органам місцевого самоврядування фінансування тих послуг, до яких при оплаті можна застосувати принцип користувача;

2) підтримувати акції перерозподілу на місцевому рівні, надаючи органам місцевого самоврядування для цього кошти з державного бюджету (ніхто не може ухилитися від участі у перерозподілі).

Щодо побудови моделі фіскального федералізму в тій чи іншій країні існує нормативна та позитивна теорії.

Нормативна теорія федералізму акцентує увагу на проблемі оптимальної величини адміністративно-територіальної одиниці та особливостях врахування преференцій громадян в невеликих громадах. В.Оутс в 1972 р. сформулював теорему децентралізації, згідно якої, якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надається воно централізованим чи децентралізованим шляхом, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, яка відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання урядом в фіксованому обсязі [15; 16]. Ш.Бланкарт на основі цієї теореми формулює наступний висновок щодо політичного устрою країни [28]: фінансово-політична відповідальність за формування дохідної та планування видаткової частини бюджету має покладатися, насамперед, на місцеві органи влади, а не національний уряд, оскільки саме таким чином відбувається більш повне врахування потреб громадян, які проживають в окремих територіальних одиницях. Теорія В.Оутса базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних ресурсів: місцеві витрати фінансуються на регіональному рівні, а національні – на загальнодержавному.

Позитивна теорія федералізму відшукує механізми взаємодії адміністративно-територіальних одиниць за наявності альтернативних рамок умов. Якщо федералізм не існує спонтанно і адміністративно-

територіальні одиниці не діють на свій розсуд, то існує своєрідна “невидима рука”, яка здійснює ефективний розподіл функцій між різними рівнями управління. Такий висновок був зроблений в 50-х рр. ХХ ст. американським економістом Ч.Тьєбу.

В своїй моделі Ч.Тьєбу розглядав лише ті блага, які є суспільними на локальному рівні (вони можуть використовуватися тільки жителями певного регіону, а значить при їх споживанні діє принцип виключення в між-общинному просторі). Внаслідок цього між громадами виникає конкуренція, оскільки кожна адміністративно-територіальна одиниця буде прагнути запропонувати найбільш бажаний (очікуваний) громадянами комплекс благ. Це зумовлює прояв ефекту “голосування ногами” – зміна місця проживання громадян, які через міграцію здатні підібрати найбільш ефективний для себе набір локальних суспільних благ та їх “цін” – місцевих податків. Міграційний механізм Ч.Тьєбу виступає як додатковий аргумент на користь децентралізації компетенцій в моделі В.Оутса.

Модель Ч.Тьєбу, розроблена в 1956 р. [24], була першою роботою в сфері публічних фінансів на місцевому рівні. Вчений підкреслював можливість міграції між муніципалітетами. Якщо кількість муніципалітетів є достатньо великою, то надання суспільних благ на локальному рівні стає подібним на конкурентний ринок приватних благ. Конкуренція між муніципалітетами відображається в комбінаціях суспільних благ і податків. Вихідну позицію моделі Тьєбу формують наступні припущення:

1) усі індивіди, які максимізують власну вигоду, мають ідентичні преференції, однакові доходи та споживають одне й те саме суспільне благо;

2) громади розглядаються як підприємства, діяльність яких спрямована на максимізацію прибутку (витрати, які припадають на кожного громадянина, мають форму U , і кожен громадянин отримує повноцінну його частину);

3) суспільне благо можуть споживати тільки жителі даної адміністративно-територіальної одиниці – платники податків (справджується принцип між-общинного виключення, який в межах окремої громади не діє);

4) громадяни не несуть витрат, пов'язаних з переїздами і обирають місце проживання виключно з міркувань оптимальності співвідношення комплексу суспільних благ та рівня оподаткування;

5) не існує ніяких витрат, пов'язаних зі вступом на ринок і виходом з нього (заснування та ліквідація громад, котрі вже існують, не породжують жодних затрат і здійснюються без особливих обмежень).

Однак на практиці існує чимало факторів, що стримують прояв тенденції Ч.Тьєбу. По-перше, зміна місця проживання пов'язана з витратами (грошові витрати на переїзд, можливі втрати заробітку, збиток для добробуту, обумовлений втратою звичного оточення, кола спілкування, кліматичних умов). По-друге, витрати не завжди цілком переміщуються на тих, хто приймає рішення про зміну місця проживання (мають місце зовнішні ефекти, які не сприяють підвищенню аллокаційної ефективності: від'їзд або приїзд великої кількості жителів може значно змінити рівень витрат, що припадають на інших осіб, які проживають у населеному пункті). По-третє, локалізація вигід від суспільного блага майже ніколи не буває абсолютною, що також обумовлює появу екстерналій (покращення охорони суспільного порядку в окремому населеному пункті якоюсь мірою впливає на ситуацію в цілому регіоні). По-четверте, індивіди не мають достатньої інформації, що потрібна для прийняття оптимальних рішень. По-п'яте, кількість потенційних місць проживання для індивідів не є безмежною, отже параметри розвитку державного сектору навряд чи можуть диференціюватися настільки ж широко, як споживчі переваги. По-шосте, призвести адміністративно-територіальний розподіл та бюджетні повноваження в повну відповідність з економічно оптимальними умовами виробництва локальних суспільних благ є вкрай важким завданням як в силу історичних і політичних причин, так і в силу розмаїття самих цих благ, вигоди від яких поширюються в неоднакових межах.

Отже, дискусійність положень гіпотези Ч.Тьєбу зумовила появу низки емпіричних досліджень цієї теорії. Так, В.Оутс і Р.Шваб визначають зв'язок між вартістю нерухомості, місцевими податками на нерухомість та витратами

[15]. Модель Оутса-Шваба стверджує, що за однорідності переваг громадян та голосуванні за правилом простої більшості вибір муніципалітету є оптимальним (податок на капітал дорівнює нулю, а граничні витрати покращення інфраструктури дорівнюють граничній згоді платити). Коли муніципалітети є неоднорідними і ставка податку на капітал позитивна, виникають спотворення у рішеннях органів місцевого самоврядування. Існують три джерела спотворення в процесі прийняття рішень [25; 27]:

- відсутність доступу до ефективних податкових інструментів;
- відхилення від волі електорату;
- неоднорідність агентів в межах муніципалітету.

М.Едел, Е.Склар і Б.Гамільтон вважають, що місцеві податки можна розглядати в якості ціни, яку агенти сплачують за місцеві суспільні блага. Відповідно, ціна житла як вартість оподаткованого товару не пов'язана з доходами і витратами [6; 11]. К.Коллмен, Дж.Міллер та С.Пейдж розглядають проблему “сортування” в моделі Тьєбу [13]. Їх дослідження демонструють, що політичні інститути відрізняються своєю здатністю ефективно “сортувати” громадян (переважно, за рівнем добробуту).

1.3. Інституційне забезпечення політики фіскальної децентралізації в світі та Україні

Упродовж останніх двох десятиліть у країнах Європи спостерігається тенденція до усе більшої децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування. Цей перехід до перерозподілу повноважень місцевим органам влади пояснюється двома причинами:

- 1) зростанням потреби в демократії на місцевому рівні;
- 2) розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Як відомо, децентралізацію визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою

їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Даний принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування, Проекті Європейської хартії регіональної демократії, де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади. Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС.

Інституційне забезпечення децентралізації можна проаналізувати на прикладі Італії. Організація влади та розподіл повноважень була запроваджена з прийняттям Конституції Республіки Італія 01.01.1948 р. На початку 2000 рр. була проведена ґрунтовна реформа з децентралізації та реорганізації влади, внаслідок якої у 2001 р. до Конституції було включено нову Главу (Titolo V) щодо регіонів, провінцій та комун. У цій Главі зокрема визначено, що Республіка складається із комун, провінцій, міст-метрополій, регіонів та держави. Таким чином, традиційна ієрархічна структура вертикалі замінена на систему рівнозначності усіх елементів Республіки. Організація державної влади описується від найнижчого рівня комуни, котрий є найближчим до громадян і до рівня центрального уряду, що опікується найбільш комплексними питаннями.

Не зважаючи на трирівневу систему організації влади та досить широкі повноваження регіонів (котрі, зокрема, делегують представників до верхньої палати парламенту, можуть приймати відповідне законодавство та регуляторні акти на рівні регіону тощо), Італія не вважається федеральною державою. Стаття 5 Конституції прямо визначає, що Республіка є єдиною та неподільною водночас визнає та сприяє місцевому самоврядуванню.

Стаття 123 встановлює механізм Ради місцевих автономій (Consiglio delle autonomie locali), який виступає форумом для комунікації та співпраці між

різними рівнями державної влади та забезпечує їх прями стосунки, а не через опосередкований контакт вищих рівнів місцевого самоврядування.

У 2009 р. для забезпечення незалежності та самодостатності місцевого самоврядування було прийнято Закон про фіскальний федералізм, що встановив фундаментальні принципи координації та розподілу публічних фінансів та податкової системи та визначення податкової рівності. Пізніше у березні 2011 р. було прийнято Закон щодо фінансування місцевого самоврядування, який передбачав алокацію частки національних податків для потреб місцевого самоврядування, щоб компенсувати раніше скасовані державні трансферти.

Досвід розвинених країн світу демонструє, що для забезпечення ефективного функціонування будь-якої моделі фіскальної децентралізації доцільно виконувати принаймні три умови, зокрема законодавчо розмежувати повноваження між усіма рівнями влади за видатками, надавати відповідним рівням влади достатні для виконання цих повноважень дохідні джерела, забезпечувати вертикальне і горизонтальне бюджетне вирівнювання з використанням механізму міжбюджетних відносин.

На сьогодні найчастіше виділяють два типи моделей фіскальної децентралізації – конкурентну (або децентралізовану) та кооперативну. Класичними прикладами конкурентної моделі є американська, а кооперативної – німецька моделі. Конкурентна модель передбачає надання повноважень оподаткування різним рівням влади відповідно до розподілу їх функцій. У даній моделі також визнається високий ступінь фінансової незалежності та самостійності регіональної влади. Для кооперативної моделі характерна порівняно ширша участь регіональної влади у перерозподілі національного доходу і макроекономічної стабілізації, що веде до більш тісного бюджетного співробітництва регіональних і центральних державних структур, а також підвищена роль регіональної влади у системі розподілу податкових доходів, у тому числі й національних, та активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання.

З іншого боку, моделі фіскальної децентралізації суттєво залежать від типу федеративного устрою країни. Відповідно до цього у світі сформувалося кілька моделей фіскального федералізму: китайська, американська, канадська і німецька. Китайська модель характеризувалася єдиним бюджетом, що складався за принципом «матрьошки» – вищі рівні влади затверджували бюджети нижчих рівнів влади. Податки збираються регіональною владою, центр визначає за формулами і узгодженням обсяги фінансування місцевої влади. Практикуються завдання з перерахування податкових платежів до центрального бюджету. Якщо місцева влада виконує всі завдання належним чином, то центральна влада не втручається в її справи (стимули до раціонального використання бюджетних коштів практично відсутні).

Найбільш розповсюдженими є американська і німецька моделі, а також їх модифікації. Конкурентна американська модель будується на відносно великій самостійності окремих штатів і вважається класичною моделлю бюджетного федералізму. У США відсутня система горизонтального часткового розподілу доходів. Більшість федеральних субсидій штатам залежить від обсягів часткового фінансування штатними і місцевими органами влади. Канадська модель бюджетного федералізму схожа з американською моделлю і фактично є її соціально орієнтованим різновидом. Провінції мають право приймати закони зусіх регіональних і місцевих питань і самостійно визначати власну податкову політику. У канадській моделі бюджетного федералізму, на відміну від американської, важливу роль відіграють процеси вирівнювання соціально-економічних умов життєдіяльності населення. Критерієм виділення трансфертів у Канаді слугує ступінь відставання фінансової забезпеченості провінцій від середнього рівня по країні.

Для німецької, кооперативної, моделі бюджетного федералізму характерною рисою є зростаюча тенденція до одноманітного розподілу ресурсів між землями. Бюджетна система базується на загальних податках, надходження від яких розподіляються між усіма її рівнями. Витратні повноваження між усіма рівнями влади у Німеччині розподілені у відповідності з принципами

класичного бюджетного федералізму. Система бюджетного податкового вирівнювання можливостей у Німеччині викликає дію різноспрямованих і часто-густо спірних стимулів. Економічно сильні землі не дуже зацікавлені зміцнювати свою податкову базу або переслідувати осіб, що ухиляються від податків, оскільки значні суми фактично власних доходів через федеральний уряд перераховуються до фінансово слабких земель. Німецька модель бюджетного федералізму створила високий ступінь однорідності регіональних суспільно корисних послуг для населення. Використання її дозволило у короткі терміни за рахунок масивних трансфертів до земель Східної Німеччини створити сучасну соціальну інфраструктуру, розвинути підприємництво і стабілізувати суспільне життя. Отже, німецьке законодавство створило умови і механізми фінансових взаємовідносин за віссю «центр – регіон – місцева влада».

Структурні фонди Європейського Союзу і система їх розподілу вважаються оптимальною моделлю бюджетного федералізму і досліджуються багатьма науковцями. Положення про необхідність забезпечити у рамках ЄС рівномірний розвиток територій і допомагати розвитку кризових районів закріплені Римським договором. Європейська комісія і Європейський парламент відіграють роль органів влади федеративної держави. Розроблені на рівні ЄС програми у вигляді структурно-об'єднавчих фондів, що спрямовані на соціально-економічне вирівнювання країн-членів ЄС, за своєю сутністю нагадують трансферти регіонам, що потребують допомоги. Тільки вони є більш значущими, проектно-обґрунтованими і мають під собою реальну фінансову базу. У ЄС сьогодні розроблені прозорі схеми фінансування. Кошти структурних фондів, як правило, використовуються не на окремі проекти, що пропонуються або відбираються Комісією ЄС, а на програми розвитку, кожна з яких має свій бюджет. Ці програми ініціюються двома шляхами: програми, що ініціюються на національному рівні, розробляються на базі регіональних планів розвитку або окремих програмних документів, що надаються державами-членами; та програми, що ініціюються Союзом, розробляються на базі

керуючих принципів, що визначаються самою Комісією. Вони доповнюють вищезгадані програми і сприяють вирішенню проблем, що мають особливе значення для суспільства у цілому. Система фінансування через структурні фонди наочно проявляє себе у слаборозвинених регіонах. Вплив структурних фондів слід вимірювати й іншими показниками: стимулювання невеликих і середніх компаній, розвиток підприємництва, інноваційних проектів, фінансове проектування, передача «ноу-хау», розробка місцевої продукції, сприяння розвитку сільського туризму тощо. Слід відзначити, що й більш благополучні регіони виграють від участі у фінансуванні через структурні фонди.

Після Революції гідності 2014 р. та взятих Україною зобов'язань в контексті формування європейської моделі розвитку постало питання проведення реформ із децентралізації влади (передача від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності).

Інституційні реформи в цьому напрямку включають, по-перше, приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування [57], що відбулося іще у 1997 р., а по-друге, прийняття низки фундаментальних законів 2014-2015 рр., серед яких слід відмітити: Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [59], метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад, Закон «Про співробітництво територіальних громад» [58], Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [55], Закон «Про засади державної регіональної політики» [56], Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [52],

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [53], а також низку змін до Податкового [58] та Бюджетного [51] кодексів України. Змінами, що внесені до Податкового кодексу України, підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів. Цим органам надано право самостійного визначати ставки податків та встановлювати пільги із їхньої сплати. Окрім того, передбачено механізм бюджетного регулювання – так звану систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому, вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб, а решта платежів залишаються в повному розпорядженні місцевих органів влади.

Після прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. №71-VIII до місцевих податків та зборів, згідно зі ст. 10 Податкового кодексу України, увійшли [58]: податок на майно (об'єднавши в собі податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю); єдиний податок; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. №79-VIII були внесені зміни щодо місцевих бюджетів, зокрема, місцевим бюджетам було передано [51]: 10% податку на прибуток підприємств; 100% державного мита; 80% екологічного податку (55% – в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення); акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу; податок на майно, податок на прибуток комунальних підприємств, інші податки; 25% плати за надра; місцеві збори; 75% податку на

доходи фізичних осіб (60% податку отримують бюджети міст обласного значення та районів; 15% – обласні бюджети).

Нова система вирівнювання, яка дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях, забезпечила зниження частки дотаційних місцевих бюджетів (із 96% у 2014 р. до 72% у 2016 р.), одночасно збільшивши у чотири рази частку бюджетів-донорів (із 3,7% у 2014 р. до 16,2% у 2016 р.) та забезпечивши наявність збалансованих бюджетів (11% у 2016 р.). Органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих у центрі рішень та отримали реальні можливості для вирішення локальних проблем (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури). Надходження власних доходів місцевих бюджетів України у 2017 р. зросли у 1,3 рази або на 46,1 млрд грн. порівняно з 2016 р. та склали 192,7 млрд грн. [46].

Як зазначається на офіційному сайті, присвяченому моніторингу процесу децентралізації влади та реформуванню місцевого самоврядування [35], завдяки послідовній державній політиці децентралізації протягом 2014-2017 рр. вдалося домогтися зростання місцевих бюджетів на 123,4 млрд грн. (з 68,6 млрд у 2014 р. до 192 млрд грн. у 2017 р., частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на кінець 2017 р. наблизилась до 50%), створення на початок 2018 р. понад 710 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшли 3313 колишніх місцевих рад, зростання державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад, оскільки за час реформи обсяг виділених ресурсів зріс у 32 рази (з 0,5 млрд у 2014 р. до 16,1 млрд грн. у 2017 р.), створення у 21 області Агенції регіонального розвитку тощо.

Висновок до розділу 1

1. В теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» розглядається в багатьох аспектах (з фінансової, управлінської та інших точок

зору). На семантичному рівні децентралізація (від лат. de – «протиставлення», centralis – «центральный») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації. Фіскальна децентралізація – здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати суспільними послугами шляхом узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

2. Не можна однозначно сказати, яка з моделей фінансування місцевої влади є найкращою і найефективнішою. Універсальної моделі ефективної фіскальної децентралізації не розроблено і усі країни так чи інакше дотримуються позицій однієї з них, використовують їх сполуки й адаптовані варіанти. Вони різняться внаслідок інституційних відмінностей, національних особливостей соціально-економічних систем тощо, тому країнам у процесі вибору моделі фіскальної децентралізації та реформуванні міжбюджетних відносин, перед тим як створювати щось принципово нове, доцільно проводити комплексне дослідження багатого іноземного досвіду у цій сфері. Разом з тим, можна виділити ряд загальних тенденцій у процесі розвитку фіскальної децентралізації, зокрема передачу додаткових функцій місцевій владі, розширення її повноважень щодо визначення своїх власних податків і зборів, укрупнення регіонів і муніципалітетів і підвищення конкуренції між ними, потреба реформування практично усіх систем фіскального федералізму, а також тяжіння усіх країн до фіскальної децентралізації середнього рівня.

