

DOI: [10.32702/2307-2105-2018.11.102](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2018.11.102)

УДК 336.1

*А. Г. Корбутяк,*

*к. е. н., доцент кафедри публічних, корпоративних фінансів та фінансового посередництва  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, м. Чернівці*

*Н. Я. Сокровольська,*

*к. е. н., доцент кафедри публічних, корпоративних фінансів та фінансового посередництва  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, м. Чернівці*

## **ФІНАНСУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*A. G. Korbutiak*

*PhD in Economics, Associate Professor  
Chernivtsi National University of the Yuriy Fedkovich  
N. Y. Sokrovska*

*PhD in Economics, Associate Professor  
Chernivtsi National University of the Yuriy Fedkovich*

### **FINANCING THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENT IN A DECENTRALIZED ENVIRONMENT**

*У статті розглянуто особливості фінансової децентралізації в Україні. Досліджено повноваження отримані органами місцевого самоврядування для надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам. Також, охарактеризовано відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.*

*Крім того, досліджено основні джерела ресурсів об'єднаних територіальних громад та проведено групування за критеріями їх сутності та ролі у формуванні конкурентних переваг. Проаналізовано фінансову спроможність громад. Визначено, інші інструменти забезпечення економічного розвитку громади, зокрема, здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ, сформовано теоретико-методологічні положення, які можуть бути покладені в основу сучасної системи управління ресурсоефективністю територіальних громад. Доведено, що добровільно об'єднані територіальні громади мають усі можливості й ресурси для повноцінного функціонування та розвитку. Сьогодні органи місцевої влади беруть на себе цілковиту відповідальність за всі сфери життя на власних територіях, що і є показником успішної й доцільної діяльності ОТГ. Визначено, що за умови добросовісного виконання зобов'язань, підвищується ефективність використання бюджетних коштів, а це – прямий і правильний шлях до стабілізації соціально-економічної ситуації в усій країні.*

*Визначено проблеми з якими стикаються місцеві органи влади на шляху до децентралізації. Проведено аналіз видаткових повноважень органів місцевого самоврядування у сучасних реаліях.*

*The article highlights the features of financial decentralization in Ukraine. Investigated the powers received by local government to provide high-quality and affordable public services to citizens. It also describes the responsibility of local government for voters – for the effectiveness of its work, and for the state – for its legitimacy.*

*In addition, the main sources of resources of the united territorial communities were investigated and grouped according to the criteria of their essence and role in the formation of competitive advantages. The financial capacity of communities is analyzed. Other means of ensuring the economic development of the community, in particular, external borrowing, independent selection of local budget maintenance institutions in relation to development and own revenues of budgetary institutions, theoretical and methodological provisions that can be the basis of the modern system of resource efficiency management of territorial communities are formed.*

*It is proved in the article that volunteered territorial communities have all the possibilities and resources for proper functioning and development. Today, local authorities take full responsibility for all spheres of life in their own territories, which is an indicator of the successful and expedient activity of the united territorial community. It is determined that, under condition of honest fulfillment of obligations, the efficiency of the use of budget funds increases, which is a direct and correct way to stabilize the socio-economic situation throughout the country. The article identifies the problems faced by local authorities towards decentralization. The article analyzes the expenditural powers of local self-government bodies in modern realities.*

**Ключові слова:** *ресурси об'єднаної територіальної громади; ресурсний потенціал; рівень ротаційності; фінансові повноваження; управління фінансовими ресурсами громади; субсидіарність.*

**Keywords:** *resources of the united territorial community; resource potential; level of rotation; financial powers; management of financial resources of the community; subsidiarity.*