3. Місцеві бюджети формуються за рахунок одних і тих самих джерел доходів, а саме місцевих податків і зборів, державних трансфертів, позик, доходів від власної діяльності переважно некомерційного характеру, доходів від використання муніципальної власності. Окрім того, державні дотації і субсидії виконують функцію перерозподілу коштів і регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Розміри дотацій залежать від фіскального потенціалу, чисельності населення і відношення даних до середніх по країні величин. Також в усіх країнах економічна діяльність органів самоврядування строго регламентована, що пов'язано із порівняно високим рівнем корупції та зловживань, а також некомпетентністю посадовців. Проте місцева влада має

право позики, можуть брати участь у створенні підприємств комерційного характеру, надавати платні послуги, насамперед у сфері транспорту і комунального господарства.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ РЕФОРМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ ЄС ТА УКРАЇНИ

2.1. Організація місцевих фінансів в країнах ЄС

Звернення до досвіду зарубіжних країн дозволяє виокремити три моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування. В основу першої моделі закладене повне розмежування податків між рівнями влади: податки центрального уряду, податки регіональних органів влади, податки місцевого самоврядування (така модель поширена у США, Канаді). Основу другої моделі складає зафіксований у законодавстві пайовий розподіл основних податків між рівнями державного управління (наприклад, на фіксованій основі у ФРН між федерацією та землями розподіляється ПДВ). В основу третьої моделі закладено принцип спільної податкової бази для усіх рівнів державної влади і місцевого самоврядування. Кожен з рівнів управління в певних межах може встановлювати власні ставки оподаткування, отже, загальна ставка податку є сумарною ставкою усіх рівнів влади (наприклад, у Швеції ставки прибуткового податку з громадян встановлюються центральним урядом, владними структурами регіонів, а також комунами) [63].

До кінця не можна однозначно сказати, яка з моделей функціонування місцевої влади є найкращою і найефективнішою для досягнення високої якості публічних послуг та регіонального розвитку. У чистому вигляді жодна з цих моделей розподілу фінансових ресурсів не використовується. Як правило, у реальному житті переважають змішані моделі, які різняться інституційними відмінностями, національними особливостями соціально-економічних систем тощо. Окрім розбіжностей, можна виділити ряд об'єднуючих тенденцій у процесі розвитку фіскальної децентралізації, зокрема, розширення повноважень місцевих органів щодо визначення своїх власних податків і зборів, передачу їм додаткових функцій, об'єднання регіонів і муніципалітетів, підвищення

конкуренції між ними, необхідність реформування практично усіх систем фінансового розподілу ресурсів між рівнями влади тощо.

Свідченням активного розгортання процесів децентралізації у більшості країн Європи є зростання обсягів видатків місцевих бюджетів відносно обсягів видатків державного бюджету. Наприклад, в таких країнах як Швеція, Данія, Іспанія частка видатків місцевих бюджетів у загальних видатках держави становить понад 50% [42]. Загалом, частка видатків органів місцевого самоврядування у загальних бюджетних витратах розвинених країн протягом останніх десятиліть складала близько 40%, тоді як для країн, що розвиваються, даний показник становив 25-26% [9]. Важливим показником рівня бюджетної децентралізації є також частка власних доходів у структурі доходів територіальної громади. До країн, в яких такий показник перевищує 50%, належать Швеція, Данія, Фінляндія, Люксембург, Австрія, Франція, Ірландія, Португалія та ін. [45]. Сьогодні частка власних доходів органів місцевого самоврядування у загальних бюджетних надходженнях складає близько 37% для розвинутих країн та 24% – для країн, що розвиваються [9].

Про рівень фіскальної децентралізації свідчить також показник частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, у країнах ЄС близько 45% ВВП перерозподіляється через бюджетну систему, а частка доходів органів місцевого самоврядування у ВВП для ЄС-27 складає 11,3% [21]. Дещо нижчим є значення даного показника у країнах південно-східної Європи, наприклад, у Румунії та Молдові (9,4%), Болгарії, Хорватії, Сербії, Словенії, Україні (близько 6-7 %).

Реформи фіскальної децентралізації в більшості країн ЄС почали проводитися в другій половині ХХ ст. (табл. 2.1) і в деяких із них й досі залишаються незавершеними. Реформи в країнах ЄС, спрямовані на укрупнення територіальних громад, є добровільними і дозволили ефективно здійснити перерозподіл публічних фондів та інститутів, що сприяло підвищенню рівня їх функціонування, покращенню якості життя громадян ЄС в контексті забезпечення суспільними благами. До повноважень органів

місцевого самоврядування в ЄС належать: дошкільна, початкова, середня освіта, цивільний захист, культура, екологія, водовідведення, житло, транспорт, місцевий ринок праці та сприяння підприємництву, первинна медична допомога, публічні послуги, муніципальне майно, планування територій, місцевий розвиток, спорт, туризм тощо.

Таблиця 2.1

Результати реформ децентралізації в окремих країнах ЄС [45]

Країна	Час проведення реформ децентралізації	Кількість адміністративно-територіальних одиниць
Швеція	1960-ті рр.	зменшення кількості муніципалітетів з 1000 до 290
Данія	1970 р. та 2007 р.	98 муніципалітетів та 13 адміністрацій провінцій об'єднано в п'ять регіонів
Латвія	1992-2009 рр.	скорочення з 586 місцевих органів самоврядування і 26 районів до 110 муніципалітетів і 9 міст
Литва	1994 р.	скорочення з 581 до 56 муніципалітетів
	2000 р.	збільшення муніципалітетів до 60
Польща	1990-ті рр.	зменшення кількості воєводств з 49 до 16, скорочення повітів і гмін до 379 і 2479 відповідно
Естонія	1995-2016 рр.	кількість муніципалітетів зменшено з 254 до 213
Фінляндія	2001-2016 рр.	скорочено кількість органів місцевого самоврядування з 448 до 313

Досвід держав-членів ЄС свідчить, що розподіл обов'язків із надання послуг доцільно здійснювати відповідно до «зони їх використання» (табл. 2.2). Загальнонаціональні органи влади націлені на вирішення питань, пов'язаних безпосередньо із задоволенням потреб громадян, незалежно від місця їх проживання. На місцевий рівень варто передавати ті види послуг, виробництво яких забезпечує «економію на масштабі» або розширення «зони використання», але із дотриманням загальнодержавних норм якості цих послуг. Так, до витрат регіональних органів влади доцільно відносити будівництво міжміських доріг, тобто громадські послуги і блага, які локалізуються лише на певній території.

Ступінь фіскальної децентралізації можливо оцінити за допомогою кількох методів.

По-перше, можна проаналізувати показник співвідношення видатків місцевого самоврядування до усіх публічних видатків, що засвідчує ступінь деконцентрації публічних завдань і функцій та фінансової спроможності

місцевого самоврядування стосовно їх виконання (якість надання публічних послуг). Проводячи градацію держав ЄС за відсотковим співвідношення місцевих видатків до публічних можна виділити чотири групи країн (табл. 2.3): з дуже високим ступенем фінансової спроможності ($\geq 45\%$): Данія, Іспанія, Швеція; з високим рівнем (30-45%): Австрія, Бельгія, Німеччина, Фінляндія, Італія, Нідерланди, Польща; з середнім рівнем (10-29%): Болгарія, Чехія, Естонія, Франція, Угорщина, Литва, Латвія, Румунія, Словенія, Словаччина, Ірландія, Люксембург, Португалія, Велика Британія; з низьким рівнем (5-9%): Кіпр, Греція, Мальта.

Таблиця 2.2

Рекомендації щодо розподілу видаткових повноважень і функцій між рівнями бюджетної системи України [30; 49]

Стаття витрат і функція	Політика, стандарти і контроль	Реалізація і управління
Оборона	CG	CG
Міжнародні відносини	CG	CG
Міжнародна торгівля	CG	CG
Кредитно-грошова політика	CG	CG
Міжрегіональна торгівля	CG	CG
Трансферти населенню	CG	CG
Субсидії підприємствам і галузям	CG	CG
Імміграція	CG	CG
Страховання по безробіттю	CG	CG
Повітряне і залізничне сполучення	CG	CG
Податково-бюджетна політика	CG, LG	CG, LG
Регулювання економічної діяльності	CG	CG, LG
Природні ресурси	CG	CG, LG
Довкілля	CG, LG	LG
Промисловість і сільське господарство	CG, LG	LG
Освіта	CG, LG	LG
Охорона здоров'я	CG, LG	LG
Соціальне забезпечення	CG, LG	LG
Поліція	CG, LG	LG
Водопостачання, каналізація, утилізація відходів	LG	LG
Пожежна охорона	LG	LG
Парки та місця громадського відпочинку	CG, LG	CG, LG
Дороги загальнодержавного значення	CG	CG, LG
Місцеві дороги	CG	CG
Фінансова допомога	CG, LG	CG, LG

*Умовні позначення: CG (англ. – Central Government) – центральний уряд, LG (англ. – Local Government) – місцеве самоврядування.

Переважна більшість країн ЄС мають середню фінансову спроможність органів місцевого самоврядування щодо виконання своїх функцій та завдань (середній показник по ЄС-27 – 29%). Ті держави, які увійшли до групи з низьким рівнем спроможності місцевих органів самоврядування, крім Греції, відносяться до малих держав із невеликою кількістю населення та незначною площею територій.

Таблиця 2.3

**Частка видатків місцевих органів влади країн ЄС у
видатках зведеного бюджету та сукупних видатках ЄС, % [8]**

	Частка видатків субнаціональних урядів у видатках зведеного бюджету				
	1995	2007	2017	1995-2007	2007-2017
Австрія	31,4	30,6	34,5	-0,8	3,9
Бельгія	33,0	37,1	37,0	4,1	-0,1
Болгарія	23,7	16,9	18,2	-6,9	1,3
Кіпр	4,2	4,6	4,8	0,4	0,2
Чехія	19,2	26,1	27,0	6,9	0,9
Німеччина	33,2	37,9	37,5	4,7	-0,4
Данія	53,7	63,3	63,4	9,6	0,1
Естонія	26,7	27,8	24,6	1,1	-3,2
Греція	4,2	5,5	5,6	1,3	0,1
Іспанія	33,1	49,9	47,9	16,8	-1,9
Фінляндія	30,5	39,6	39,9	9,1	0,3
Франція	17,6	20,7	20,5	3,1	-0,3
Угорщина	23,5	23,2	25,4	-0,3	2,2
Ірландія	31,1	19,6	10,2	-11,4	-9,4
Італія	24,1	31,3	30,7	7,2	-0,6
Литва	24,1	24,0	27,6	-0,1	3,6
Люксембург	13,4	12,2	11,5	-1,2	-0,6
Латвія	19,2	31,0	26,6	11,8	-4,4
Мальта	1,5	1,4	1,6	-0,1	0,2
Нідерланди	40,2	34,0	33,3	-6,3	-0,7
Польща	18,9	31,4	32,5	12,4	1,2
Португалія	11,6	15,1	13,8	3,5	-1,2
Румунія	12,0	25,5	23,9	13,5	-1,6
Швеція	37,8	46,9	47,5	9,0	0,7
Словенія	14,5	19,8	20,4	5,3	0,5
Словаччина	13,1	17,6	16,0	4,5	-1,6
Велика Британія	25,8	28,5	27,4	2,7	-1,1
ЄС-27	23,0	24,2	26,3	3,7	-0,4

Як видно з табл. 2.3, слід констатувати високі показники фіскальної децентралізації у країнах Скандинавії (Швеція, Фінляндія), постсоціалістичних країнах (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Угорщина, Словаччина,

Чехія), країнах, що дотримуються німецької моделі розподілу фінансів (Німеччина, Данія, Австрія, Бельгія).

Рис. 2.1 демонструє зміни у видатках субнаціональних урядів до боргової кризи та після неї. Показово, що не всі країни ЄС однозначно прореагували на світову боргову кризу: в одних відбулося зростання рівня централізації видатків (наприклад, в Ірландії, Латвії, Естонії), в інших навпаки – децентралізації (наприклад, в Австрії, Литві, Польщі). Якщо в Ірландії політика централізації домінувала як до кризи 2008 р., так і після неї, то у країнах Прибалтики процеси децентралізації є різновекторними: в територіальному розрізі вони тривають, хоча дані свідчать про зменшення частки місцевих бюджетів у видатках державного бюджету. Лише Литва та Австрія демонструють процеси децентралізації: перша проваджує політику децентралізації у постсоціалістичний період, а друга – у післякризовий період.

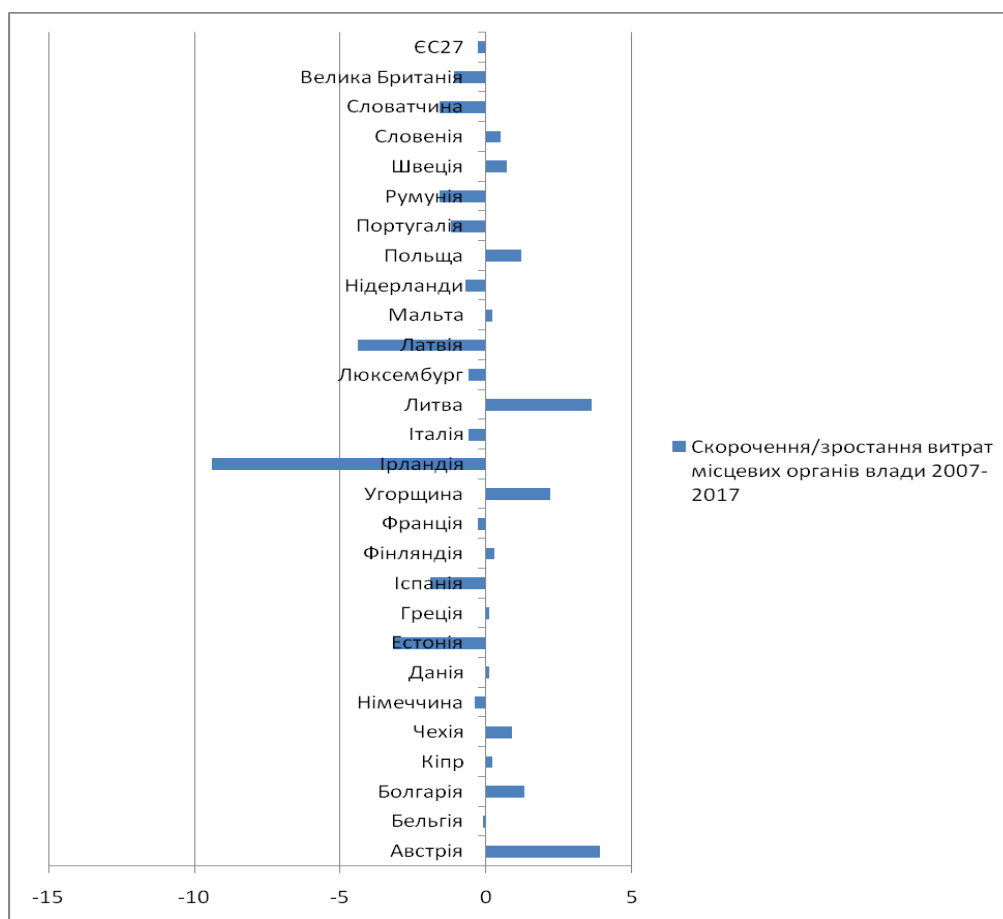


Рис. 2.1. Скорочення / зростання витрат місцевих органів влади впродовж 2007-2017 р. [8]

По-друге, наступним критерієм оцінки рівня фіскальної децентралізації можна вважати обсяг доходів місцевих бюджетів у загальних доходах, який демонструє, яка частина публічних ресурсів розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування. Серед країн, у яких частка власних доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін. (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Частка власних доходів місцевих органів влади країн ЄС у доходах зведеного бюджету та загальних доходах ЄС, % [8]

	Частка доходів органів місцевого самоврядування у доходах зведеного бюджету				
	1995	2007	2017	1995-2007	2007-2017
Австрія	34,1	31,5	31,6	-2,6	0,1
Бельгія	34,9	37,9	38,5	3,0	0,6
Болгарія	22,4	16,1	19,8	-6,3	3,6
Кіпр	3,7	4,2	5,4	0,5	1,1
Чехія	30,3	27,5	29,0	-2,8	1,5
Німеччина	36,8	39,1	38,8	2,3	-0,4
Данія	57,8	57,2	66,3	-0,6	9,1
Естонія	24,8	24,7	25,2	0,1	0,5
Греція	5,2	6,1	6,6	1,0	0,5
Іспанія	37,6	46,5	49,0	8,8	2,6
Фінляндія	36,1	35,3	41,7	-0,8	6,4
Франція	18,8	21,0	23,2	2,2	2,2
Угорщина	28,2	25,7	25,9	-2,6	0,2
Ірландія	33,2	19,1	19,2	-14,1	0,1
Італія	28,3	32,2	32,5	3,8	0,4
Литва	24,3	23,8	33,7	-0,5	9,9
Люксембург	13,5	11,8	11,8	-1,8	0,0
Латвія	19,7	29,2	31,3	9,5	2,1
Мальта	1,7	1,5	1,8	-0,2	0,3
Нідерланди	48,3	33,5	35,5	-14,8	1,8
Польща	23,1	33,0	36,3	13,8	3,3
Португалія	13,4	15,6	15,1	2,1	-0,4
Румунія	13,1	26,9	28,5	13,8	1,6
Швеція	42,2	43,9	48,0	1,7	4,2
Словенія	17,7	19,6	22,1	1,8	2,5
Словаччина	6,9	18,5	17,0	11,7	-1,5
Велика Британія	28,9	30,2	34,2	1,2	4,1
ЄС-27	25,4	26,3	28,4	1,1	2,0

Аналізуючи ступінь децентралізації як видатків, так і доходів можна констатувати, що, переважно, видатки муніципалітетів підкріплені доходами. Дані табл. 6 показують, що середній показник по ЄС-27 – 28,4%, що свідчить про високий рівень розподілу доходів.

По-третє, про фінансову автономію органів місцевого самоврядування свідчить обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі надходжень до місцевих бюджетів (рис. 2.2). Чим вищим є даний показник, тим нижчим є рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування.

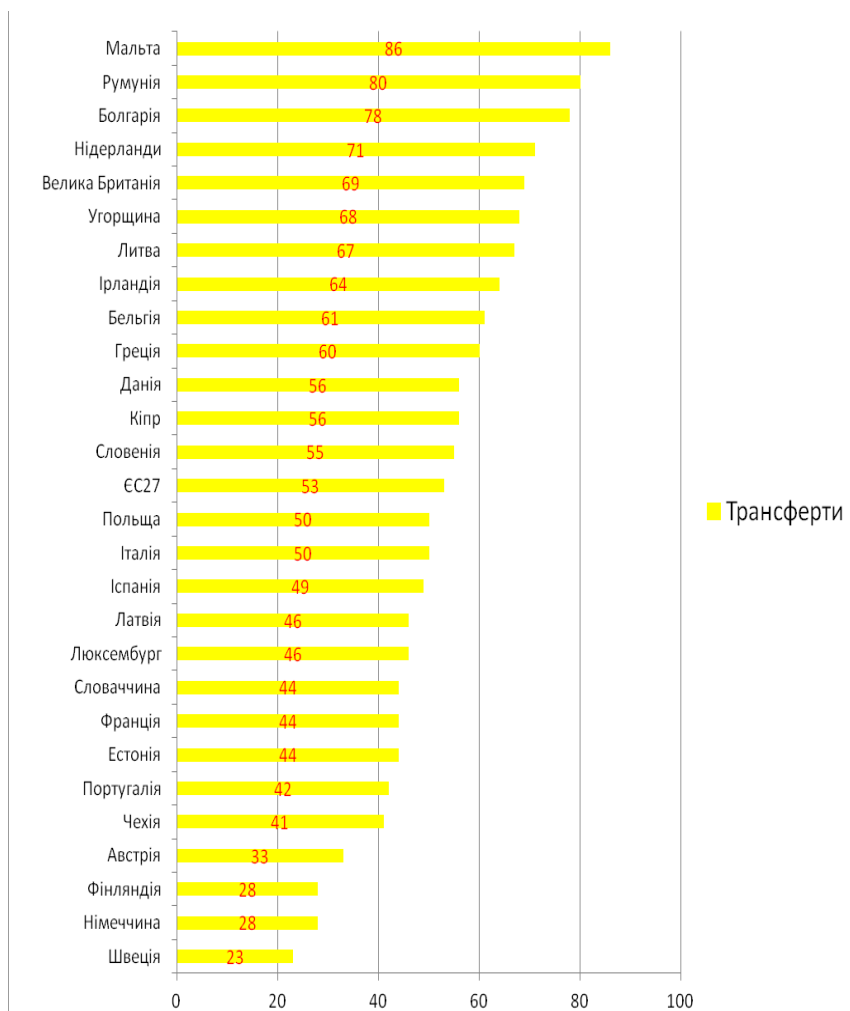


Рис. 2.2. Частка трансфертів у структурі надходжень до місцевих бюджетів 2017 р. [8]

Рис 2.2 свідчить про доволі значний рівень самостійності місцевих органів самоврядування у країнах ЄС. Водночас значна частка трансфертів підтверджує той факт, що центральні органи влади проводять різноманітні грантові заохочення серед місцевих органів влади задля надання ними якісних соціальних послуг на конкурентній основі.