**Постановка проблеми.** Питання бюджетування сьогодні є вкрай актуальною темою і для громад, що вже створили ОТГ і для тих, хто тільки входить в цей процес. В сучасному світі існування демократичного суспільства, місцевим органам влади відведена важлива роль у наданні населенню суспільних послуг та у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень. Місцеві органи влади мають обов'язки власних самоврядних та делегованих державою повноважень. Реалізація даних повноважень на належному рівні можлива за умов достатнього рівня їх фінансового забезпечення, особливо в період переходу від командної економіки до ринкової, та від централізованої бюджетної системи до децентралізованої. За весь час становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні так і не вийшло створити таку систему де б вона змогла забезпечити повністю в необхідному обсязі фінансові ресурси. Навіть тепер в умовах децентралізації все ще залишається низьким рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування, залежністю формування стабільної дохідної частини місцевих бюджетів від отриманих міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. Саме тому актуальність внесення змін до норм фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з кожним роком зростає.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні у фаховій літературі висвітлено різні аспекти проблематики фінансування повноваження органів місцевої влади. Зокрема, питання фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад та регіонів досліджували: Г. Маркович [6], Н. Наталенко [7], В. Ніколаєнко [8]. Вагомий внесок у вивчення питань управління фінансовими ресурсами територіальної громади здійснили О. Пелехата [9], Н. Татарин [10]. Однак, незважаючи на значний науковий інтерес у сфері окресленої проблематики, питання фінансування повноважень у об'єднаних територіальних громадах на сьогодні залишається малодослідженим.

**Мета статті.** Метою статті є виявлення способів підвищення ефективності і водночас економне використання наявних ресурсів, збереження при цьому докільля в належному стані для наступних поколінь, що потребує надійної теоретичної бази та практичних навичок у посадових осіб місцевого самоврядування, які опікуються питаннями розвитку об'єднаних територіальних громад, що дає можливість планування розвитку територій та втілення реальних проектів на шляху до реальної незалежності місцевих бюджетів.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, передбачає створення

законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення. В рамках її реалізації прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і у 2015 році стартував процес об'єднання територіальних громад та створення спроможних об'єднаних громад. Сьогодні уже створено 665 ОТГ, що об'єднали 3 118 громад (27,8% від загальної кількості місцевих рад станом на 01.01.2015 р.) та 5,7 млн осіб (13,4% загальної кількості населення України).

У процесі децентралізації громади здобули ресурс, фінанси, повноваження – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. А також – створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до основних завдань, що сприятимуть формуванню ефективного місцевого самоврядування, належать, чіткий розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади різних рівнів, що дозволить покращити надання суспільству благ і послуг. Особливостями формування бюджетів ОТГ є:

1. Бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом (законом про державний бюджет на плановий рік цим бюджетам затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Це - базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів (статті 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108 Бюджетного Кодексу);

2. До доходів крім доходів, що отримували бюджети до їх об'єднання, зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб. (Раніше цей податок зараховувався до районного бюджету. Перелік доходних джерел бюджетів ОТГ визначено статтями 64 (загальний фонд), 69-1 (спеціальний фонд) та 71 (бюджет розвитку) Бюджетного Кодексу).

3. Крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме: видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення (перелік видатків визначено ст. 71, 89 і 91 Бюджетного Кодексу). Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції).

4. Здійснення Горизонтальне вирівнюванні податкоспроможності, яке полягає у тому, що місцевим бюджетам з рівнем податкоспроможності нижче 0,9 середнього показника по Україні для підвищення рівня їх забезпеченості надається базова дотація (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9). У разі, якщо рівень податкоспроможності бюджету ОТГ знаходиться в межах від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні горизонтальне вирівнювання податкоспроможності не здійснюється. Якщо, бюджети ОТГ, у яких рівень податкоспроможності вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передають до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому, кошти вилучаюся не в повному обсязі, як це було при системі балансування місцевих бюджетів, а лише 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Особливістю є те, що реверсна дотація є джерелом фінансування базової дотації. При цьому, як і по інших бюджетах (обласних, районних та міських міст обласного значення), вирівнювання здійснюється лише за одним податком – податком на доходи фізичних осіб. Дане питання врегульовано ст. 99 Кодексу. Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади. [4] Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети не залежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

5. Крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації ОТГ мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2017 рік зросли на понад 100 млрд. гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4% (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середнього по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 рази.

У цих умовах добровільно об'єднані територіальні громади мають усі можливості й ресурси для повноцінного функціонування та розвитку. Вони беруть на себе цілковиту відповідальність за всі сфери життя на власних територіях. Саме це є показником успішної й доцільної діяльності ОТГ.

За умови добросовісного виконання зобов'язань, підвищується ефективність використання бюджетних коштів, а це – прямий і правильний шлях до стабілізації соціально-економічної ситуації в усій країні.

Відповідно до середньострокового плану пріоритетних дій уряду, вже у 2020 році реформа децентралізації завершиться. До цього часу місцеві ради базового рівня мають бути на 100 % об'єднані у спроможні територіальні громади, і відбудеться повний та безповоротний перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади.

Проте існують і проблеми на шляху децентралізації. Зокрема, через відсутність базового закону "Про адміністративно-територіальний устрій України", який би прописував засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, а також вказував би на однакові критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів.

Дана суперечність означає невизначеність повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, а на практиці може призводити до зіткнення інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до Бюджетного кодексу України принцип субсидіарності – це розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами з огляду на необхідність максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Також відповідно до законодавства європейських країн, що мають давні традиції, застосування принципу субсидіарності означає не тільки приближення до суспільства, але й те, що влада вищого рівня тільки тоді може виконувати функції влади нижчого рівня, коли можливості останніх є недостатніми або вони не в змозі виконувати ці функції. Тобто, принцип субсидіарності визначає, що функції та повноваження повинні виконуватися саме тим рівнем влади яка найбільш компетентна, якщо ж органи місцевої влади не можуть виконувати дані функції та повноваження або не компетентні, лише тоді вони передають вищим органам влади.

Сьогодні при розподіленні повноважень у системі органів місцевого самоврядування різних рівнів необхідно враховувати не лише територіальне наближення надання послуг до споживача, але й фінансову спроможність місцевих бюджетів, тому, що виконання своїх функцій та повноважень потребує значних фінансових ресурсів.

Також при врахуванні принципу фінансової спроможності потрібно враховувати фактор чисельності населення при визначенні кількості та об'єму повноважень органів місцевого самоврядування. Такий метод широко розповсюджений у багатьох країнах Європейського Союзу. Так, в Іспанії територіальним громадам з населенням менше 5 тис. осіб надається менше повноважень та функцій ніж за громадами, де проживає 20 тис. осіб. Великі громади (понад 50 тис. осіб) мають найбільший об'єм повноважень. В Україні кількість населення сіл коливається від 500 до більше 12 тис. осіб; селищ міського типу – від 1 тис. до 20 тис. осіб; міст – від 1 тис. до 2,9 млн осіб; 40% із 12 тис. територіальних громад мають чисельність жителів менш як 1 тис. осіб, а маже 10% громад – менш як 500 осіб.

Бюджетний кодекс України не надає чіткого пояснення критерію повноти надання послуг та його практичного застосування. Також в ньому не визначено ознак чи критеріїв які б визначали рівень повноти надання гарантованих послуг населенню.

Однією із головних проблем є визначення та використання поняття "гарантовані послуги". Бюджетний кодекс України виділяє, першочергові гарантовані послуги, основні гарантовані послуги, гарантовані послуги для окремих категорій громадян. Також відповідно до цього Кодексу визначено, що першочергові гарантовані послуги мають фінансуватися з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст і бюджетів об'єднаних територіальних громад; основні гарантовані послуги – із бюджетів міст республіканського АРК і міст обласного значення, а також районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад; гарантовані послуги для окремих категорій громадян – з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. А також в Бюджетному кодексі України не окреслено поняття та склад першочергових та основних гарантованих послуг. Відповідно до ст. 7 п. 6 Бюджетного кодексу України гарантовані послуги можуть бути надані державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням. Однак не уточнено, те, хто саме гарантує надання та фінансування послуг, які належать до гарантованих і так може виникнути конфлікт між різними рівнями влади з приводу хто саме має фінансувати ту чи іншу гарантовану послугу.

Закон України «Про місцеве самоврядування», Бюджетний кодекс не містять чіткого розподілу повноважень і функцій щодо їх бюджетного фінансування центральних та місцевих органів влади. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст поділяються на власні та делеговані, однак не дано їх чіткого визначення, що саме вони являють та де їхні межі. А в Бюджетному кодексі, який розподіляє видатки між різними рівнями влади та різними видами місцевих бюджетів поділу видатків на власні та делеговані немає.

Зважаючи на все сказане вище, бюджетна децентралізація в рамках свого розвитку повинна формуватися на основі чіткого розподілу функцій центральних та місцевих органів влади в системі місцевих фінансів, а не тільки збільшення доходних джерел місцевих бюджетів, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови конфліктів інтересів різних рівнів влади та неефективного використання коштів.