У країнах-членах ЄС спостерігається тенденція до посилення ролі субнаціональних рівнів управління впродовж останніх десятиліть. Прикладом є

Данія, яка з 2007 р. ще більше підсилила систему місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад і закріплення за ними надійних джерел надходжень. Зокрема, кількість комун зменшилася з 271 до 98, в той час як їх розмір суттєво збільшився – майже 75% громад з чисельністю населення понад 30 тис., а в середньому чисельність об'єднаних муніципалітетів перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалось і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6-1,6 млн. осіб, що дозволило їм стати об'єктами регіональної політики ЄС. Процеси децентралізації дозволили підвищити рівень фінансової автономії громад Данії та збільшити власні доходи місцевих бюджетів (рис. 2.3).

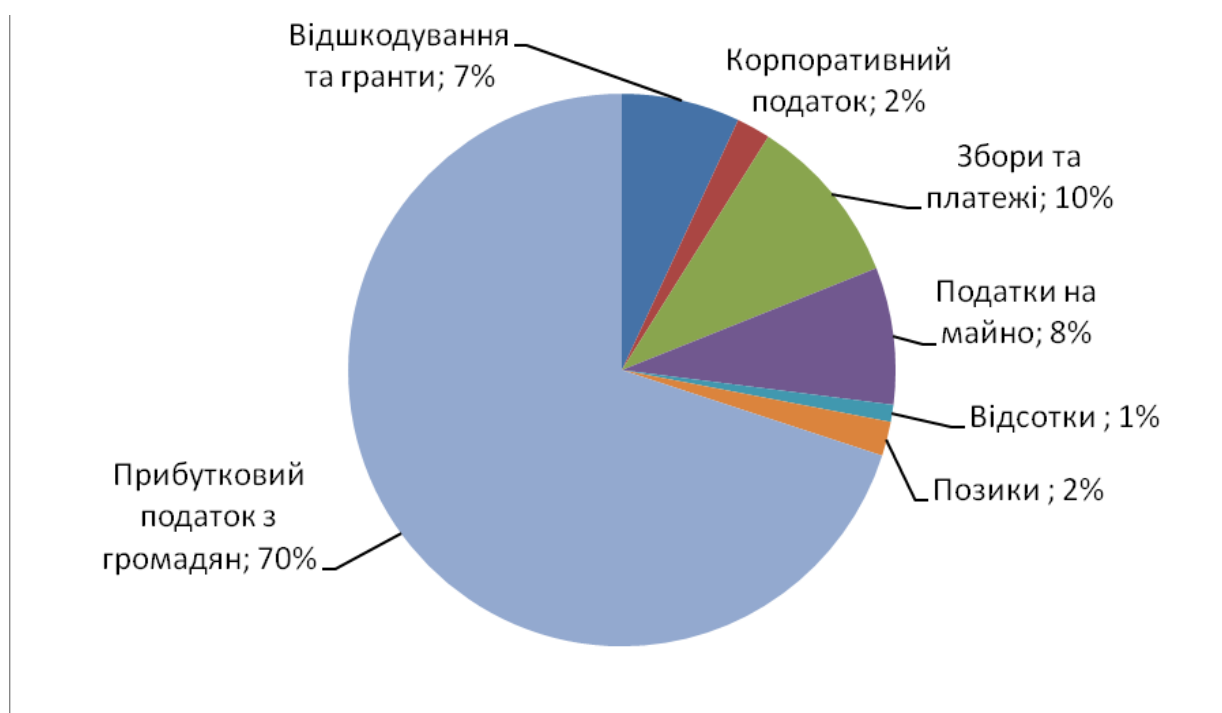


Рис. 2.3. Структура доходів місцевих бюджетів громад Данії [4]

Усього з місцевих бюджетів громад Данії фінансується 65% усіх бюджетних видатків, при цьому з бюджетів місцевого самоврядування – 53%, а з регіональних – лише 12% [33]. Фактично основним рівнем управління є локальний, який забезпечує виконання широкого спектру функцій – від місцевих господарських до соціальних: початкова освіта, спеціальна освіта для дорослих, догляд за літніми людьми, охорона здоров'я, місцеве дорожнє господарство тощо.

Ще одним прикладом фіскальної децентралізації є реформа у Фінляндії, яка відбувалася за рахунок добровільних об'єднань, що скоротило кількість муніципалітетів із 450 до 320. Загалом, середній розмір населення громад в країні – 17 тис. жителів. Важливим для України у світлі зарубіжного досвіду децентралізації є механізм міжмуніципального співробітництва, як, наприклад у Фінляндії, що дозволяє надавати значну кількість соціальних послуг. В країні функціонує 162 спільні медичні центри для обслуговування низки муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Як свідчить рис. 2.4, основними джерелами доходів місцевих бюджетів Фінляндії є прибутковий податок з громадян (38%) та доходи від операцій з капіталом (26%), тоді як податок на майно складає лише 3%. Частка трансфертів становить 18%, а муніципалітети мають достатньо високий рівень автономії у прийнятті рішень щодо їх витрачання згідно меж, зафіксованих національними стандартами і правилами.

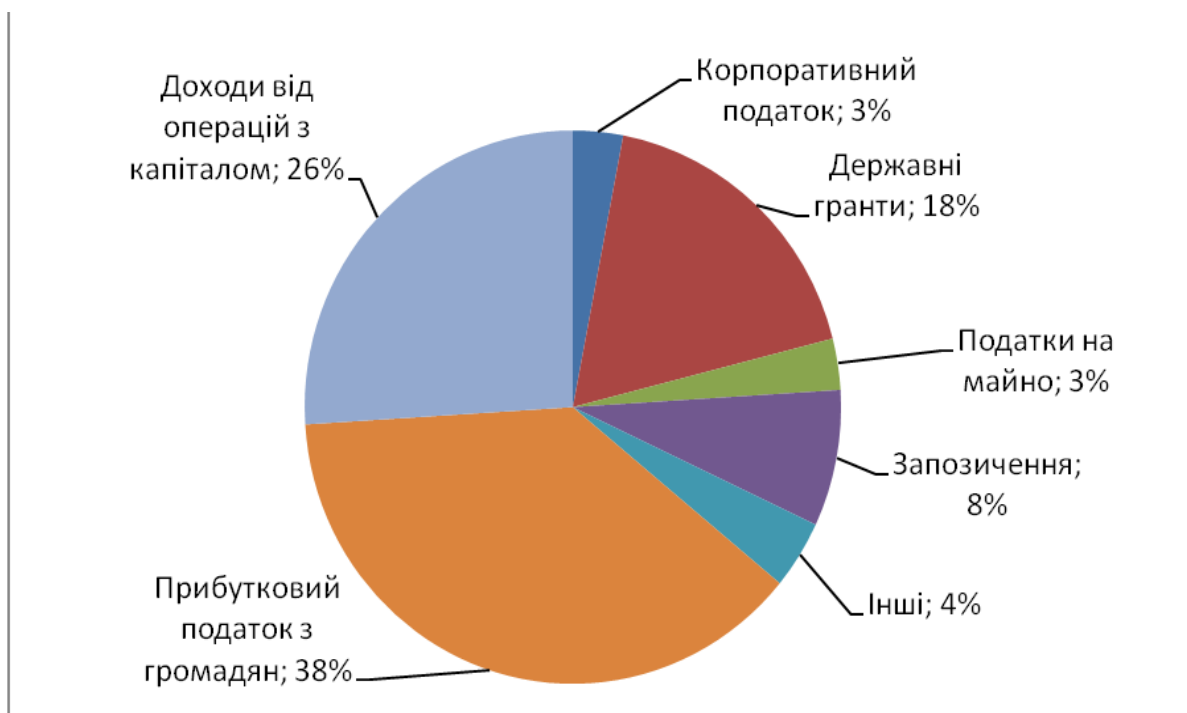


Рис. 2.4. Структура доходів місцевих бюджетів громад Фінляндії [1]

Основними моделями міжмуніципального співробітництва є «модель муніципалітету господаря» [33], коли один муніципалітет виконує низку функцій для групи муніципалітетів або договірної кооперації щодо комунальних послуг та освіти. Основними напрямками фінансування на рівні

муніципалітетів у Фінляндії є: середня та професійна освіта, професійна підготовка, культура, превентивне, основне та спеціалізоване медичне забезпечення, стоматологія, формування здорового середовища проживання, соціальне забезпечення літніх людей та інвалідів, догляду за дітьми, територіальне планування (землекористування, водопостачання, енергетика, управління відходами, підтримка інфраструктури, охорона навколишнього середовища, пожежна і рятувальні служби). При цьому для участі у міжмуніципальному співробітництві також визначено кількісні критерії щодо чисельності населення, зокрема у сфері охорони здоров'я – 20 тис. мешканців, професійної освіти – 50 тис. мешканців. Таким чином, укрупнення громад дає можливість розв'язати низку проблем, пов'язаних з розширенням доходної та майнової бази місцевого самоврядування і оптимізацією їх видатків. Проте питання ефективності використання наявних ресурсів та способів забезпечення потреб місцевого населення покладається на відповідальність та ініціативність місцевої влади, яка має шукати шляхи найбільш ефективного використання ресурсів. Навіть у Данії та Швеції з їх великими комунами реалізуються механізми спільного забезпечення окремих місцевих функцій через міжмуніципальне співробітництво. Для країн, які не пройшли шлях укрупнення на локальному рівні, механізми міжмуніципального співробітництва стали єдиною можливістю виконувати широкий спектр послуг на місцях.

Найбільш розвиненою є практика міжмуніципального співробітництва у Франції, де кількість міжмуніципальних одиниць перевищує 2,5 тис., а в їх діяльність залучено близько 93% усіх комун. Така система забезпечення населення на місцях необхідними суспільними благами є значно складнішою, ніж через просте укрупнення громад, проте більше відповідає суті децентралізації в частині покладання і реалізації відповідальності місцевої влади. З позицій розподілу фінансових ресурсів Франція є однією з найбільш централізованих країн ЄС, а через усі локальні рівні здійснюється лише близько 20% публічних видатків і розподіляється близько 11% податкових надходжень.

Приблизно 50% місцевих доходів формується за рахунок їх власних податків, які включають: податки на власність (житло, земля) – 51,7% податкових надходжень; податки на бізнес – 32,5%; оподаткування окремих товарів і послуг – 12,7%; податки на використання специфічних товарів (акцизи) – 2,9% (рис. 2.5). Уряд визначає діапазон, у якому ставки кожного з чотирьох основних податків можуть знижуватися, розподіляючись між різними рівнями управління.

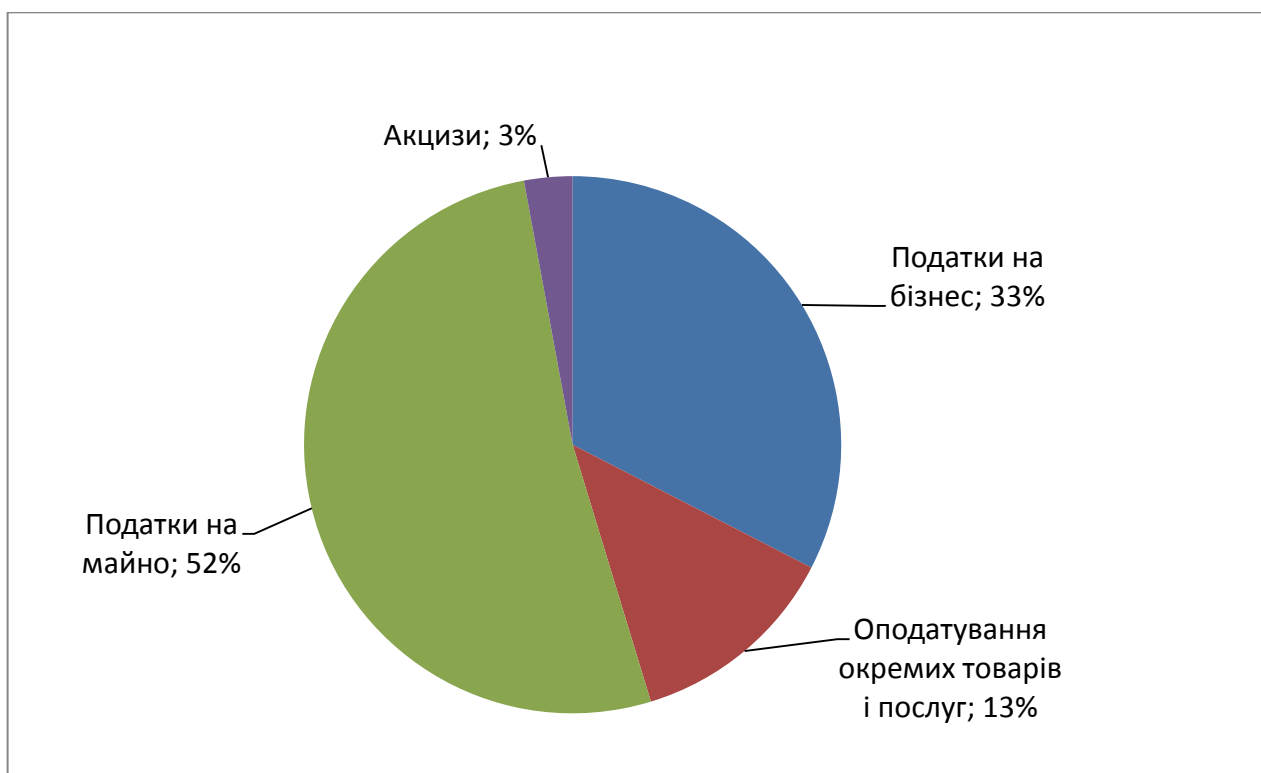


Рис. 2.5. Структура доходів місцевих бюджетів громад Франції [22]

З позицій же розподілу фінансових ресурсів Франція є однією з найбільш централізованих країн ЄС, а через усі локальні рівні (регіони, департаменти та муніципалітети) здійснюється лише близько 20% усіх публічних видатків і розподіляється близько 11% податкових надходжень. Приблизно 50% місцевих доходів формується за рахунок їх власних податків, які бувають чотирьох типів: податки на власність (житло, земля) – 51,7% податкових надходжень; податки на бізнес – 32,5%; оподаткування окремих товарів і послуг – 12,7%; податки на використання специфічних товарів (акцизи) – 2,9%. Уряд визначає діапазон, у якому ставки кожного з чотирьох основних податків можуть знижуватися, розподіляючись між різними рівнями управління.

Реформа місцевого самоврядування Польщі передбачала впровадження триступеневої системи територіальних одиниць (гміна-повіт-воєводство) замість двоступеневої (гміна-воєводство). Основним завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень. Сьогодні Польща поділяється на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін. Фіскальна реформа у Польщі дозволила здійснити перерозподіл місцевих податків наступним чином (рис. 2.6): дотації (без цільового призначення) – 35%; власні прибутки – 20%; цільові субвенції – 15%; надходження від податків з фізичних осіб – 30%.

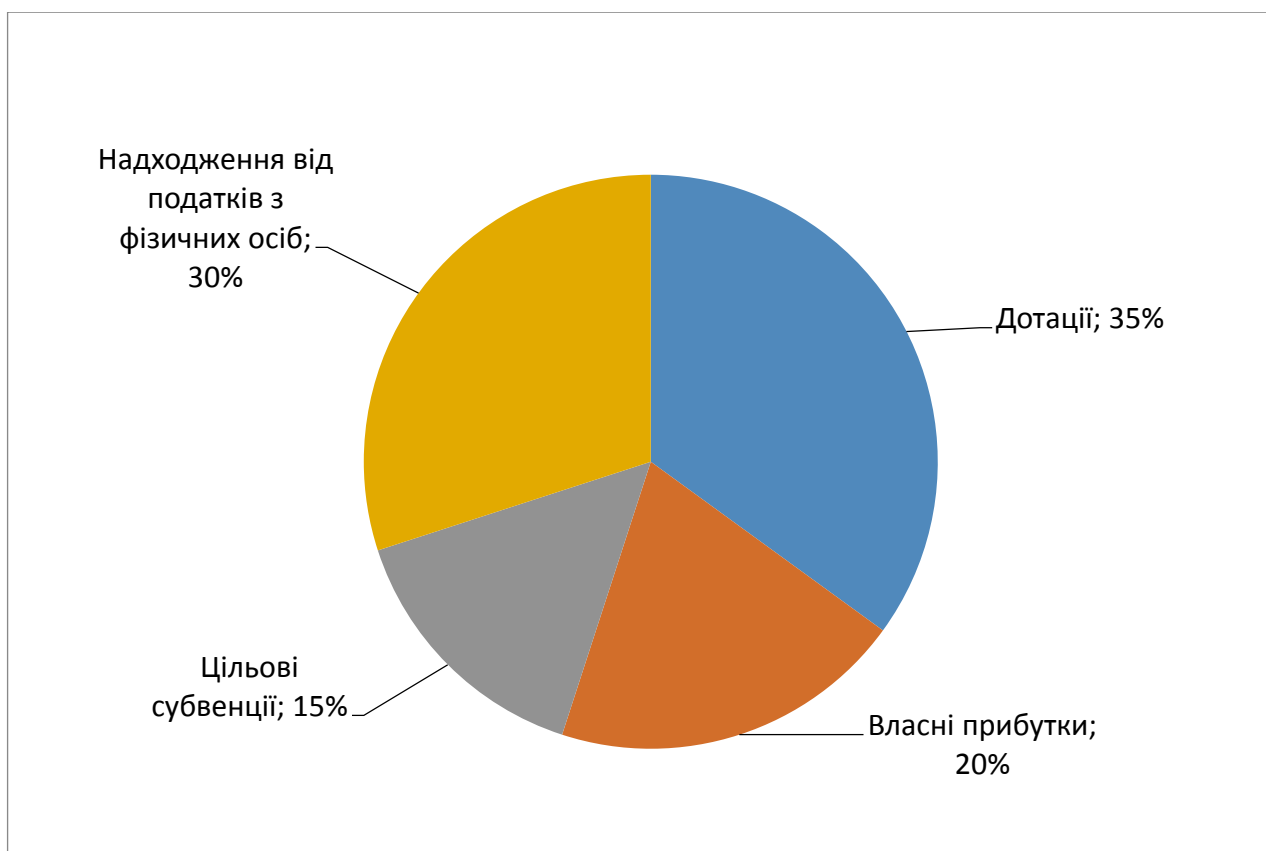


Рис. 2.6. Структура доходів місцевих бюджетів громад Польщі [34]

Регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до спільних ресурсів ЄС. Так, польські громади та регіони отримали можливість використати на цілі розвитку 17,4 млрд. євро у 2014 р. [34]. Основна частина цих ресурсів виділялась зі структурних фондів ЄС, які використовують грантові механізми розподілу коштів і визначають їх цільове спрямування. Власне, у цьому і полягає основна відмінність грантів, які отримуються з державного бюджету за децентралізованого підходу, коли

трансферти не мають жорсткої вимоги щодо цільового призначення, і грантів, які надаються з бюджету ЄС з чіткою прив'язкою до певного проекту, який відповідає цілям європейської фінансової планової семирічки. Фактично з цього фонду фінансується значна частина проектів розвитку регіонів країн-членів ЄС, тоді як з місцевих бюджетів здійснюється їх співфінансування. Очевидно, що така можливість вивільняє додаткові ресурси місцевих бюджетів і дозволяє реалізовувати на місцях більший обсяг повноважень.

Після реформ в Польщі замість 49 воєводств стало 16, а сама реформа проходила у два етапи [71]: 1) створення гмін – територіальних громад (місто, село, кілька сіл, район міста); 2) укрупнення повітів і воєводств (із 49 до 16 воєводств). Однак це має відбуватись не адміністративним шляхом, а через механізми стимулювання (передача повноважень і фінансів). Основні повноваження і фінанси у Польщі зараз перебувають на рівні гмін, а місцеві податки закріплені за ними і не перерозподіляються щороку у ручному режимі. Ресурси на будівництво тисяч кілометрів доріг, відродження аграрного сектору, розвиток малого та середнього бізнесу Польща залучила зі Структурних фондів ЄС. Сьогодні фінансування з Європейських фондів становить більш ніж 60% інвестиційного бюджету країни. Слід зазначити, що виділяються ці кошти не централізовано, а під реалізацію конкретних проектів на місцях, із подальшим контролем витрат. Тому будь-який грамотно складений і поданий проект може розраховувати на отримання прямих інвестицій, у тому числі і безповоротних.

На окрему увагу заслуговують країни – нові члени ЄС. Вимоги децентралізації влади і фінансової відповідальності та передачі їх органам локального рівня з'явилися в країнах Центральної та Східної Європи досить давно. Так, в Угорщині у 1970-1980 рр. проводилися експерименти з децентралізації влади, об'єднання місцевих органів влади і запровадження регіональних підходів до надання суспільних послуг. Хоча ці експерименти на їхніх початкових етапах не мали особливого успіху, проте згодом, на початку 1990-х років, нагромаджений досвід дав змогу успішно завершити процес децентралізації влади під час перехідного періоду в Угорщині. У деяких

центральноєвропейських країнах мала місце переуступка державних видатків. Так, у Чехії управління лікарнями було передано регіональній владі, повноваження щодо освіти, охорони здоров'я, шляхів були передані локальній владі у Польщі, а в Угорщині – відносно освіти. Вважається, що сильне місцеве самоврядування також підняло економіку Словаччини, яка нині є повноправною представницею європейської спільноти, за темпами економічного розвитку вже обігнала значно більші й потенційно потужніші держави, і успішно пододала рудименти централізованого минулого. Реформа державного управління почалася з того, що ще за часів централізованої Словаччини неурядові організації здійснили ряд досліджень, результати яких згодом були використані при розробці концепції децентралізації. Концепція базується на трьох складових комплексної модернізації державного управління. Перша – це децентралізація, яка включає передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Йдеться також про впровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовку системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті. Другою складовою є територіальна реформа. В результаті її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування, завдяки якому розв'язуються проблеми організації або об'єднання невеликих селищ. Наступний етап – адміністративна реформа, тобто реорганізація державного управління. Це результат процесу децентралізації, який передбачає вдосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування і визначає відповідні механізми, що ґрунтуються на принципах законодавства та настановах державного управління ЄС.

Сучасна практика країн-членів ЄС передбачає можливість впровадження й інших моделей децентралізації без посилення локального рівня. Зокрема, Іспанія є прикладом так званої регіональної децентралізації, коли основні результати децентралізації сконцентровано в напрямі передачі повноважень від центрального уряду до урядів автономій (регіонів). Наразі витрати автономій складають 35% від загального обсягу державних витрат Іспанії, тоді як через муніципалітети фінансується лише 13% видатків. Слід також звернути увагу,

що в ЄС регіони (включаючи і муніципалітети чи комуни) є об'єктом не тільки державної чи регіональної політики, але й надзвичайно потужної політики згуртування ЄС, на яку виділяється третина бюджету співтовариства. Фактично в межах кожної окремої країни питання розподілу повноважень і ресурсів при управлінні може вирішуватися за різними децентралізованими чи централізованими моделями. Проте на рівні ЄС реалізуються масштабні процеси централізованого перерозподілу бюджетних ресурсів на цілі регіональної політики. У більшості випадків бенефіціарами допомоги є найменш розвинені регіони.

2.2. Оцінка реформ децентралізації в Україні

Кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Однак люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання знаходяться близько. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми. Отже саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність. Для цього в Україні відбувається децентралізація – передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей - органам місцевого самоврядування

Саме здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати населення об'єднані територіальні громади (ОТГ) суспільними благами шляхом узгодження видатків з місцевими потребами та вподобаннями становить ключову ідею реформи децентралізації в Україні, яка, на думку експертів [61], визнана однією із найуспішніших реформ.

Так, станом на жовтень 2018 р. створено 838 ОТГ, що є досить вагомим показником за період 2015-2018 рр., кількість жителів в ОТГ вже сьогодні перевищує 7 млн. осіб, а їх площа становить 202 тис. кв км. Аналіз показників,

наведених в табл. 2.5, дозволяє стверджувати, що відбувається позитивна динаміка зростання ОТГ як за їх чисельністю (у 5,3 рази), так і за кількістю жителів та площею (у 5,0 та 5,5 рази відповідно). 587 ОТГ використовують інструменти міжмуніципального співробітництва, 133 – договори міжмуніципального співробітництва. Проте понад 60% громад лишилися необ'єднаними, що дозволяє стверджувати, що децентралізація в Україні буде тривалою і неоднорідною в територіальному масштабі. Так, лідером серед регіонів України за темпами створення ОТГ є Житомирська, Хмельницька, Волинська, Дніпропетровська, Запорізька, Чернігівська області, тоді як аутсайдерами – Черкаська, Вінницька, Київська, Закарпатська, Кіровоградська (додатки А-К).

Таблиця 2.5

Динаміка формування ОТГ в Україні [46]

	2015	2016	2017	Кінець 2018	Динаміка 2015-2018
Кількість ОТГ	159	366	665	838	5,3
Кількість територіальних громад, що утворили ОТГ	804	1748	3125	3839	4,8
Середня кількість територіальних громад, що об'єднуються в одну ОТГ	5,0	4,6	4,6	4,1	0,82
Кількість необ'єднаних територіальних громад	10411	9467	8090	7113	0,68
Кількість жителів в ОТГ (млн. осіб)	1,4	3,1	5,7	7,1	5,0
Середня чисельність населення однієї ОТГ (осіб)	8720	8344	8384	8365	0,96
Площа ОТГ (тис. кв км)	36,5	84,0	163,9	202,1	5,5

Частка власних доходів місцевих бюджетів протягом 2014-2018 рр. зросла до 7% ВВП, а частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів збільшилась до 30% (табл. 2.6). Надзвичайно важливим податком, який забезпечує левову частку надходжень до місцевих органів влади у більшості країн-членів ЄС, є ПДФО. У 2016 р. ПДФО в структурі доходів місцевих бюджетів України склав 51,2%, що збільшило частку власних ресурсів місцевих органів влади на 30% у порівнянні з попереднім періодом. Якщо у країнах Європи даний податок зараховується до бюджетів місцевих органів самоврядування, де зареєстрована працююча особа, то в Україні він надходить

до тих органів влади, де зареєстрований суб'єкт господарювання, на якому працює дана особа. Це призводить до дисбалансу у розподілі ПДФО між місцевими органами влади. Тому у процесі реформи фіскальної децентралізації необхідно враховувати важливість спрямування саме цього податку до бюджету громади, де проживає працівник.

Таблиця 2.6

Результати фінансової децентралізації в Україні [46]

	2014	2015	2016	2017	2018 (прогноз)
Власні доходи місцевих бюджетів:					
- млрд. грн.	68,6	98,2	146,6	192,7	231
- % ВВП	5,1	5,1	6,2	6,7	7,1
Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України, %	...	45,6	47,5	51,2	51,5
Частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів, %	0,7	26,6	28,8	27,3	30,0

Адміністративно-територіальною реформою України передбачено, що середній розмір територіальних громад повинен становити близько 9 тис. мешканців (поки що в Україні він вдвічі нижчий). Практика країн ЄС засвідчує, що оптимальне виконання функцій з охорони здоров'я можливе в громаді, яка охоплює понад 20 тис., а у сфері освіти – понад 50 тис. осіб. Це означає, що навіть ОТГ потрібен додатковий інструментарій об'єднання зусиль з іншими громадами для виконання низки своїх функцій.

За 10 місяців 2018 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 22,0% або на +34,2 млрд грн, порівняно з аналогічним періодом минулого року, та склали 189,4 млрд грн. Зокрема, податку на доходи фізичних осіб надійшло 110,2 млрд грн, що більше від надходжень січня-жовтня 2017 р. на +26,1%. Із 11 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 3 регіони забезпечили приріст понад 28%. Плати за землю – 22,7 млрд грн. Фактичні надходження єдиного податку – 24,5 млрд грн (зросли на +5,2 млрд грн, або на +27,0%). Щодо надходжень власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ, за січень-жовтень 2018 р. вони зросли на 62,3 % та склали 16,9 млрд грн (+6,5 млрд грн).

Одним із надскладних завдань для об'єднаних територіальних громад у ході процесу децентралізації є створення функції управління освітою. До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займались відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (як наприклад організація підвозу учнів). На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою, але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість. Органам місцевого самоврядування практично усіх ОТГ разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах.

В умовах децентралізації державна освітня субвенція покриває передусім видатки на забезпечення педагогічної складової навчального процесу: заробітна плата працівників закладів освіти, підручники, підвищення кваліфікації вчителів тощо. Державні органи влади і територіальні громади мають забезпечити необхідні умови навчання і виховання дітей молодшого шкільного віку за місцем проживання, зокрема у селах. Створюються нові можливості для розширення державно-громадського партнерства у сфері освіти через нові підходи для співфінансування й управління закладами освіти.

В процесі децентралізації та модернізації освіти зростає вплив місцевих громад на формування локальної освітньої політики, з урахуванням місцевих культурних особливостей та особливостей ринку праці, на основі державної освітньої політики. Належна організація функціонування закладів освіти та ефективне управління закладами освіти на місцях є головним чинником успіху реформ та отримання громадянами якісних освітніх послуг.

Реформування медицини в умовах децентралізації є також болючим процесом. Календарний план реформування системи фінансування охорони

здоров'я та інших ключових змін, які відбуватимуться в медичній галузі в 2017-2020 роках, передбачає:

1. Запровадження нової моделі фінансування для первинної медичної допомоги.

2. Створення правових основ для нової системи фінансування охорони здоров'я.

3. Створення єдиного національного замовника медичних послуг.

4. Створення єдиної електронної системи обміну медичною інформацією.

5. Перегляд уніфікованих клінічних протоколів для переліку найбільш поширених медичних станів і спрощення вимог до ведення паперової звітності у медичних закладах.

6. Запровадження нової моделі фінансування медичної допомоги для вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги, а з 2018 р. передбачається її запровадження в усіх закладах, що надають стаціонарну допомогу.

7. Протягом 2017 р. затверджено методику аналізу витрат (собівартості медичних послуг) закладів охорони здоров'я.

8. Створення госпітальних округів.

9. Запровадження національної системи реімбурсації лікарських засобів для визначеного переліку медичних станів.

10. Автономізація бюджетних закладів охорони здоров'я.

Загалом, оцінюючи реформу децентралізації, зазначимо, що в результаті децентралізації об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення. Зокрема, до місцевих бюджетів ОТГ надходить 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно. Загалом доходи місцевих бюджетів зросли більш ніж у три рази – з 69 млрд грн у 2014 р. до планових 231 млрд грн у 2018 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за попередніми підсумками 2018 р. зросла до 51,5 із 45,6% у

2015 р. Відзначимо, що в січні-серпні 2018 р. бюджети 665 ОТГ зросли в півтора разу до 52,8 млн грн.

У 2018 р. державна підтримка для розбудови інфраструктури ОТГ та розвитку секторальної регіональної політики збільшилась, порівняно з 2014 р., у 39 разів. Крім того, на 2018 р. передбачено субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 11,5 млрд грн. Позитивні зрушення стосуються таких сфер: відбудовані дороги, відремонтовано дитсадки і школи, осучаснюються медичні заклади, розвивається інфраструктура, починає поширюватися підприємництво в селах, яке дає можливість ефективно використовувати місцеві ресурси.

Впровадження децентралізації та залучення додаткового фінансування від інвесторів виявляє ефективних менеджерів на місцях, здатних вдало скористатися новими можливостями та спрямувати кошти в потрібне русло. Це підвищує довіру людей до місцевої влади та до представників великого бізнесу, які не лише забезпечують людей роботою, а й сплачують податки до бюджету на потреби громади. Робити певні висновки про успіх реформи поки ще зарано, але перші кроки показують позитивну динаміку, здатну відродити українське село і зрівняти його в можливостях з містом.

2.3. Роль міжнародних донорів в успішності реформи місцевого самоврядування України

Для реформи децентралізації потрібні колосальні управлінські, людські та фінансові ресурси. Однак якщо країни ЄС можуть розраховувати на фінансові механізми структурної політики ЄС, то Україна може покладатись лише на допомогу низки міжнародних донорів.

Так, Структурні фонди та Фонд гуртування (Structural Funds and Cohesion Fund) є фінансовими інструментами структурної політики ЄС, спрямованої на зменшення розриву в розвитку між різними регіонами та країнами Європейського Союзу і досягнення економічної та соціальної згуртованості

(табл. 2.7). Протягом років фінансування регіональної політики як другої за обсягом витратної статті бюджету ЄС становило 35% усього бюджету.

Фінансування з структурних фондів здійснюється відповідно до жорстких правил для забезпечення жорсткого контролю за використанням коштів та прозорості й підзвітності. Ключовими принципами фінансування є [68]:

Таблиця 2.7

Структурні фонди ЄС [7; 68]

№	Фонд	Рік заснування	Напрями діяльності	Бюджет 2014-2020 рр.
1.	Європейський фонд регіонального розвитку – European Regional Development Fund (ERDF)	1975 р.	Підтримка розвитку інфраструктури, інвестування у створення нових робочих місць у сфері підприємництва, підтримка проектів місцевого розвитку	€199,4 млрд.
2.	Європейський соціальний фонд – European Social Fund (ESF)	1958 р.	Головний фінансовий інструмент у сфері зайнятості (підтримка заходів, спрямованих на скорочення безробіття, розвиток людських ресурсів, спрямування допомоги на стратегічні довгострокові програми із вдосконалення і модернізації робочої сили у регіонах ЄС)	€88,8 млрд.
3.	Європейський фонд керівництва та гарантій у сільському господарстві – European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	1962 р.	Фінансовий інструмент спільної сільськогосподарської політики (розвиток сільської місцевості, допомога фермерам у слаборозвинутих районах, фінансування установ спільного ринку)	€85,0 млрд.
4.	Фінансовий інструмент риболовної політики – European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)	1993 р.	Фінансовий інструмент в галузі риболовлі (упорядкування та модернізація обладнання й матеріалів для риболовної галузі, диверсифікація економіки залежних від риболовлі регіонів)	€6,4 млрд.
5.	Фонд гуртування – Cohesion Fund	1995 р.	Фінансування розвитку транспортної інфраструктури та екологічних проектів в контексті зміцнення структурної політики	€63,6 млрд.

1) часткове фінансування (проекти ніколи не фінансуються на 100%, обов'язково має бути співфінансування);

2) відсутність комерційної складової (проекти, що фінансуються, спрямовуються на досягнення фінансового балансу, а не сталять за мету отримання прибутку);

3) не фінансуються вже завершені проекти.

Кошти на фінансування різних програм надаються у формі грантів через «конкурс пропозицій». Одержувачі грантів та особливості процедур відбору за різними напрямками публікуються в Інтернеті. Також можна отримали мікрофінансування на суму у €25 тис. на розвиток малого бізнесу, підтримку активності неурядових та громадських організацій, освітні та наукові проекти, молодіжні ініціативи, мультикультурні проекти тощо.

Загалом, політика фіскальної децентралізації у різних країнах ЄС дозволила підвищити рівень забезпечення соціальних потреб населення на місцях, задовольнити їх вимоги у створенні необхідних та якісних послуг у різноманітних сферах життєдіяльності. Стосовно України, то основними практичними результатами територіальної децентралізації стало створення нових територіальних утворень – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), одержання ними нових владних повноважень та самостійне право приймати управлінські рішення щодо використання власних фінансових ресурсів. Загалом фіскальна децентралізація в Україні у 2014-2018 рр. призвела до підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів, стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання, вдосконалення міжбюджетних відносин, розширення можливостей до залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації проектів регіонального розвитку, забезпечила реформу регіональної політики.

Проте не усе так однозначно, адже проведення в Україні фіскальної децентралізації у поєднанні з адміністративно-територіальною реформою, складовою якої є створення ОТГ, спричинило й ряд проблем, до яких слід віднести:

- об'єктивна складність об'єднання територіальних громад, які знаходяться у різних адміністративних районах;

- поступове зменшення обсягу державної фінансової підтримки ОТГ;
- вплив людського фактору на вирішення питань об'єднання громад;
- передача на локальний рівень раніше непритаманних повноважень без забезпечення їх виконання достатньою ресурсною базою;
- виникнення конфліктних ситуацій в межах ОТГ, пов'язаних з нерівноцінним розподілом коштів всередині громади;
- відсутність єдиних підходів до державної реєстрації ОТГ;
- недостатній рівень поінформованості сільських рад про можливості об'єднання і формування прямих міжбюджетних відносин тощо.

На сьогодні можна говорити про низьку ефективність традиційних бюджетних інструментів підтримки регіонального розвитку в Україні (пряме державне інвестування, програмування соціально-економічного розвитку регіонів та укладання державних контрактів і державних замовлень), що пов'язане як із низькою якістю планування та використання коштів, «розмитістю» цільових пріоритетів, так із недостатньою співучастю отримувачів цих коштів у співфінансуванні проектів регіонального розвитку. Для подальшого процесу об'єднання місцевих органів влади в Україні доцільно розвивати практику співфінансування проектів розвитку регіонів за визначеними цілями з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та обласних бюджетів. Проте ця співпраця потребує чіткого та прозорого процесу розподілу ресурсів, конкурентного вибору проектів фінансування без використання корупційних механізмів. На рівні центральних органів влади варто більше уваги приділити збільшенню фінансування та реорганізації ДФРР відповідно до стандартів ЄС. Цільові програми розвитку окремих сфер публічних послуг за участі ДФРР та місцевих органів влади дозволяють забезпечувати реалізацію бюджетно-містких проектів, які не в змозі профінансувати самотійно локальні органи влади.

На сьогодні актуальним вважаємо перехід із патерналістського бюджетного фінансування розвитку регіонів на принцип «макрокондиціональності», що активно застосовується у країнах ЄС, –

залежності виплат структурних фондів від дотримання національними урядами макроекономічних показників, що гарантують стабільність економіки.

В регіональному розвитку України це можна застосовувати для фінансування територіального розвитку за соціально-економічними результатами чи дотримання цільових орієнтирів. Додатково перевагою в такому фінансуванні ставатиме допомога міжнародних організацій. Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у співпраці із U-LEAD з Європою реалізує проекти у сфері енергоефективності на основі Постанови КМУ №243 від 01.03.2010 р. та Постанови КМУ №1056 від 17.10.2011 р., державного житлового будівництва та придбання доступного житла на основі Постанов КМУ №853 від 04.06.2003 р., №140 від 11.02.2009 р., №193 від 29.02.2012 р. та №967 від 24.10.2012 р., охорони здоров'я у сільській місцевості на основі Постанови КМУ №983 від 06.12.2017 р., підтримки регіональної політики на основі Постанови КМУ №827 від 16.11.2016 р. та в багатьох інших сферах. Така співпраця дозволяє частково відходити від практики регулярного надання гарантованих обсягів державної фінансової підтримки, створювати в регіонах дієвих економічних стимулів стимулювання та активізації місцевої економічної ініціативи та саморозвитку регіонів.