Також потрібно визначити розподіл видаткових зобов'язань та повноважень між різними видами бюджетів. Повноваження що відповідають за надання суспільних благ чи прийняття відповідних рішень з приводу їх надання й відповідні їм видатки повинні бути в розпорядженні одному й тому ж рівню влади. Завдяки цьому встановлюватиметься чітка відповідальність за виконання даних функцій щодо надання

публічних благ і послуг ефективність проведених робіт та витрат, а також дасть змогу ефективно контролювати роботу органів влади різних рівнів.

До головних повноважень та функцій центральних органів влади, що мають право приймати рішення про фінансування витрат за рахунок Державного бюджету України, не враховуючи функції загальнодержавного управління слід також віднести: фінансування програм національного значення, або тих, що спрямовані на вирішення загальнодержавних проблем; проведення політики перерозподілу; забезпечення макроекономічної стабільності; надання послуг пов'язані із розвитком державності та інтеграції держави в світове суспільство; фінансова допомога місцевим бюджетам в рамках регіональних програм розвитку інфраструктури.

Відповідно до повноважень органів місцевого самоврядування повинні входити такі завдання, що входять до їх компетенції та не виходять за межі їх територіальної громади. На вищому рівні, районів або областей можуть надаватися блага та послуги, що включають в себе користувачів цих благ із декількох територіальних громад, це може бути надання медичної допомоги, тощо.

Як ми вже визначили, сьогодні в сферу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих бюджетів належать надання пільг, фінансування яких відбувається завдяки субвенціям місцевим бюджетам. Ці пільги визначаються законодавством України та належать до сфери впливу центральних органів влади. Фінансування програм, пов'язаних із перерозподілом доходів, мають належати одному й тому ж рівню влади, для забезпеченості цілісності процесу та уникнення та затримок в проведенні фінансуванні даних пільг, доцільно здійснювати прямо з державного бюджету. А сама організація обліку та оформлення отримувачів пільг може здійснюватися територіальними підрозділами служб соціального захисту населення.

Право на існування також має теорія щодо надання різних повноважень територіальним громадам з різною кількістю населення, тобто споживачів благ. Вона має право на існування через те, що в територіальній громаді де мала кількість споживачів немає такої необхідності в тих повноваженнях що і в більших, наприклад в територіальній громаді кількістю 500 осіб не так гостро стоїть така проблема і вона може передати ці повноваження вищому органу влади який міг би консолідувати з декількох громад цю функцію і тим самим зменшавши загальні витрати не втративши в якості надання благ.

Для покращення розподілу видаткових повноважень потрібно: застосування принципу фінансових можливостей органів місцевого самоврядування; чітке визначення понять гарантованих послуг та чітке закріплення за відповідними органам влади, що будуть за ними відповідальні; застосування однакового підходу до визначення функціональних та видаткових повноважень ОМС у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та у Бюджетному кодексі України.

Це дасть змогу спочатку на законодавчому рівні чітко розподілити повноваження між різними рівнями влади, встановити повноваження та функції органів місцевого самоврядування відповідно до їх фінансових можливостей, та чітко сформулювати перелік гарантованих послуг, що будуть закріплені відповідно до кожного із бюджетів.

Отже, підсумувавши, ми можемо сказати, що сьогодні в законодавстві України є певні розбіжності які не розмежовують понять функцій та зобов'язань між різними рівнями влади через, що між ними може виникати конфлікт інтересів, визначено недоліків того що не має чіткого переліку гарантованих послуг, та невідповідності фінансовому рівню та кількості користувачів благ.

Головні повноваження органів місцевого самоврядування у ст. 143 Конституції України, а деталізовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому ідеться про те, що органи місцевого самоврядування мають як і власні повноваження так і делеговані державою. Делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень. Отож, делегування означає, надання повноважень органам нижчого рівня на певний час зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх. Водночас суб'єкт, що делегує, є відповідальним за наслідки дій органів нижчого рівня якому вона делегувала повноваження, та бере на себе зобов'язання. Відповідно до принципу субсидіарності, у Бюджетному кодексі України розділено видатки між різними видами місцевих бюджетів з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг Ст. 89 Кодексу зазначає основні повноваження, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (міст обласного та республіканського значення, бюджетами ОТГ та районними бюджетами). Разом із тим бюджети сіл та їхніх об'єднань, селищ та міст районного значення в контексті проведення бюджетної децентралізації було звільнено від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції нині за них виконують районні бюджети, не будучи за своєю суттю бюджетами місцевого самоврядування базового рівня, що було зроблено з метою економії бюджетних коштів, та підвищення рівня надання послуг.