В рамках концепції соціальної відповідальності бізнесу створена, наприклад, Програма соціального партнерства ДТЕК з метою гарантування сприятливих умов для життя і роботи в населених пунктах, де розташовані підприємства компанії (11 регіонів України)¹. Проект «Громада своїми руками» створена для громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та ініціативних груп активістів, спрямованих на вирішення локальних проблем територіальних громад. На реалізацію проекту в 2016 р. було витрачено близько 5,1 млн грн., у

¹ ДТЕК – найбільший енергетичний холдинг України з активами у видобутку вугілля, генерації та розподілу електроенергії, альтернативної енергетики та видобутку природного газу. Більше 1 млрд. доларів було спрямовано на реалізацію проектів у сфері енергоефективності, медицини, підприємництва та оновлення інфраструктури, розвитку місцевих громад та підвищення якості життя людей у містах та селах, де працюють підприємства холдингу.

2015 р. близько 3 млн грн., у 2014 р. близько 2 млн грн. [32]. Позитивними результатами цього проекту є не лише зростання усіх показників в динаміці протягом 2013-2017 рр. (табл. 2.8), але й збільшення частки проектів-переможців у кількості поданих заявок (із 40 до 50%).

Таблиця 2.8

Результати реалізації проекту «Громада своїми руками» [32]

	2013	2014	2015	2016	2017	Динаміка
Кількість населених пунктів, охоплених проектом	18	19	15	38	42	2,3
Кількість заявок	262	401	396	500	539	2,0
Кількість проектів-переможців	105	167	140	210	268	2,6
Максимальний розмір гранту, тис. грн	20	20	30	30	50	2,5
Кількість жителів, які прийняли участь у проектах	5600	6535	5918	7222	16000	2,8
Обсяг співфінансування з боку громад, млн. грн.	1,4	1,2	2,0	2,3	6,0	4,2

Зважаючи на щорічне зростання доходів ОТГ в Україні, постає питання про ефективне використання коштів, довгострокове планування і реалізацію проектів регіонального розвитку, спрямованих на покращення якості інфраструктури. Для цього неоціненною допомогою є підтримка міжнародних донорів, які, наприклад, сприяють відкриттю Центрів розвитку місцевого самоврядування у обласних центрах (Програма U-LEAD з Європою), співфінансують освітні, медичні проекти, проекти розвитку мікро-підприємництва (EDGE, GIZ, DOBRE, PULSE, USAID).

Перевагами залучення грантових коштів є не лише їх цільове спрямування на ті чи інші проекти розвитку громад, але й їх освітня спрямованість, яка передбачає навички основам проектного менеджменту, стратегічного планування, складання фінансової звітності тощо. Проектний підхід до фінансування дозволяє стимулювати місцеву владу створювати запити на гранти, оскільки це довгий процес лобювання та децентралізації. Іноземні донорські фонди надають гранти не на діяльність громад загалом, а на конкретний проект (наприклад, озеленення, утеплення тощо) із конкретним часовим проміжком його реалізації та наданням відповідних фінансових звітів.

Наприклад, за сприяння ЄС та країн-членів (Данії, Швеції, Польщі, Німеччини, Естонії) наприкінці 2016 р. створена Установа «Центр розвитку місцевого самоврядування», яка має 24 відокремлені підрозділи, розташовані у обласних центрах України. Членами наглядової ради центру є Мінрегіон, GIZ, Асоціація міст України, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад. Ключовими завданнями установи є [70]:

- експертні консультації, методичні рекомендації, навчання з питань стратегічного планування, регіонального розвитку, інвестиційної діяльності, бюджетного процесу, здійснення закупівель тощо;

- підвищення знань і навичок з управління проектним циклом,

- побудова діалогу, комунікація та підтримка інформаційно-просвітницьких ініціатив, що пояснюють реформи децентралізації та регіональної політики для різних цільових груп,

- підготовка просвітницьких компаній, громадських форумів, конференцій та семінарів,

- організаційно-методична підтримка і супровід проектів та програм у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади,

- послуги для громадян та суб'єктів малого і середнього бізнесу щодо впровадження проектів у сфері місцевого самоврядування,

- підтримка Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України.

На сьогодні програма U-LEAD з Європою запрошує ОТГ до подачі заявок на такі напрямки: проекти із підвищення енергоефективності; освітні проекти, спрямовані на розвиток компетенцій та навичок в дітей та дорослих; проекти в соціальній сфері, направлені на системну підтримку соціально незахищених та вразливих верст населення; проекти благоустрою населених пунктів, територій загального користування та окремих соціальних об'єктів, спрямовані на активізацію участі мешканців у покращенні умов проживання в громаді тощо.

Перевагою грантових проектів є те, що вони часто потребують співфінансування (тобто 20-30% коштів громади повинні профінансувати

самостійно або залучити додаткових інвесторів), націлені на стійкі результати проектів (які матимуть продовження в майбутньому), спрямовані на об'єднання зусиль мешканців для спільного розвитку громади, а також ресурс надається найчастіше у формі закупівлі обладнання, побудові інфраструктурних об'єктів, а не грошовій формі. Це змушує по-іншому дивитися на розвиток територій, вивчати «кращі практики» сусідів, перспективні та інноваційні способи отримання ресурсів та навичок, мінімізує корупційну складову та сприяє самоорганізації, підвищенню рівня людського та соціального капіталів громад.

Отже, активна підтримка бізнесу та міжнародних організацій є додатковим фактором реформи децентралізації, які спрямовані на усунення проблем із централізованим бюджетним фінансуванням та «підміною» держави в тих сферах, в яких традиційні механізми не спрацьовують, або не дають належного ефекту для громад. Однак якість публічних послуг, які надаються органами місцевої влади, зростає не лише із збільшенням ресурсів, які спрямовуються на їх реалізацію, але й зростанням ефективності їх використання. Саме це є прерогативою проектного підходу до розподілу коштів, що дозволяє через публічність витрачання ресурсів навчати органи місцевого самоврядування переймати досвід країн ЄС в цьому питанні. Проте наближення якості публічних послуг до рівня країн ЄС є можливим лише із зростанням рівня економічного розвитку та впровадження змін у децентралізації фінансових надходжень, на що й спрямована реформа. Децентралізація повноважень щодо надання суспільних послуг з урахуванням територіальних відмінностей у потребах населення і наявності територіальних обмежень у їх споживанні дає можливість краще враховувати уподобання місцевих жителів, тоді як централізована пропозиція суспільних благ у класичному варіанті була зорієнтована тільки на «усереднені» показники.

Висновок до розділу 2

1. Загалом у більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття відбулися процеси посилення локальних рівнів управління, проте за різними схемами. Розглядаючи започатковану ініціативу укрупнення територіальних громад в Україні, доцільно звернути увагу на подібні заходи, які були проведені в багатьох країнах-членах ЄС. Зокрема, шлях об'єднання і посилення власне локального рівня управління пройшли північноєвропейські та окремі постсоціалістичні центрально- та східноєвропейські країни. При цьому йдеться насамперед про унітарні країни. Усього у період з 1950 р. у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування суттєво скоротилась майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні. Така тенденція започаткувалася у країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм.

2. Децентралізація в Україні як головний напрям конституційної реформи запозичила кращі європейські практики, зокрема польський досвід. На сьогодні місцева влада в країні організована на двох рівнях: територіальних громад і регіонів (районів та областей). Європейський досвід місцевого самоврядування акцент робить саме на базовий рівень – місто, село, територіальну громаду, а не область чи район. Отже, громади отримали більше повноважень, у т.ч. фінансових.

3. Оцінюючи прогрес реформи децентралізації в Україні, можна констатувати, що станом на жовтень 2018 р. створено 838 ОТГ, що є досить вагомим показником за період 2015-2018 рр., кількість жителів в ОТГ вже сьогодні перевищує 7 млн. осіб, а їх площа становить 202 тис. кв км. Відбувається позитивна динаміка зростання ОТГ як за їх чисельністю (у 5,3 рази), так і за кількістю жителів та площею (у 5,0 та 5,5 рази відповідно).

РОЗДІЛ 3

ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ ІЗ ВРАХУВАННЯМ КРАЩИХ ПРАКТИК

3.1. Реформування інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті європейського досвіду

З початку 1990-х років в Україні поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування, яку держава без застережень ратифікувала 15 липня 1997 р. Хартія є основним міжнародно-правовим документом і для країн-членів Ради Європи, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування.

Норми Хартії мають пряму дію й володіють верховенством щодо норм права, створених самою національною державою. Хартію спрямовано на захист та зміцнення місцевої автономії в Європі, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади. Розбудова української демократичної держави значною мірою залежить від налагодження взаємовідносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування на місцях, від розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, які здатні активізувати політичний, економічний, соціальний, культурний розвиток територіальних громад, забезпечити підвищення рівня життя та якості адміністративних послуг, що надаються населенню. Ті зміни, які сьогодні впроваджуються, передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності, широкого застосування механізмів демократії. Перед Україною стоїть завдання приведення місцевого самоврядування та

територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері. Відповідно, поява Хартії була спричинена посиленням різнорівневої інтеграції, у тому числі й на локально-регіональному рівні, що призвело до необхідності зіставлення систем управління місцевих органів у різних країнах та пошуку уніфікованих підходів до подальшого розвитку.

Розроблялася Хартія з 1968 р., коли створена Радою Європи Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася 17 років, у червні 1985 р. її було схвалено урядами 23-х держав і відкрито до підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р. Досить тривалий період розробки цього документа свідчить про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною навіть для давно сформованих і тому краще розроблених демократичних систем, зокрема у країнах Західної Європи. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення цього документа є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії і децентралізації влади.

Слід враховувати, що в понад піввіковій історії Ради Європи ця Хартія є одним з небагатьох документів, що має своєю метою сприяти урядам країн-учасниць у виробленні загальних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням. Дана Хартія зобов'язує кожного з учасників дотримуватися правових норм, які гарантують адміністративну, фінансову і політичну незалежність місцевої влади.

Хартія, як і більшість подібних документів, складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини. Преамбула визначає цілі Ради Європи і констатує, що місцеве самоврядування – це невід'ємна основа демократичного ладу. Як і Європейська соціальна хартія, цей документ підкреслює важливість

громадянських прав. У Преамбулі містяться концептуальні положення, що пояснюють мотиви прийняття державами-членами Ради Європи цього документа і їхнє ставлення до локальної демократії. Перша частина пояснює суть демократичної концепції місцевого самоврядування, визначає область його компетенції, способи правового захисту, джерела фінансування і механізми контролю його діяльності. Зокрема, згідно з нею, сутність місцевого самоврядування – це здатність і право населення управляти публічними справами в рамках закону. Перша частина Хартії також зазначає, що справжнє самоврядування неможливо без вільних виборів. У другій частині вказується обсяг зобов'язань, які учасники беруть на себе.

Виходячи з державницького та громадівського підходів до місцевого самоврядування в Україні, можна дійти кількох висновків [38].

По-перше, в основі Хартії лежить державна теорія місцевого самоврядування. Це впливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізовувати значну частину державних справ. Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де говориться, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення.

По-друге, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, виступає не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування. Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково сприйнято ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., особливо в частині розуміння місцевого самоврядування як «права і реальної здатності» суб'єкта місцевого самоврядування вирішувати специфічні питання.

Необхідною передумовою для здійснення міжнародного співробітництва органами місцевого самоврядування є підписання протоколів про наміри, угод чи договорів про співробітництво (партнерство, дружбу і взаємодопомогу, спільну діяльність та ін.), у яких закріплюються основні цілі та організаційно-

правові форми спільної взаємодії. Слід зазначити, що ці документи не є угодами міжнародного характеру та відносяться до актів локального регулювання, хоча й укладаються між суб'єктами різних держав. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування має багатоплановий характер та створює систему міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях, яку залежно від різних ознак, можна класифікувати та виділити такі організаційно-правові форми міжнародного співробітництва.

Виділяють три рівні міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування. До першого, загального рівня, належить вивчення, освоєння і впровадження власне світових стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному на рівні держави (при її позитивному протекціонізмі локальної демократії) і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні спільноти. Другий рівень охоплює обмін досвідом у веденні місцевого господарства та управлінні локально-регіональними процесами функціонування людських поселень. Йдеться про вивчення та впровадження світових норм та стандартів організаційно-управлінської діяльності та передових управлінських практик на місцях. Третій рівень передбачає становлення та розвиток різнопланового і багаторівневого співробітництва органів місцевого самоврядування, громадських спілок, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків. У їх впровадженні вирішальну роль відіграють міжособистісні зв'язки.

Більшість країн ЄС, як було проаналізовано у розділі II, за останні 10-20 років провели децентралізацію. Багато питань вже вирішують не в центрі, а на місцях. Країни ЄС дуже відрізняються за масштабами такої децентралізації. Традиції, чинна інституційна система та особливості національної політики визначають, якою вона є. Проте ми можемо виокремити певні тенденції.

Найчастіше місцева влада в Європі може вирішувати питання, які безпосередньо стосуються жителів громади. Це будівництво та ремонт місцевих доріг, комунальні послуги, громадський транспорт, водопостачання, водовідведення, теплопостачання, вивіз сміття, розвиток місцевої економіки та територіальне планування.

Часто держава передає на місця відповідальність за шкільну освіту, але не за університети. В Італії влада в регіонах опікується лікарнями, а в Швеції громади турбуються про людей похилого віку. Проте в освіті, медицині, соціальному захисті місцева влада має дотримуватись загальнонаціональних правил та вимог. Це для того, щоб усі громадяни, незалежно від місця проживання, отримували однаково якісні послуги. Саме на місцях люди знають, як краще вирішити місцеві проблеми і які з них є більш нагальними. Це, відповідно, допомагає витратити кошти ефективніше. Отже, мета – економія та більш ефективне використання коштів та більш якісне надання послуг.

Громади, більшість доходів яких надходять із власних податків чи плати за надання послуг, зацікавлені нарощувати доходи. В багатьох громадах більшість власних надходжень становлять податки на дохід. Тому вони зацікавлені в привабленні інвестицій та бізнесу, який і платить ці податки.

Натомість у тих громадах, де левову частку становлять урядові гранти, а не власні доходи, ефект може бути зворотним. Тут місцева влада знає, що в будь-якому випадку отримає грант. Турбуватись про ефективне використання грошей не потрібно: можна перевести вину на недостатнє фінансування урядом, знімаючи з себе відповідальність. Ще більшим стимулом для наповнення бюджету є можливість самим визначати ставки податків. Наприклад, місцева влада може встановити їх нижчими, щоб привабити більше підприємців.

В багатьох європейських країнах діють жорсткі правила планування місцевого бюджету. Перевищення видатків над доходами (дефіцит) не дозволяється. Й хоча покарання за таке перевищення не передбачено, в

багатьох країнах місцева влада дотримується цих правил, щоб жителі її переобрали на наступних виборах.

Якщо слабка кваліфікація працівників на місцях не дозволяє їм якісно виконувати роботу, якщо люди виїжджають і місцеві школи та лікарні – напівпорожні, тоді рішення – об'єднати декілька сіл, селищ чи міст, щоб вони стали спроможними, щоб у них вистачало коштів та кваліфікованих людей.

При цьому важливо, щоб об'єднання декількох малих громад в одну спроможну було обов'язковим. Наприклад, в Естонії та Латвії кількість громад, які добровільно вирішили об'єднатись, була незначною, поки таке об'єднання не стало обов'язковим. В Естонії не допомагали навіть бонуси об'єднаним громадам – дотація з розрахунку 50 євро на одного жителя, одноразова виплата від 150 до 400 тис. євро, переваги при фінансуванні проектів ЄС.

В Латвії процес об'єднання пришвидшився, коли уряд вирішив, що об'єднані громади отримують значні кошти, але лише до 2009 р. Після цього об'єднання відбуватимуться уже без преміальних коштів. В Естонії, щоб керівники волостей не опирались об'єднанню, їм надавали компенсації. Після втрати посади вони ще 6 місяців отримували зарплату та могли 4 роки займати посаду керівника структурних підрозділів у новоутворених органах місцевої влади.

Задля забезпечення спроможності нових громад цей процес контролювався урядом. Більшість об'єднань відбувалось навколо "центрів тяжіння", де люди працюють або куди звертаються за послугами. До цього центру на авто не може бути більше 30 хвилин. Тут має проживати не менше 1 тисячі людей, а об'єднуватись – не менше 5 тисяч осіб. Варто відзначити важливість психологічних страхів. У Литві при об'єднанні волостей жителям важко було сприйняти, що їхня волость зникає. Тому вирішили залишити чинні волості, а нове об'єднання назвати "край".

Задля контролю та нагляду за діяльністю місцевої влади у Франції вже більше двохсот років діє інститут префекта. Префекти стежать за загальним виконанням державних програм, подоланням надзвичайних ситуацій та

безпекою на місцях. Вони слідкують, чи акти місцевої влади є законними та чи не суперечать вони інтересам країни. Для чинності акту не потрібна попередня згода префекта. Це сповільнило б прийняття багатьох рішень. Проте префект може звернутися до суду з проханням скасувати акт.

В Латвії немає окремих представників держави в регіонах, які б контролювали місцеву владу. Тут ці функції покладено на міністерство. Також якщо певна громада – в зоні ризику банкрутства, міністерство може призначити відповідальну особу, яка стежитиме за витрачанням місцевого бюджету. Ця особа підписує фінансові документи місцевої влади, щоб вберегти громаду від повного фінансового колапсу.

В Данії та Фінляндії контроль за законністю актів місцевої влади здійснюють представники міністерств у регіонах, в Естонії – староста району (повіту). Тут акти місцевої влади публікують в інтернеті. Староста за власною ініціативою чи скаргою громадян їх перевіряє та робить подання про їх незаконність. Якщо орган місцевої влади не згоден, він може звернутись до суду.

Загалом, звернення до європейського досвіду фіскальної децентралізації дає можливість акцентувати увагу на наступних актуальних механізмах регіонального розвитку, корисних і для України. Таким інструментом може стати державно-регіональне партнерство, яке дозволяє розподілити відповідальність за розвиток між центральними, місцевими органами влади, бізнесом та громадами. Інституційне забезпечення реалізації державно-регіонального партнерства здійснюватиметься на основі нормативно-правового статусу ДФРР як дієвого інструменту консолідації та координації фінансових ресурсів для системної реалізації державної регіональної політики [62]. Для стимулювання та активізації ініціативи місцевих органів влади пропонуємо поступове підвищення частки співфінансування з місцевих бюджетів проектів регіонального розвитку, які реалізуються за рахунок коштів ДФРР, із 10 до 20%, що відповідає моделі співфінансування країн ЄС.

В контексті активізації інвестиційного потенціалу регіонів, налагодження комунікацій «влада-громада-інвестор», посилення рівня довіри між суб'єктами інвестиційного процесу доцільно забезпечувати ефективний захист прав інвесторів (особливо іноземних) щодо стабільності умов ведення бізнесу в окремих регіонах. Також варто на власних інтернет-сторінках міністерств і відомств поширювати інформацію про інвестиційні можливості регіонів, їх ресурсний і туристично-рекреаційний потенціал, проведення ярмарків інвестиційних пропозицій (на кількох мовах для залучення іноземних інвесторів).

В контексті використання європейського досвіду фінансування регіонального розвитку доцільно прийняти до уваги принципи співфінансування регіональних проектів, чіткого і прозорого контролю за витрачанням ресурсів, а також орієнтації на соціально-економічний, екологічний, а не фінансовий ефект від проектів регіонального розвитку.

3.2. Підвищення якості локальних суспільних благ і децентралізація: досвід України

Пріоритетом державної політики України на сучасному етапі є реформа децентралізації та державного управління. В основу побудови ефективної системи територіальної організації влади покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. В 2014 р. Урядом була затверджена «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», План заходів з її реалізації, були прийняті Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методику формування спроможних територіальних громад, внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Укрупнення територіальних громад провадиться шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки населення територій. У «Концепції

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» передбачалось два етапи її реалізації, зокрема провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування, а також місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі в період 2015-2017 рр.

Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що процес об'єднання територіальних громад має відбуватись у відповідності з Перспективним планом формування спроможних територіальних громад. Перспективний план розробляється на підставі Методики формування спроможних громад (далі за текстом Методика).

Формування спроможних територіальних громад здійснюється шляхом:

- розроблення проекту перспективного плану обласної державної адміністрації;
- схвалення проекту перспективного плану обласною радою;
- затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів;
- добровільного об'єднання територіальних громад;
- формування органами місцевого самоврядування спроможних територіальних громад [44].

Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: сільський, селищний, міський голова; не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території [55]. Отже, розробка та затвердження перспективних планів мали передувати безпосередньо процесу об'єднання територіальних громад. Проте по факту склалася така ситуація, що Закон з'явився раніше, ніж було затверджено Методику, в результаті чого окремі громади почали процес об'єднання самостійно. Позитивним моментом цього стало те, що громади змогли впливати на процес підготовки плану та думка громади була врахована при його розробці.

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. При прийнятті рішень щодо

добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. Таким чином, принциповим є те, що територія ОТГ є нерозривною, а в її межах не може існувати інша громада. Це забезпечується ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування на всій території ОТГ. Об'єднання має відбутись в межах виключно однієї області, що підтверджує збереження існуючого обласного устрою.

Наступною умовою є те, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Виконання цієї умови забезпечується завдяки наданні ОТГ функцій та повноважень рівня районів або міст обласного значення [44].

В результаті зміни до Бюджетного кодексу об'єднані територіальні громади отримали ресурсами та повноваженнями як у міст обласного значення, а саме: зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

За результатами фінансової децентралізації, частка місцевих бюджетів (з трансферами) у зведеному бюджеті України росла з 45,6% у 2015 р. до 51,2% у 2017 р., частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів зросла з 0,7% у 2014 р. до 27,3% у 2017 р. Обсяг власних доходів місцевих бюджетів зріс на 124,1 млрд. грн (з 68,6 млрд. грн в 2014 р. – до 192,7 млрд. грн в 2017 р.). Державна підтримка на розвиток територіальних громад зросла у 39 разів, так у 2014 р. державна фінансова підтримка становила 0,5 млрд. грн, а в 2017 р. – 19,37 млрд. грн. Проте попри проведену роз'яснювальну роботу, збільшення обсягів державної підтримки, надання повноважень та зростання власних доходів ОТГ, на даний час із запланованих 1206 ОТГ створено лише 838.

Причинами такого стану речей є: менталітет та низька активність місцевих громад та органів місцевого самоврядування, так, деякі області ще досі працюють над затвердженням перспективного плану розвитку ОТГ, також є небажання громад об'єднуватись з фінансово неспроможними громадами, ОТГ [41]. Процес забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад все ще потребує доопрацювання, необхідно врегулювати запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоуправління та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг, актуальним постає питання кадрового забезпечення органів місцевого самоуправління, а також розподілу повноважень адміністративними органами ОТГ та районів [48].

Таку ситуацію можна пояснити як об'єктивними факторами, такими як чисельність населення, площа регіону, кількість населених пунктів тощо, так і суб'єктивними: нестача об'єктивної інформації щодо процесу об'єднання, неприйняттям населенням змін, опасання того, що будуть ліквідовані освітні та медичні заклади регіону, небажання фінансово благополучних громад об'єднуватися з депресивними сусідніми територіями тощо.

Важливою складовою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яке передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад, є забезпечення безпеки громадян. Значущі для населення повноваження передаються на найближчий до них рівень влади. Прийнятні умови життєдіяльності людини багато в чому ґрунтуються на забезпеченні належних умов безпеки перебування людини в навколишньому середовищі. Тому одним із основних завдань реформування є вдосконалення системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, здатної забезпечити безпеку людині. Це створює умови модернізації державної управлінської діяльності для переходу нашої країни до моделі суспільства сервісного типу, що забезпечує сучасне, гармонійне та комфортне життя громадян.

У державі закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. До цього часу реалізація основних заходів цивільного захисту переважно здійснювалась на рівні міст обласного значення, районних центрів. Більшість органів місцевого самоврядування, через їх надмірну подрібненість та слабку матеріально-фінансову базу, не мали можливості виконувати всі повноваження з питань цивільного захисту.

Крім визначених у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноважень з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій, Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р, гасіння пожеж віднесено до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (сільської, селищної, міської ради та їх виконавчих органів). Стратегією реформування ДСНС (розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р) передбачено заходи щодо розвитку та забезпечення пожежогасіння і реагування на надзвичайні ситуації на місцевому рівні. Реалізація основних заходів у сфері цивільного захисту здійснювалася на рівні міст обласного значення, районних центрів. Тому основною метою нормативно-правових актів є визначення послуг шляхом створення у кожному центрі територіальної громади відповідних органів управління та сил цивільного захисту (місцевих пожежних частин, комунальних та добровільних рятувальних формувань), їх належного забезпечення для надання допомоги населенню.

Для аналізу прикладів підвищення якості локальних суспільних благ в контексті децентралізації можна скористатися досвідом кількох ОТГ Тернопільської області у сфері безпеки громадян та цивільного захисту.

Так, Іванівська ОТГ Тернопільської області була утворена чотирма радами: Сороцька сільська рада – с. Сороцьке (853 особи), Ілавченська сільська рада – с.

Ілавче (1 тис. 373 особи), Глещавецька сільська рада – с. Глещавка (682 особи), Іванівська сільська рада – с. Іванівка (1 тис. 458 осіб), с. Лозівка (116 осіб). Площа об'єднаної територіальної громади: 109,6 кв. км. Чисельність населення громади: 4 тис. 482 осіб. Кількість старостинських округів – 3. Адміністративний центр громади – с. Іванівка Тереховлянського району [69].

На території громади функціонують: загальноосвітня школа I-III ступенів – 2, загальноосвітня школа I-II ступенів – 2, дитячі дошкільні заклади – 4, амбулаторії загальної практики сімейної медицини – 2, фельдшерсько-акушерський пункт – 2, фермерське підприємство – 1, терапевтичне відділення районної лікарні – 1 на 20 ліжкомісць, аптеки – 1, сільські будинки культури – 3, клуби – 2, бібліотеки – 4, відділення пошти – 4, Тернопільська обласна громадська організація “Благодійність”, громадська організація “Єдність-Ілавче”, приватно-орендне підприємство “Іванівське”, приватне акціонерне підприємство “Топільче”.

З часу створення Іванівської ОТГ, постала проблема ефективного захисту населення й території від надзвичайних ситуацій, адже найближчий пожежно-рятувальний підрозділ перебував на значній відстані та був неспроможний у найкоротші терміни прийти на допомогу населенню громади. Зваживши всі “за” і “проти” та врахувавши пропозиції територіального підрозділу ДСНС у Тернопільській області, прогресивний актив громади вирішив, що існує потреба у створенні місцевої пожежної охорони. Питання створення місцевої пожежної охорони було винесено на розгляд сесії сільської ради та у вересні 2017 р. схвалено створення місцевої пожежної команди в с. Ілавче. Основною метою та завданням цього підрозділу є зменшення часу прибуття рятувальної служби до місця виклику, збереження життя населення, захист території від надзвичайних ситуацій та матеріального надбання об'єднаної територіальної громади.

Для досягнення результату щодо створення місцевої пожежної команди передувала кропітка робота голови об'єднаної територіальної громади, представників Тереховлянського районного підрозділу та апарату Управління ДСНС України у Тернопільській області, а також активного сприяння голови

Тернопільської обласної державної адміністрації, Тербовлянської районної державної адміністрації. З метою реалізації заходів цивільного захисту, в тому числі у частині створення місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, Управлінням ДСНС України у Тернопільській області проведено навчання посадових осіб об'єднаних територіальних громад на Навчально-методичному центрі цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Тернопільської області, організовувалися засідання круглих столів та семінари з керівникам об'єднаних територіальних громад.

Під час проведення вищевказаних заходів як методичної допомоги надавалися: “Практичні поради з реалізації основних заходів цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”; рекомендації з використання цільової субвенції; дорожні карти зі створення місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах; алгоритми підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Хронологія та послідовність реалізації [39]:

- 08.04.2016 – Тербовлянським районним відділом Управління ДСНС України у Тернопільській області направлено голові Тербовлянської райдержадміністрації інформацію, в якій ініційовано проведення виїзної наради в с. Ілавчому, Іванівської об'єднаної територіальної громади для обговорення питання створення місцевої пожежної команди;

- 19.04.2016 – здійснено робочий виїзд в с. Ілавче для проведення наради, на якій обговорено комплекс капітальних робіт з ремонту будівлі старого пожежного депо. Кошти на ці заходи передбачалося виділити при надходженні субвенції з Державного бюджету на розвиток інфраструктури Іванівської об'єднаної територіальної громади;

- 02.08.2016 – проведено робочу зустріч із головою та населенням Іванівської об'єднаної територіальної громади, під час якої проведено

роз'яснювальну бесіду щодо необхідності та доцільності створення підрозділу місцевої пожежної охорони;

- 12.08.2016 – на сесії територіальної громади проведено інформування депутатського корпусу, щодо необхідності та доцільності створення підрозділу місцевої пожежної охорони, а також на черговій сесії громади клопотати про виділення коштів на ремонт будівлі пожежного депо в с. Ілавчому;

- 12.08.2016 – на сесії Іванівської територіальної громади визначено чотири одиниці для комплектування місцевого пожежно-рятувального підрозділу (рішення від 12.08.2016 № 98). Цим рішенням затверджено положення про місцеву пожежну команду та виділено кошти на здійснення ремонтних робіт. Завдяки постійному контролю та здійсненню роз'яснювальної роботи з боку Терехівлянського районного відділу Управління ДСНС України у Тернопільській області протягом січня-вересня 2017 р. проведено ремонтні роботи пожежного депо;

- 07.04.2017 – під час наради з сільськими, селищними, міськими головами об'єднаних територіальних громад вручено сертифікати на отримання пожежно-рятувальних автомобілів керівникам семи громад, які зобов'язались у 2017 р. відкрити підрозділи місцевої або добровільної пожежної охорони, в тому числі була й Іванівська об'єднана територіальна громада;

- 08.09.2017 – на черговому засіданні сесії сільської ради прийнято рішення № 256 “Про утворення місцевої пожежної команди та затверджено Положення про сільський фонд забезпечення діяльності підрозділу місцевої пожежної команди та про заходи щодо забезпечення пожежної безпеки”. Враховуючи зазначене рішення та на підставі сертифікату на отримання пожежно-рятувального автомобіля на договірній умові здійснено передачу однієї позаштатної пожежно-рятувальної техніки, що підлягає списанню;

- 03.10.2017 – відкриття місцевої пожежної команди в с. Ілавчому Іванівської ОТГ. Підрозділ включено до районного плану залучення сил і засобів.

Фінансування заходів щодо створення та функціонування місцевої пожежної команди здійснювалося лише за рахунок бюджету об'єднаної територіальної громади у розмірі 371 тис. 100 грн. Субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури Іванівської об'єднаної територіальної громади в частині створення місцевої пожежної команди не надходили.

За результатами впровадження зазначеної практики забезпечено найкоротший час прибуття пожежно-рятувального підрозділу до місця надзвичайної ситуації, перекваліфіковано та забезпечено робочими місцями чотири чоловіки з числа громади, а також організовано професійний захист населення і територій ОТГ, що, в свою чергу, сприяє розвитку інфраструктури та збереженню надбань громади. Враховуючи сумну статистику виникнення пожеж на території Тернопільської області, можна сміливо сказати, що третю частину пожеж у сільській місцевості ліквідовують саме рятувальники місцевих пожежних команд.

Створення місцевих пожежно-рятувальних підрозділів на території Тернопільської області стало можливим лише завдяки впровадженню наступних заходів: питання створення місцевих пожежних команд виносилося на розгляд комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій при облдержадміністрації, райдержадміністраціях та об'єднаних територіальних громадах; за ініціативи Управління ДСНС України у Тернопільській області розроблено та затверджено між районними державними адміністраціями та об'єднаною територіальною громадою Плани основних заходів пілотного проекту (окремо для кожної громади); представники районних підрозділів та обласного апарату Управління ДСНС особисто піднімають питання створення місцевих пожежних команд на засіданні сесії об'єднаної територіальної громади; питання створення місцевих пожежно-рятувальних підрозділів включаються до плану роботи обласної державної адміністрації.

Під час створення місцевої пожежної команди виникла проблема, пов'язана з забезпеченням пожежно-рятувальною технікою, а саме: громада не

спроможна за власні кошти придбати пожежно-рятувальний автомобіль, тому було прийнято рішення щодо передачі від Управління ДСНС України у Тернопільській області, на договірних умовах, позаштатної пожежно-рятувальної техніки, що підлягає списанню. Підсумовуючи, можна сказати, що більшість підрозділів місцевої пожежної охорони розміщується громадами в пристосованих приміщеннях, які повною мірою не відповідають вимогам до спеціальних пожежних депо. Такі рішення важко назвати проектами розвитку інфраструктури. Місцеві пожежні підрозділи не стають культурними осередками в невеличких населених пунктах, як це історично відбувалося в європейських країнах. Населення та керівники органів місцевого самоврядування не усвідомлюють потребу створення місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, тому їх створення відбувається лише при здійсненні постійної роз'яснювальної роботи з боку підрозділів ДСНС України у Тернопільській області та втручання у процес створення обласної державної адміністрації.

Інша ОТГ Тернопільської області – Озерянська, була утворена об'єднанням чотирьох рад: Озерянська сільська рада – с. Озеряни, с. Констанція (1 тис. 950 осіб), Жилинська сільська рада – с. Жилинці (319 осіб), Пилатківська сільська рада – с. Пилатківці, с. Грабівці (371 осіб). Чисельність населення громади: 2 тис. 640 осіб. Площа об'єднаної територіальної громади: 109.6 кв. км. Кількість старостинських округів: 2. Адміністративний центр громади: с. Озеряни, Борщівського району [39].

На території громади функціонують: загальноосвітні школи I-III ступенів – 1; загальноосвітні школи I-II ступенів – 1; дитячі дошкільні заклади – 1; фельдшерські пункти – 4; аптеки – 1; сільські будинки культури – 1; клуби – 2; бібліотеки – 2; відділення пошти – 1; Озерянський лісокомплекс державне підприємство “Чортківський лісгосп”; приватне акціонерне підприємство “Нове Відродження”.

З часу утворення ОТГ постало питання забезпечення безпеки громади. Завдяки активній роботі керівництва районного підрозділу Управління ДСНС

України у Тернопільській області щодо забезпечення пожежної безпеки громади, ОТГ прийнято рішення про створення місцевої пожежної команди в с. Озерянах, яка у серпні 2017 р. розпочала своє функціонування. Одночасно із відкриттям місцевої пожежної команди постало питання щодо підготовки працівників місцевих пожежних команд з питань пожежогасіння, знання пожежно-технічного обладнання, роботи на пожежній техніці.

Завдяки наданню методичної допомоги з боку районного підрозділу Управління ДСНС України у Тернопільській області питання підготовки членів місцевого пожежно-рятувального підрозділу було вирішено шляхом проходження навчання їх на Навчальному пункті Управління ДСНС України у Тернопільській області за спеціальністю пожежний-рятувальник та водій пожежного автомобіля.

Навчання особового складу здійснювалось шляхом теоретично-практичної підготовки та виробничої практики. Виробнича практика здійснювалася безпосередньо у районному підрозділі Управління ДСНС України у Тернопільській області, на підконтрольній території якого знаходиться місцева пожежна команда. Загалом, протягом 2017 р., на Навчальному пункті Управління ДСНС України у Тернопільській області навчено 41 посадову особу місцевих пожежно-рятувальних підрозділів. З метою залучення до навчання членів місцевих пожежно-рятувальних підрозділів Управління ДСНС України у Тернопільській області проводилась агітаційна робота у територіальних громадах та органах місцевого самоврядування, зокрема щодо:

- розміщення інформації про навчання в інтернет ресурсах;
- розміщення оголошень у місцях масового перебування людей про проведення навчань;
- розміщення оголошень у районних засобах масової інформації про навчання (інформація про навчання доводилася до керівників місцевих органів виконавчої влади під час колегій, навчань семінарів, з головами громад неодноразово проводилися семінари, засідання круглих столів, під час яких доводилася відповідна інформація).

З огляду на статистику виникнення пожеж на території Борщівського району Тернопільської області можна сказати, що 50% пожеж у сільській місцевості ліквідовують саме місцеві пожежно-рятувальні підрозділи.

Висновок до розділу 3

1. Вагомим факторами, що позитивно впливають на прийняття рішення про об'єднання є:

- середній розмір площі землі одного домогосподарства (га) – при зростанні середнього розміру площі землі домогосподарства на 1 га частка створених ОТГ зростає на 4,23%;

- частка ОТГ, створених у попередньому році – при зростанні частки створених ОТГ в 2017 році на 1% , приріст створених ОТГ в 2018 р. склав 24%, тобто такі громади об'єднуються на 25% швидше.

Додатковими факторами, що здійснюють позитивний вплив на процес добровільного об'єднання територіальних громад стали: розмір паїв землі в 1 домогосподарстві (своїх та орендованих) та розмір рівня прибутку фермерських господарств в районі. Ряд інших демографічних та соціально-економічних факторів в'явилися статистично незначущими.

2. Одна з перешкод, що заважає процесу добровільного формування ОТГ, полягає в ментальності людей, що певним чином є результатом знищення міцних селянських господарств в попередній історичний період. Громади, де представлені працюючі прибуткові селянські та фермерське господарство більш схильні приймати рішення про створення ОТГ.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

1. В науковій літературі зміст фіскальної децентралізації розкривається через: децентралізацію видатків – надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання покладених на нього завдань і функцій; децентралізацію доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених завдань і функцій, а також право самостійно встановлювати їх розміри; процесуальну і організаційну самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

2. Місцеві бюджети формуються за рахунок одних і тих самих джерел доходів, а саме місцевих податків і зборів, державних трансфертів, позик, доходів від власної діяльності переважно некомерційного характеру, доходів від використання муніципальної власності. Окрім того, державні дотації і субсидії виконують функцію перерозподілу коштів і регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Розміри дотацій залежать від фіскального потенціалу, чисельності населення і відношення даних до середніх по країні величин. Також в усіх країнах економічна діяльність органів самоврядування строго регламентована, що пов'язано із порівняно високим рівнем корупції та зловживань, а також некомпетентністю посадовців. Проте місцева влада має право позики, можуть брати участь у створенні підприємств комерційного характеру, надавати платні послуги, насамперед у сфері транспорту і комунального господарства.

3. Загалом у більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття відбулися процеси посилення локальних рівнів управління, проте за різними схемами. Зокрема, шлях об'єднання і посилення власне локального рівня управління пройшли північноєвропейські та окремі постсоціалістичні центрально- та східноєвропейські країни. При цьому йдеться насамперед про унітарні країни.

Усього у період з 1950 р. у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування суттєво скоротилась майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні. Така тенденція започаткувалася у країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм.

4. Децентралізація в Україні як головний напрям конституційної реформи запозичила кращі європейські практики, зокрема польський досвід. На сьогодні місцева влада в країні організована на двох рівнях: територіальних громад і регіонів (районів та областей). Європейський досвід місцевого самоврядування акцент робить саме на базовий рівень – місто, село, територіальну громаду, а не область чи район. Отже, громади отримали більше повноважень, у т.ч. фінансових.