Відповідно до ст.89 Бюджетного кодексу України з місцевих бюджетів здійснюються видатки на:

1.На освіту: а) дошкільну; б) загальну середню; в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; г) інші державні освітні програми; г) вищу (на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); д) позашкільну.

2.Охорону здоров'я: а) первинну медико-санітарну, амбулаторно- поліклінічну та стаціонарну допомогу; б) програми медико-санітарної освіти; в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги.

3. Соціальний захист та соціальне забезпечення: а) державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету); б) районні та міські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї

4. Культуру та мистецтво (у т. ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи тощо)

5. Фізичну культуру і спорт.

Для забезпечення фінансування делегованих повноважень держава здійснює міжбюджетні трансферти, зокрема цільові субвенції. У Державному бюджету України на 2018 р. найбільшу частку в складі трансфертів загального фонду мають субвенції: – на здійснення державних програм соціального захисту. Їхній об'єм складає 116,6 млрд грн (44,8 % в загальному обсязі); – медична – 60,4 млрд грн (23,2 %); – освітня – 52,4 млрд грн (20,1 %) - а це основні чотири субвенції: допомога сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Отже, майже 80% видатків місцевих бюджетів втрачається на виконання делегованих повноважень, і 20% відповідно на власні.

На рівні ОТГ найбільшою часткою в видатках мають видатки на освіту – середній показник в їх бюджеті вони можуть формувати до 50% усіх видатків а в деяких і всі 75%. Сьогодні майже в кожній громаді послуги освіти становлять не менше 30% населення громади (діти, їхні батьки, вчителі), існування освітньої системи забезпечує постійною роботою до 25 % працездатного населення громад. Разом із тим для цієї галузі є багато проблемних питань які до тепер не можуть вирішити. Також має значні наслідки те, що новоутворенні громади не мають досить досвіду по управлінню освітньою системою в межах своїх повноважень, проблемний механізм фінансування галузі, неефективність управління, що залишилася від радянських часів.

З початку 2015 року основне фінансування здійснюється за рахунок цільової субвенції, метод розрахунку якої вже за 2 роки змінювався декілька раз. У 2018 р. розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюється на основі нової формули, що враховує нормативну наповнюваність класів (а не фактичну, як було до цього), що дозволить стимулювати органи місцевого самоврядування активніше покращувати наявну освітню мережу, і завдяки цьому покращуючи надання суспільних послуг освіти. З 2017 р. освітня субвенція покриває лише платню педагогічного персоналу, а всі інші витрати покриваються за рахунок додаткової дотації на фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Така дотація фінансується з державного бюджету у зв'язку з передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків на загальноосвітні заклади, крім видатків на оплату праці педагогічних працівників та на оплату комунальних послуг та для закладів охорони здоров'я.

Додаткова дотація фінансує і потреби з утримання закладів освіти та охорони здоров'я лише на дві третини, а решта місцеві бюджети мусять самі фінансувати або буде недофінансування. Зростання заробітної плати обслуговуючого персоналу освітніх закладів не враховано в додатковій дотації і не може бути фінансоване з державного бюджету, як наслідок – ці витрати фінансуються з бюджету громади і за рахунок власних доходів. У такій ситуації розробники реформи вбачають стимулювати органи місцевої влади до скорочення, кількості обслуговуючого персоналу, та закриття освітніх закладів які є нерентабельними, для фінансування, або об'єднання з іншими освітніми закладами, скорочуючи додаткові витрати.