5. Оцінюючи прогрес реформи децентралізації в Україні, можна констатувати, що станом на жовтень 2018 р. створено 838 ОТГ, що є досить вагомим показником за період 2015-2018 рр., кількість жителів в ОТГ вже сьогодні перевищує 7 млн. осіб, а їх площа становить 202 тис. кв км. Відбувається позитивна динаміка зростання ОТГ як за їх чисельністю (у 5,3 рази), так і за кількістю жителів та площею (у 5,0 та 5,5 рази відповідно)

6. Дослідження економетричних залежностей виявило, що вагомим факторами, що позитивно впливають на прийняття рішення про об'єднання громад є:

- середній розмір площі землі одного домогосподарства (га) – при зростанні середнього розміру площі землі домогосподарства на 1 га частка створюваних ОТГ зростає на 4,23%;

- частка ОТГ, створених у попередньому році – при зростанні частки створених ОТГ в 2017 році на 1% , приріст створених ОТГ в 2018 р. склав 24%, тобто такі громади об'єднуються на 25% швидше.

Додатковими факторами, що здійснюють позитивний вплив на процес добровільного об'єднання територіальних громад стали: розмір паїв землі в 1 домогосподарстві (своїх та орендованих) та розмір рівня прибутку фермерських господарств в районі. Ряд інших демографічних та соціально-економічних факторів в'явилися статистично незначущими.

7. Одна з перешкод, що заважає процесу добровільного формування ОТГ, полягає в ментальності людей, що певним чином є результатом знищення міцних селянських господарств в попередній історичний період. Громади, де представлені працюючі прибуткові селянські та фермерське господарство більш схильні приймати рішення про створення ОТГ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. André C., García C. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland // OECD Economics Department Working Papers. –2014. –№1121. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>.
2. Boadway R. Recent Developments in the Economics of Federalism // Canada: the State of the Federation 1999-2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism. –Kingston, 2000.
3. Boadway R., Keen M. Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers // International Tax and Public Finance. –1996. –Vol. 3. –P. 137-155.
4. Budget of the European Union // Official website of the European Union. – 2017. –November. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/budget_en.pdf.
5. Cabot Lodge H. Volume 1 of The History of Nations, 1910.
6. Edel M., Sclar E. Taxes, Spending and Property Values: Supply Adjustment in a Tiebout-Oates Model // Journal of Political Economy. –1974. –№5.
7. EU funding. https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en.
8. European statistics. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>.
9. Fiscal decentralization indicators for South-East Europe: report 2006-2014. – Skopje: Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe – NALAS, 2016. –130 p.
10. Gordon R. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism // Quarterly Journal of Economics. –1983. –Vol. 97. –P. 567-586.
11. Hamilton B. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: a Theoretical Comment // Journal of Political Economy. –1976. – Vol. 84. –№3.
12. Human D.N. Public Finance: a Contemporary Application of Theory to Policy. –London: The Dryden Press, 1993.
13. Kollman K., Miller J.H., Page S. Political Institutions and Sorting in a Tiebout Model // The American Economic Review. –1997.
14. Oates W. Fiscal Federalism. –New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

15. Oates W., Schwab R.M. The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition // Competition Among States and Local Governments. – Washington D.C.: Urban Institute, 1991.
16. Oates W.E. Lump Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects // Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. –1979. –P. 23-30.
17. Oates W.E., Shwab R. Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing // Studies in Fiscal Federalism. –1988.
18. Overcoming stereotypes about decentralization based on the best practices of foreign and Ukrainian legislative initiatives / Ukrainian Institute of International Politics, 2015. –21 p.
19. Rubinfeld D.L. The Economics of the Local Public Sector // Handbook of Public Economics. –Amsterdam: North-Holland, 1987. –P. 571-645.
20. Sanderson S.K. Civilizations and World Systems: Studying World-Historical Change. –Rowman & Littlefield, 1995.
21. Sow M., Razafimahefa I.F. Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery. –International Monetary Fund, 2015. –29 p.
22. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities / Committee of the Regions of the European Union. –2008. –P. 47-321.
23. The Council of European Municipalities and Regions. Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe, 2008.
24. Tiebout Ch.M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. –1956. –№64(3). –P. 416-424.
25. Wilson J. A Theory of Interregional Tax Competition // Journal of Urban Economic. –1986. –№19.
26. Wollmann, H. Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality // HKJU-CCPA. –2011. –№11(3). –P. 681-706.

27. Бесстремьянная Г.Е. Применение гипотезы Тиббу для российских муниципалитетов: Препринт. –М.: РЭШ, 2000. –47 с.
28. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. –К.: Либідь, 2000. –С. 592-594.
29. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – Новочеркесск, 1928.
30. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень –К., 2011. –54 с.
31. Герчаківський С.Д., Карабаш О.Р. Теоретичний логос фіскальної децентралізації // Регіональна економіка. –2009. –№2. –С. 133-141.
32. Громада своїми руками. <http://spp-dtek.com.ua/uk/projects/city-with-your-own-hands>.
33. Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України // Регіональна економіка. –2016. –№1. –С. 5-11.
34. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: Матеріали інформаційного семінару. Український інститут міжнародної політики. <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>.
35. Децентралізація дає можливості. <http://decentralization.gov.ua/about>.
36. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін. – К.: ТОВ «Софія», 2012. –218 с.
37. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. –2002. –№8. –С. 19-25.
38. Європейська хартія місцевого самоврядування: офіц. вид. / Рада Європи. –Страсбург, 1985.
39. Збірка кращих практик місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та безпеки громад (2016-2017 роки) / За заг. ред. М.О. Маюрова, С.А. Парталіяна, П.Б. Волянського. –К.: ІДУЦЗ, 2018.

40. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Шкребела Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации. –М.: СЕРРА, 2001.

41. Ковальчук І. Є. Проблеми реалізації реформи децентралізації влади на Закарпатті та шляхи їх вирішення // Маркетинг та менеджмент у фокусі викликів нової економіки: матеріали науково-практичної конференції (26-28 квітня 2018 р.).

42. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). –К.: Видавничий дім «КМ Academia», 2001. –460 с.

43. Кузьминчук Н.В. Забезпечення фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіонів: підходи, методи, напрямки реалізації: монографія. –Львів: Ліга-Прес, 2012. –624 с.

44. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ № 214 від 8 квітня 2015 р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF/para10#n10>.

45. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments>.

46. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10.10.2018 р.). <https://www.slideshare.net/Decentralizationgovua>.

47. Определение и пределы принципа субсидиарности: Доклад Координационного комитета по местным и региональным органам власти (CDLR). –Совет Европы, 1994. –54 с.

48. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. – Відділ регіональної політики. http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.

49. Палійчук Т.В. Перерозподіл видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України у контексті впровадження фіскальної децентралізації // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. –2017. –Вип.24(2). –С. 74-77.

50. Податковий кодекс України №2755-17 із змінами та доповненнями від 02.12.2010. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

51. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України №79-VIII від 28 грудня 2014 р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

52. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України №320-VIII від 9 квітня 2015 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-viii>.

53. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України №888-VIII від 10 грудня 2015 р. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

54. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України №71-VIII від 28 грудня 2014 р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

55. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України №157-VIII від 5 лютого 2015 р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

56. Про засади державної регіональної політики: Закон України №156-VIII від 5 лютого 2015 р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

57. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України №452/97-ВР від 15 липня 1997 р. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

58. Про співробітництво територіальних громад: Закон України №1508-VII від 17 червня 2014 р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

59. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ №333-р від 1 квітня 2014 р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

60. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації // Фінансовий простір. –2015. –№1(17). –С. 221-226.
61. Реформа децентралізації – безумовний успіх України. <http://decentralization.gov.ua/news/8088?page=4>.
62. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. –К.: НІСД, 2012.
63. Руденко І.В. Фіскальна децентралізація: моделі, перспективи, ризики // Економіка. Фінанси. Право. –2014. –№6. –С. 16-22.
64. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей в 1994-2000 гг. www.iet.ru.
65. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: Монографія. –К.: АртЕк, 2002. –С. 13-14.
66. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. –М.: Наука, 1992. –572 с.
67. Усков И.В. Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти // БизнесИнформ. –2012. –№3. –С. 107-111.
68. Фінансова система Європейського союзу (ЄС). <https://vuzme.pp.ua/255-fnansova-sistema-yeuropeyskogo-soiuzu-yes.html>.
69. Хлівний В., Гризоглазов Д. Фіскальна децентралізація на місцевому рівні // Ринок цінних паперів України. –2012. –№8. –С. 25-28.
70. Центр розвитку місцевого самоврядування. www.lgdc.org.ua.
71. Шейко Ю. Децентралізація: чи врахує Україна європейський досвід? <http://www.dw.com/uk>.

Додаток А

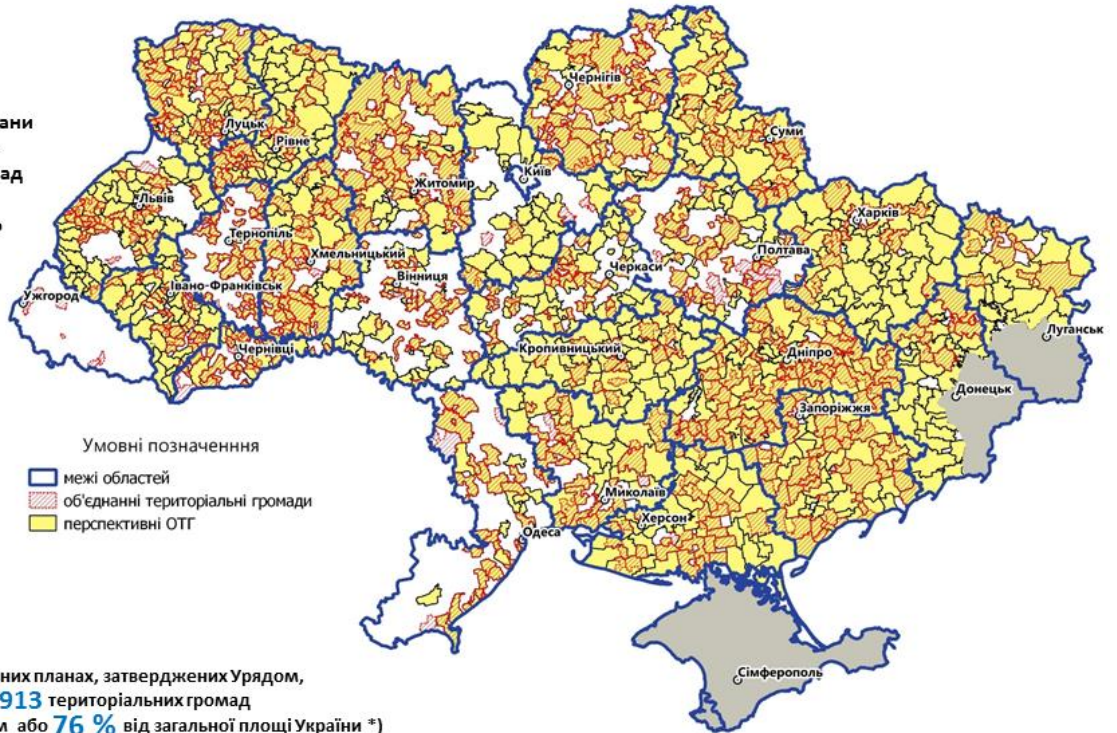
ПЕРСПЕКТИВНІ ПЛАНИ, ЗАТВЕРДЖЕНІ УРЯДОМ, НА КАРТІ УКРАЇНИ

СТАНОМ НА
10.10.2018



23

перспективні плани
формування
територій громад
областей
затверджено
Урядом



1206

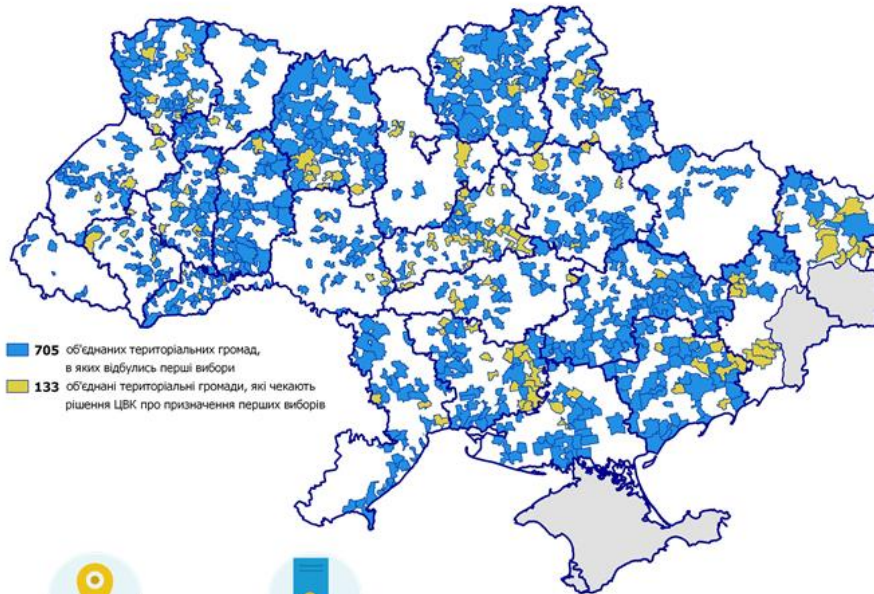
ОТГ у перспективних планах, затверджених Урядом,
які об'єднують **7913** територіальних громад
(**424225** кв.км або **76 %** від загальної площі України *)

* без урахування тимчасово окупованої території

Додаток Б

ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

СТАНОМ НА
10.10.2018



■ 705 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулись перші вибори
■ 133 об'єднані територіальні громади, які чекають рішення ЦВК про призначення перших виборів


 Створено
838
 об'єднаних
 територіальних
 громад


 з них
133
 очікують рішення
 ЦВК про призначення
 перших виборів

Приєднання громад до ОТГ

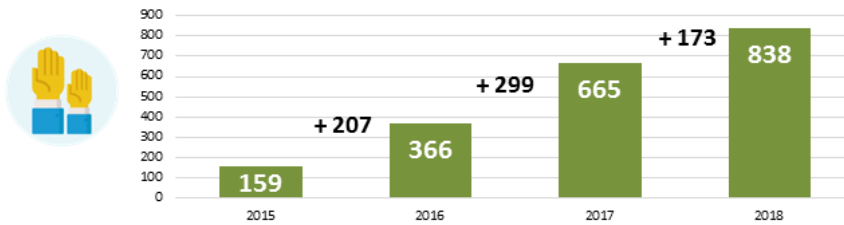
№ п/п	Область	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ та міст обл. значення, до яких приєднуються ТГ	К-сть ТГ, що приєднуються до ОТГ та міст обл. значення	К-сть ТГ, що приєднуються до міст обл. значення
1	ВІННИЦЬКА	35	4	6	
2	ВОЛИНЬСЬКА	41	12	17	
3	ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	60	4	7	
4	ДОНЕЦЬКА	10	1	1	
5	ЖИТОМИРСЬКА	45	12	20	2
6	ЗАКАРПАТСЬКА	6	0	0	
7	ЗАПОРІЗЬКА	43	3	5	
8	ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	25	4	7	4
9	КИЇВСЬКА	9	3	13	13
10	КИРОВОГРАДСЬКА	16	1	1	
11	ЛУГАНСЬКА	9	2	2	
12	ЛЬВІВСЬКА	35	0	0	
13	МИКОЛАЇВСЬКА	28	1	1	1
14	ОДЕСЬКА	28	1	1	
15	ПОЛТАВСЬКА	41	2	5	1
16	РІВНЕНСЬКА	28	0	0	
17	СУМСЬКА	29	6	7	1
18	ТЕРНОПІЛЬСЬКА	42	1	3	
19	ХАРКІВСЬКА	16	4	13	10
20	ХЕРСОНСЬКА	27	1	1	
21	ХМЕЛЬНИЦЬКА	41	3	4	1
22	ЧЕРКАСЬКА	26	8	12	1
23	ЧЕРНІВЕЦЬКА	28	6	7	1
24	ЧЕРНІГІВСЬКА	37	4	8	1
РАЗОМ		705	83	141	36

Додаток В

ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

СТАНОМ НА
10.10.2018

КІЛЬКІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

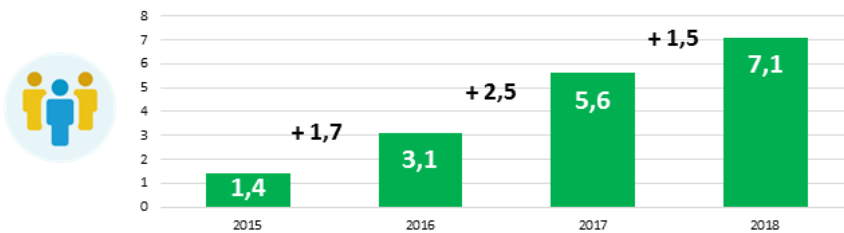


у 2015 - 2018 рр. створено

838 (+7)*

об'єднаних територіальних громад
(з них **133** – очікують рішення ЦВК про
призначення перших виборів)

КІЛЬКІСТЬ ЖИТЕЛІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ (млн. осіб)



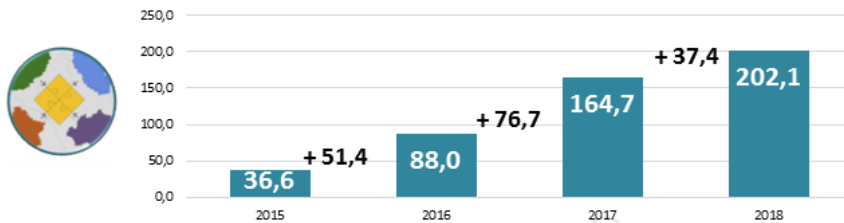
7,1 (+0,1)* млн. осіб

проживають в ОТГ (20 % від загальної
чисельності населення України**)

** за даними Держстату станом на 01.03.2018

*** без урахування тимчасово окупованої території

ПЛОЩА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (тис. кв. км.)



202,1 (+2,1)*
ТИС. КВ. КМ

площа ОТГ (36,2 % від загальної площі
України**)

** без урахування тимчасово окупованої території

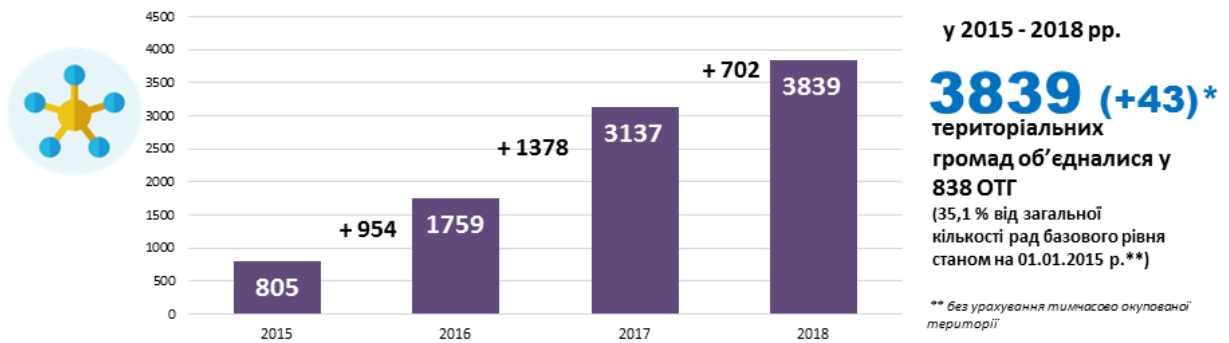
* у порівнянні з минулим місяцем

Додаток Г

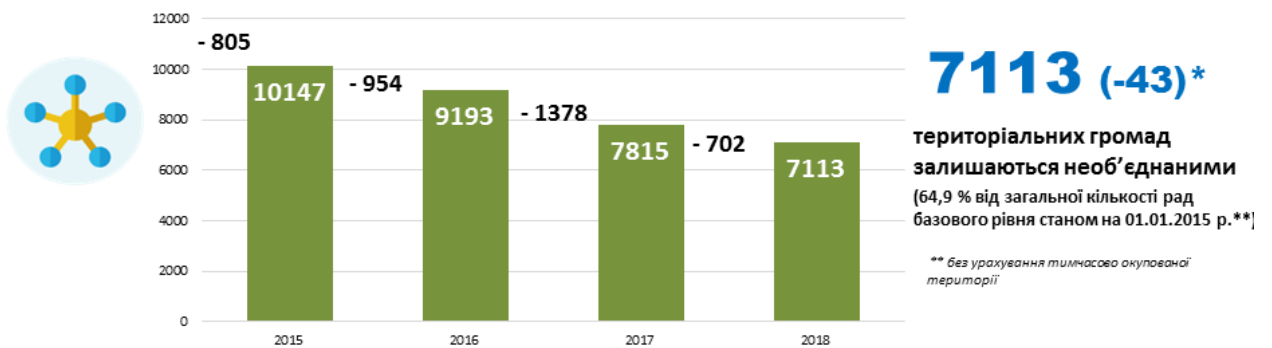
ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

СТАНОМ НА
10.10.2018

КІЛЬКІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ЩО УТВОРИЛИ ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ



КІЛЬКІСТЬ НЕОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



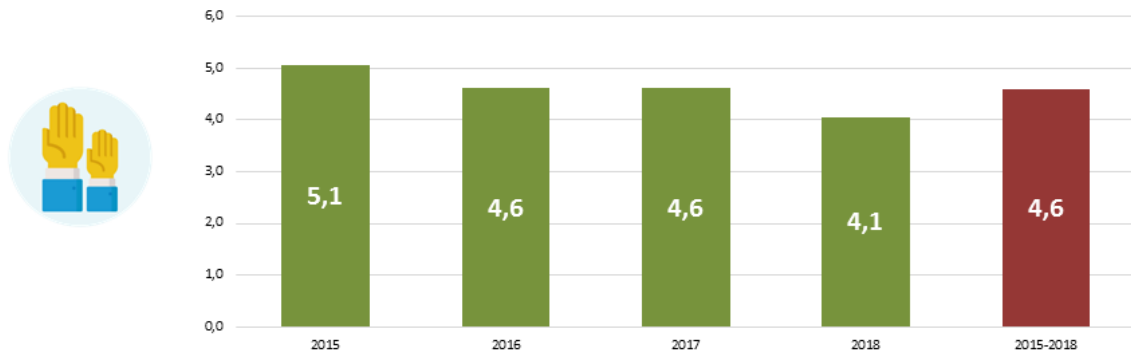
* у порівнянні з минулим місяцем

Додаток Д

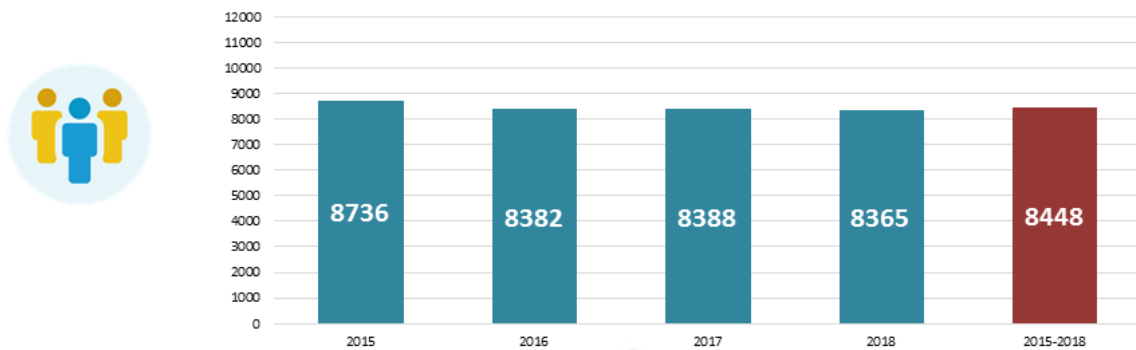
ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

СТАНОМ НА
10.10.2018

Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ



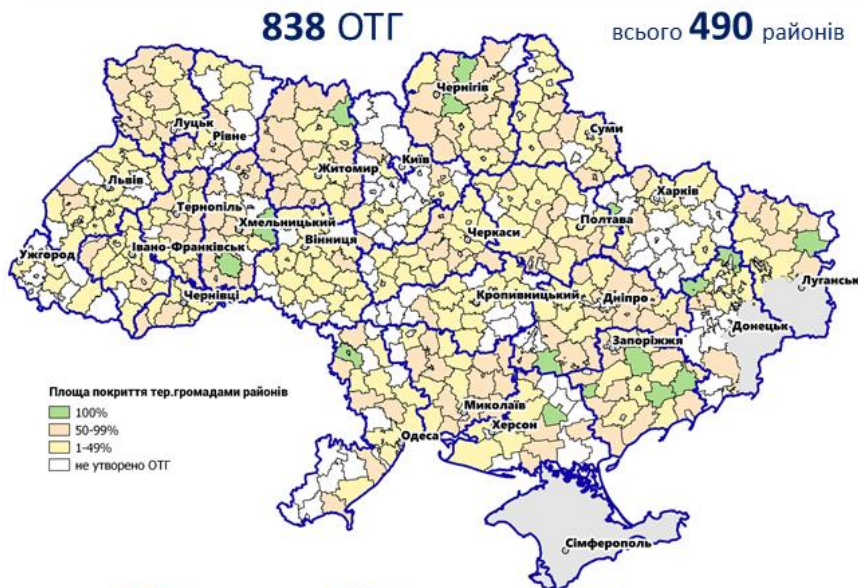
Середня чисельність населення однієї ОТГ (осіб)



Додаток Е

ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАДУ МЕЖАХ РАЙОНІВ

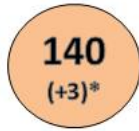
СТАНОМ НА
10.10.2018



ОБЛАСТЬ	РАЙОНИ				Загальна к-сть
	100%	50-99%	1-49%	0%	
АР Крим	0	0	0	0	14**
ВІННИЦЬКА	0	1	19	7	27
ВОЛИНСЬКА	0	9	7	0	16
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	1	13	7	1	22
ДОНЕЦЬКА	2	3	2	6	18**
ЖИТОМИРСЬКА	1	14	8	0	23
ЗАКАРПАТСЬКА	0	0	5	8	13
ЗАПОРІЗЬКА	4	9	7	0	20
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	0	2	11	1	14
КИЇВСЬКА	0	3	7	15	25
КИРОВОГРАДСЬКА	0	2	8	11	21
ЛУГАНСЬКА	1	5	5	1	18**
ЛЬВІВСЬКА	0	2	14	4	20
МИКОЛАЇВСЬКА	0	11	6	2	19
ОДЕСЬКА	1	6	8	11	26
ПОЛТАВСЬКА	0	7	15	3	25
РІВНЕНСЬКА	0	4	6	6	16
СУМСЬКА	0	5	11	2	18
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	0	7	9	1	17
ХАРКІВСЬКА	1	3	7	16	27
ХЕРСОНСЬКА	1	5	5	7	18
ХМЕЛЬНИЦЬКА	3	10	3	4	20
ЧЕРКАСЬКА	0	5	13	2	20
ЧЕРНІВЕЦЬКА	0	2	8	1	11
ЧЕРНІГІВСЬКА	2	12	7	1	22
РАЗОМ	17	140	198	110	490**



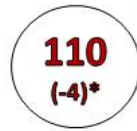
Районів, де 100% території покрито ОТГ



Районів, де 50...99% території покрито ОТГ



Районів, де 1...49% території покрито ОТГ



Районів, де не утворено ОТГ (без урахування 25 районів окупованих територій)



** Окупованих районів АРК, Донецької та Луганської областей

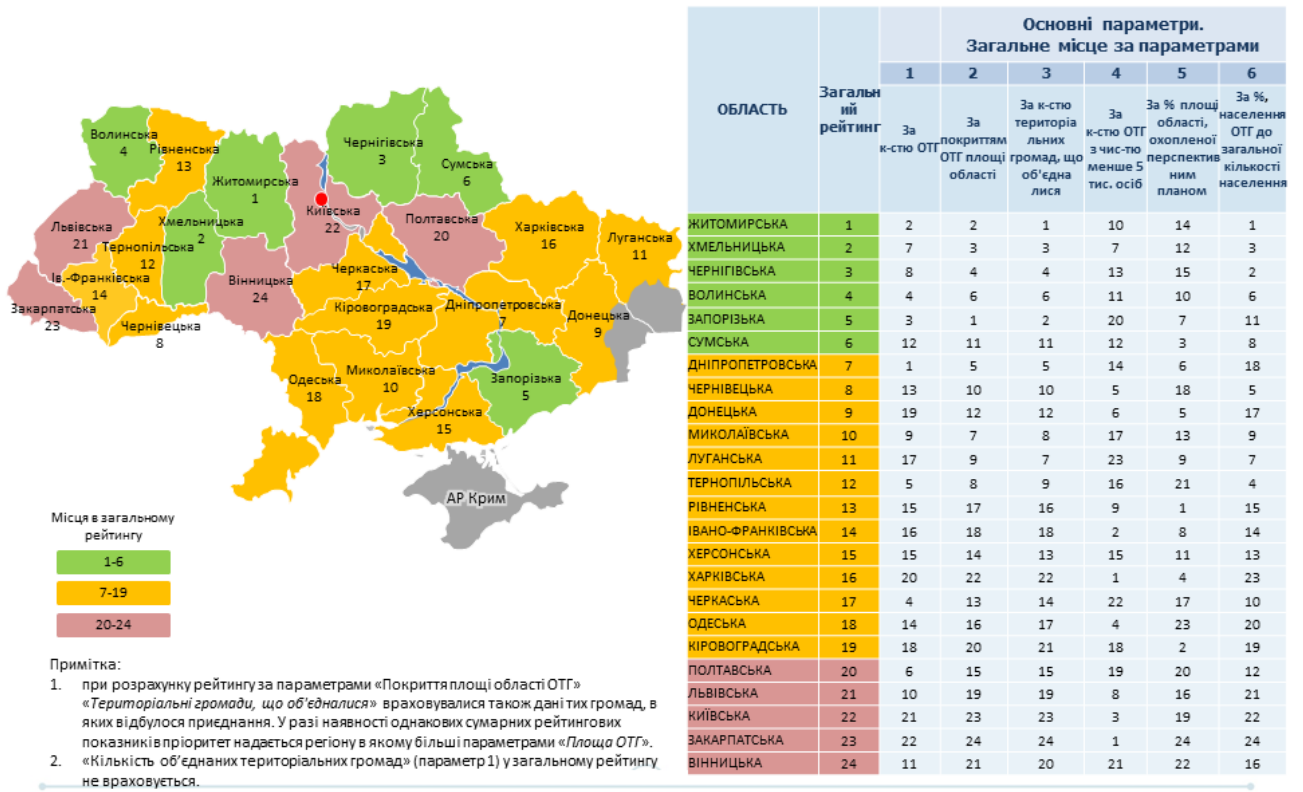
Примітка: при розрахунку покриття ОТГ районів враховувалася інформація щодо ОТГ, в яких відбулись перші вибори та які чекають рішення ЦВК стосовно призначення перших виборів

* у порівнянні з минулим місяцем

Додаток Ж

РЕЙТИНГ ОБЛАСТЕЙ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ОТГ ЗАГАЛЬНИЙ РЕЙТИНГ ТА МІСЦЕ ЗА ПАРАМЕТРАМИ

**СТАНOM НА
10.10.2018**



Додаток 3

РЕЙТИНГ ОБЛАСТЕЙ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ОТГ ОСНОВНІ ПАРАМЕТРИ

**СТАНOM НА
10.10.2018**

ОБЛАСТЬ	Параметр 1. Кількість об'єднаних територіальних громад						Площа області, кв. км	Параметр 2. Площа ОТГ, кв. км			К-сть територіальних громад в області до утворення ОТГ	Параметр 3. Територіальні громади, що об'єдналися			Параметр 4. Кількість ОТГ, з кількістю жителів менше 5 тис. осіб		Параметр 5. Перспективні плани, затверджені Урядом			К-сть населення області (тис. осіб)	Параметр 6. Кількість населення ОТГ (тис. осіб)			ЗАГАЛЬНЕ МІСЦЕ ЗА ПАРАМЕТРИ 2-6
	2015	2016	2017	2018		Всього К-сть ОТГ за 2015-2018 роки		Всього 2015-2018		ТТ, що об'єдналися		%	Всього за 2015-2018		К-сть ОТГ	%	Всього за 2015-2018		К-сть населення ОТГ		%			
	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ, що в ЦВК			Площа ОТГ	%				К-сть ОТГ	%			ОТГ в планах, затверджених Урядом	Площа перспективних громад кв. км				%	Кількість населення ОТГ	
ВІННИЦЬКА	2	19	13	1	3	38	26513	4303	16,2	707	117	16,5	19	50,0	57	10078	38,0	1573,2	271,8	17,3	24			
ВОЛИНСЬКА	5	10	25	1	9	50	20144	10512	52,2	412	207	50,2	18	36,0	74	18523	92,0	1037,9	355,7	34,3	4			
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	15	19	22	4	1	61	31914	17163	53,8	348	182	52,3	26	42,6	90	31157	97,6	3226,6	483,4	15,0	7			
ДОНЕЦЬКА *	3	3	3	1	7	17	17640	6382	36,2	269	103	38,3	4	23,5	39	17287	98,0	1700,7	284,2	16,7	9			
ЖИТОМИРСЬКА	9	23	13		7	52	29832	18429	61,8	631	399	63,2	18	34,6	55	23717	79,5	1229,5	499,5	40,6	1			
ЗАКАРПАТСЬКА	2	1	3			6	12777	616	4,8	337	20	5,9	0	0,0	0	0	0	1257,8	71,2	5,7	23			
ЗАПОРІЗЬКА	6	10	20	7	8	51	27180	17052	62,7	299	184	61,5	25	49,0	67	26458	97,3	1720,4	384,7	22,4	5			
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	3	8	12	2	4	29	13900	3055	22,0	516	128	24,8	4	13,8	58	13114	94,3	1376,7	255,2	18,5	14			
КИЇВСЬКА	1	1	7		4	13	28131	3173	11,3	659	83	12,6	2	15,4	29	15277	54,3	1755,7	182,7	10,4	22			
КІРОВОГРАДСЬКА	2	3	8	3	5	21	24588	4351	17,7	415	61	14,7	10	47,6	53	24530	99,8	954,6	140,5	14,7	19			
ЛУГАНСЬКА *	2	1	5	1	13	22	18480	7951	43,0	186	91	48,9	12	54,5	25	17118	92,6	583,3	187,2	32,1	11			
ЛЬВІВСЬКА	15	7	13		4	39	21833	4471	20,5	711	154	21,7	11	28,2	72	15884	72,8	2527,7	325,7	12,9	21			
МИКОЛАЇВСЬКА	1	18	9		12	40	24598	12086	49,1	313	140	44,7	19	47,5	40	20493	83,3	1139,7	275,8	24,2	10			
ОДЕСЬКА	8	3	14	3	3	31	33310	10018	30,1	490	135	27,6	5	16,1	34	10054	30,2	2382,8	333,0	14,0	18			
ПОЛТАВСЬКА	12	6	21	2	4	45	28748	8736	30,4	503	167	33,2	22	48,9	54	13094	45,5	1411,9	301,3	21,3	20			
РІВНЕНСЬКА	5	13	7	3	2	30	20047	5235	26,1	365	105	28,8	10	33,3	66	20047	100	1160,3	205,2	17,7	13			
СУМСЬКА	1	13	14	1	4	33	23834	9480	39,8	419	162	38,7	13	39,4	53	23736	99,6	1092,4	266,3	24,4	6			
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	26	10	4	2	5	47	13823	5998	43,4	615	273	44,4	22	46,8	40	5416	39,2	1051,3	375,5	35,7	12			
ХАРКІВСЬКА	0	4	8	4		16	31415	4570	14,5	458	67	14,6	0	0,0	58	30797	98,0	2690,8	203,1	7,5	16			
ХЕРСОНСЬКА	1	11	14	1	3	30	28461	8774	30,8	298	103	34,6	13	43,3	49	25605	90,0	1045,4	208,1	19,9	15			
ХМЕЛЬНИЦЬКА	22	4	13	2	2	43	20645	11483	55,6	605	341	56,4	11	25,6	53	18319	88,7	1272,9	480,2	37,7	2			
ЧЕРКАСЬКА	3	3	20		24	50	20900	7455	35,7	556	186	33,5	27	54,0	56	13449	64,3	1218,1	284,8	23,4	17			
ЧЕРНІВЕЦЬКА	10	6	10	2	4	32	8097	3438	42,5	271	113	41,7	7	21,9	34	4820	59,5	906,4	312,9	34,5	8			
ЧЕРНІГІВСЬКА	5	11	21		5	42	31865	17376	54,5	569	318	55,9	17	40,5	50	25252	79,2	1018,0	391,2	38,4	3			
ВСЬОГО:	159	207	299	40	133	838	558676	202107	36,2	10952	3839	35,1	315	37,6	1206	424225	75,9	35333,8	7079,2	20,0				

Примітка: 1. при розрахунку рейтингу за параметрами «Покриття площі області ОТГ», «Територіальні громади, що об'єдналися» «Кількість ОТГ, з кількістю жителів менше 5 тис. осіб», «Кількість населення ОТГ» враховувалися також дані тих громад, в яких відбулося приєднання. 2. «Кількість об'єднаних територіальних громад» (параметр 1) у загальному рейтингу не враховується.

* Без урахування тимчасово окупованої території

Додаток І

ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

СТАНОМ НА
10.10.2018

Область	жителів ОТГ та міст обл. знач., до яких приєдналися тер. громади (%)	жителів міст обласного значення без об'єднання (%)	жителів ТГ, що не об'єдналися (без міст обласного значення, %)
ВІННИЦЬКА	17,28	32,78	49,94
ВОЛИНСЬКА	34,27	36,89	28,84
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	14,98	74,5	10,52
ДОНЕЦЬКА *	16,71	73,51	9,78
ЖИТОМИРСЬКА	67,21	13,36	19,43
ЗАКАРПАТСЬКА	5,66	21,06	73,28
ЗАПОРІЗЬКА	22,37	64,4	13,23
ІВ.-ФРАНКІВСЬКА	23,53	27,16	49,31
КИЇВСЬКА	14,53	34,74	50,73
КІРОВОГРАДСЬКА	14,72	42,97	42,31
ЛУГАНСЬКА *	32,1	49,63	18,27
ЛЬВІВСЬКА	12,89	44,77	42,34
МИКОЛАЇВСЬКА	27,45	53,49	19,06
ОДЕСЬКА	13,98	56,28	29,74
ПОЛТАВСЬКА	23,11	46,33	30,56
РІВНЕНСЬКА	17,68	29,59	52,73
СУМСЬКА	31,5	46,54	21,96
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	35,72	27,4	36,88
ХАРКІВСЬКА	10,38	60,28	29,34
ХЕРСОНСЬКА	19,91	43,07	37,02
ХМЕЛЬНИЦЬКА	40,59	37,96	21,45
ЧЕРКАСЬКА	25,41	39,67	34,92
ЧЕРНІВЕЦЬКА	35,91	29,16	34,93
ЧЕРНІГІВСЬКА	39,78	41,43	18,79
Разом Україна	22,2	46,4	31,4



* без урахування тимчасово окупованої території

Додаток К