Проблемою для бюджетної спроможності громад є наявність низки малокомплектних шкіл та НВК, собівартість утримання учня в яких значно вища, ніж у середньому в громаді, через те, що їх там навчається значно менше ніж передбачено нормами і середнє значення різко зростає. Такі заклади освіти не можуть задовольнити потреби членів громади у якісних освітніх послугах та сприяють зменшенню економічної ефективності мережі освітніх установ громади. У зв'язку з цим у сфері освіти необхідно реорганізувати та оптимізувати мережі навчальних закладів та створення головних шкіл з організованим підвезенням до них учнів із малонаселених пунктів, у результаті чого покращиться якість надання учням якісної освіти та підвищиться економічна ефективність роботи навчальних закладів, і норми будуть виконані, що означатиме достатній рівень фінансування та безперебійну роботу. Однак населення з недовірою відносяться до укрупнення шкіл. Перспективи реорганізації освіти викликають загальне занепокоєння в громадах і зустрічають опір вчителів, які побоюються втратити свої робочі місця, та батьків, що з боязко ставляться до переїзду дитини до нових шкіл. Тому виникає значний спротив серед місцевого населення та послаблює процеси децентралізації, проте існує гостра необхідність в реорганізації освітніх установ, також завдяки цьому можна буде зробити більше капітальних ремонтів в них, тому що тепер більшість основних фондів навчальних закладів перебуває в аварійному стані та потребує ремонту.

Фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, розподіл якої між місцевими бюджетами проводиться відповідно до формули. Про те цей метод розрахунку може бути змінено в разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я. Слід зазначити, що Урядом були внесені зміни до Порядку та умов надання медичної субвенції, які визначили та врегулювали надання таких субвенцій для надання первинної та вторинної медичної допомоги. Так, об'єм фінансування за рахунок субвенції для первинної медичної допомоги, повинен становити не більше 40 % загального обсягу субвенції для районів та ОТГ, та не більше 30 % загального обсягу субвенції для міст обласного значення та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення. На вторинну медичну допомогу будуть спрямовуватися кошти в обсязі не менше 60 і 70 %.

В сучасних реаліях, коли процес об'єднання громад тільки-но розпочався, велика частина ОТГ не приймає рішення включення цієї сфери своїх повноважень і передає медичну субвенцію на районний рівень, що означає, ще малий рівень довіри до децентралізації та неясних перспектив державної реформи охорони здоров'я. Проблеми фінансування медичної сфери є одним із найголовніших у співпраці районних державних адміністрацій і влад ОТГ, оскільки при розподілі районною владою (якій громада перед цим передала повноваження у медичній галузі) пріоритет надається фінансуванню вторинної ланки, і порушується пропорція, встановлена законодавством (40 % – первинна, 60 % – вторинна медицина). Недоотримання коштів в селищах та селах призводить до незадоволення громади та медичних працівників, оскільки саме вона відповідає за цей рівень. Питання переходу повноважень щодо фінансування первинної медичної допомоги гальмується також розвитком медичної реформи, яка не виділяє головних перспектив. І громадяни, і самі медичні працівники говорять про низьку якість послуг, яка дійсно є такою через недофінансування. Відкритими залишаються питання матеріально-технічного оснащення закладів первинної медико-санітарної допомоги, забезпеченості транспортними засобами, паливно-мастильними матеріалами, відсутнє в повному обсязі фінансування на забезпечення потреб у безкоштовних медикаментах для пільгової категорії населення.

Проблемним моментом в формулі розрахунку медичної субвенції є те, що не враховується, коли послугами системи охорони здоров'я, що є на території громади, користується населення, яке мешкає поза її межами, ці користувачі не враховані в надані субвенції, але вони обтяжують бюджет громади, для надання послуг.

Соціальний захист на місцевому рівні є профінансовані з державного бюджету за рахунок додаткової субвенції. Більшість об'єднаних територіальних громад не мають структурних підрозділів які б могли організувати обліковувати обсяги, тому субвенції на допомогу сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальну допомогу на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надходять на районний рівень. Проте з місцевих бюджетів фінансуються заробітні плати соціальних працівників, які здійснюють допомогу самотнім і хворим громадянам.

Культура сьогодні має дуже погане становище серед інших сфер соціально-культурного життя. В останні роки фінансування сфери культури здійснювалося за залишковим принципом, що в призвело до занепаду багатьох приміщень, їхнього перепрофілювання чи продажу та втрати професійних кадрів, які змінюють свою професію для забезпечення свого матеріального достатку. Видатки на культуру мають низьку частку в загальній структурі а ОТГ фінансує лише окремі заходи. ОТГ не бере на себе повноваження по управлінню культурною сферою на місцях через те, що вона в майбутньому потребуватиме значних інвестицій, а для громади це може сильно обтягувати, тому їх передають до вищих органів місцевого самоврядування. Навіть незважаючи на те що сьогодні зростають фінансові ресурси місцевого самоврядування, бюджетна спроможність ОТГ недостатня для ремонту й утримання цих приміщень. Така ж, ситуація є і в галузі фізкультури і спорту, де ОТГ можуть сподіватися тільки на особисті кошти, дотацій чи субвенцій на них не надається. Однак на сьогодні ОТГ фінансують більш гострі місцеві проблеми, такі як ремонт доріг, відновлення комунальної інфраструктури, вирішенню соціальних питань тощо.

Виділимо головні зміни в структурі місцевих фінансів видатків місцевих бюджетів де зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Витрати на ЖКГ на 7 млрд. грн. Зросла частка витрат дорожнє господарство на 2,9 млрд. грн.

Отже, сьогодні Україна та її влада максимально стимулюють розвиток децентралізації, проте вона протікає із значними проблемами які потрібно негайно вирішувати для того щоб не втратити ефекти децентралізації. Серед головних проблем ми можемо виділити:

1. Створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки з боку широких верств населення, адже люди не розуміють сам процес децентралізації.
2. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури.
3. Не врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.
4. В утворених об'єднаних територіальних громадах немає належно підготованих робочих кадрів та спостерігається низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.

Також величезні проблеми відбуваються з фінансуванням повноважень, де новостворені ОТГ не можуть, ще повністю самофінансуватися, а державні дотації та субвенції не покриватимуть всіх видатків місцевих бюджетів.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин; розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою; забезпечення розширення прав територіальних громад

щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення; проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

**Висновки та пропозиції.** Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання.

Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 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 (нерухомість, земля, транспорт).

Об'єднані територіальні громади мають прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем.

Таким чином, результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

#### Література.

1. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996.) – Редакція від 15.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [чинний від 21.05.1997] // Відомості Верховної Ради – 1997. - № 24. – С. 170.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [чинний від 05.02.2012] // Відомості Верховної Ради. – 2015. - №13. – С. 91.
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [чинний від 08.04.2015] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Г. Маркович. Режим доступу: [http://galinfo.com.ua/articles/v\\_chomu\\_polyagayut\\_osoblyvosti\\_formuvannya\\_byudzhetyv\\_otg\\_249352.html](http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetyv_otg_249352.html)
7. Наталенко Н.В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. Наталенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.
8. Ніколенко В.Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний посібник / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський. – К., 2016. – 41 с.
9. Пелехата О.В. Бюджет розвитку як інструмент сільської територіальної громади в реалізації бюджетної політики економічного зростання / О.В. Пелехата // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2013. – Вип. 6(104). – С. 355-361.
10. Татарин Н.Б. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування / Н.Б. Татарин, В.В. Войтович // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2017. – Вип. 11. – С. 159-162.

#### References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), "On Local Self-Government in Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, vol. 24, p. 170.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "On voluntary association of territorial communities", *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, vol.13, p. 91.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "On approval of the Methodology for the formation of capable territorial communities", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Markovych, H. "Features of the formation of budgets of the combined territorial communities", [Online], available at: [http://galinfo.com.ua/articles/v\\_chomu\\_polyagayut\\_osoblyvosti\\_formuvannya\\_byudzhetyv\\_otg\\_249352.html](http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetyv_otg_249352.html)



7. Natalenko, N.V. (2016), *Finansy ta biudzhety obiednanoi hromady (navchalnyi modul)* [Finances and the budget of the united community (training module)], IKTs «Lehalnyi status», Kyiv, Ukraine, p. 72.
8. Nikolenko, V.Yu Sveshnikov, S.M. Yurchenko, V.V. and Kryzhanovskyi, V.I. (2016), *Mistsevi biudzhety yak chynnnyk stabilnosti rozvytku rehioniv: navchalnyi posibnyk* [Local budgets as a factor in the stability of regional development], Kyiv, Ukraine, p. 41.
9. Pelekhata, O.V. (2013), "Development budget as an instrument of the rural community in implementing the budget policy of economic growth", *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, vol. 6(104), pp. 355-361.
10. Tataryn, N.B. and Voitovych, V.V. (2017), "Local budgets as a financial base of local self-government", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove gospodarstvo*, vol. 11, pp. 159-162.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2018 р.