

«12Б»
(шифр)

Зміст

Вступ.....	2
Розділ 1. Теоретико-методичні засади розгортання реформи бюджетно-фінансової децентралізації в Україні.....	5
1.1. Організаційно-інституційні передумови реформи децентралізації в Україні. Оцінка загальноукраїнських тенденцій розвитку економіки територіальних громад.....	6
1.2. Бюджет як інструмент проведення соціально-економічної політики в об'єднаних територіальних громадах.....	7
Розділ 2. Аналітична оцінка динаміки фінансового забезпечення розвитку економіки Об'єднаних Територіальних Громадах.....	10
2.1. Порівняння динаміки формування ОТГ України з Чернівецькою областю.....	10
2.2. Процеси економічної децентралізації в Глибоцькій об'єднаній територіальній громаді Чернівецької області.....	11
2.3. Порівняння бюджетів територіальних громад та їх спроможності.....	14
2.4. Фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад Буковини.....	15
Розділ 3. Напрямки вдосконалення організаційно-інституційного механізму бюджетно-фінансової децентралізації в Україні	17
Висновки.....	19
Список використаних джерел.....	21
Додатки.....	24

Вступ

Кабінет Міністрів України (КМУ) у квітні 2014 року схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [8]. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації [9], які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України [1], та сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції мали вирішити питання:

- утворення виконавчих органів обласних та районних рад;
- реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу;
- дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Всі громадяни України, згідно Конституції України, мають право на сучасну медицину (ст.49) й освіту (ст.53), доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги (ст.ст. 40,42,46,56,) [1]. Для ефективного впливу потрібне реформування влади на місцях, яка повинна мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможною вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність.

Недосконала система влади на рівні областей і районів, обмеженість реального контролю органів місцевої влади щодо своїх бюджетів призвели до невизначеності у розподілі повноважень і відповідальності між рівнями влади, насамперед у сферах освіти та охорони здоров'я, транспорту, соціального забезпечення, економічного розвитку.

Застосування видаткових нормативів при формуванні бюджетів та покриття з державного бюджету різниці між видатками та доходами не

створювали умов для стимулювання органів місцевого самоврядування в економічному розвитку.

Тому необхідно починати із чіткого розуміння економічної та соціальної спроможності населених пунктів для забезпечення рівного доступу дітей до якісної освіти, а населення до надання якісних медичних послуг, фінансування яких відбувається, як з місцевих бюджетів об'єднаної територіальної громади(ОТГ) так і за рахунок державних субвенцій. Відсутність стимулів до ефективного використання бюджетних грошей і оптимізації системи надання послуг роками стримувало вирішення складного завдання – раціоналізації шкільної мережі або мережі лікарень.

Для цього в Україні відбувається децентралізація – передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування в територіальних громадах.

Мета роботи: проаналізувати процеси децентралізації в Україні. Зокрема організаційно-інституційні засади реформи бюджетно-фінансової децентралізації в Україні, її проблеми та перспективи на прикладі Глибоцької об'єднаної територіальної громади Чернівецької області.

Завдання роботи: 1. Дослідити процеси бюджетно-фінансової реформи децентралізації в Україні, її організаційно-інституційні засади;

2. Дослідити процеси децентралізації на прикладі Глибоцької об'єднаної територіальної громади Чернівецької області.

3. Окреслити напрями вдосконалення організаційно-інституційного механізму реформи децентралізації в Україні.

Методи дослідження:

1) Аналіз економічних явищ передбачає розчленування явища на окремі елементи і дослідження кожного елементу як необхідної складової частини цілого;

2) метод наукової абстракції набуває великого значення саме в економічній теорії;

3) порівняльно-економічний, що дозволяє аналізувати модель економічного розвитку ОТГ;

4) формально-юридичний, що застосовується в дослідженні нормативних джерел;

5) історичний, що дозволяє вивчати динаміку організаційно-інституційних засад реформи бюджетної децентралізації;

Наукова новизна:

1) Проаналізовано: процеси децентралізації в Україні. Зокрема організаційно-інституційні засади реформи бюджетно-фінансової децентралізації в Україні, її проблеми та перспективи на прикладі Глибоцької об'єднаної територіальної громади Чернівецької області.

2) Дана оцінка організаційно-інституційним засадам реформи бюджетно-фінансової децентралізації в Україні.

3) Запропоновано напрямки вдосконалення організаційно-інституційних механізмів реформи децентралізації: по-перше, ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази; по-друге, створенням асоціацій органів місцевого самоврядування, які будуть працювати над позиціями щодо удосконалення системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, упорядковуватимуть розподіл додаткових дотацій, акцизного податку та інші надходження; по-третє, основними завданнями в процесі подальшої реалізації реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку є розширення прав місцевих органів, зміцнення їх бюджету, самостійності та визначення відповідальності за розподіл бюджету.

Структура роботи: вступ, розділів – 3, висновки, список використаних джерел 30 найменувань, загальна кількість сторінок у роботі – 20, додатки – 10.

Розділ 1. Теоретико-методичні засади розгортання реформи бюджетно-фінансової децентралізації в Україні

Існують різні підходи до визначення поняття «децентралізації».

- Спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [18, с. 88];
- Скасування або послаблення функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність [23, с.103];
- Процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [24, с. 51];
- Поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам [30, с. 17];
- Право незалежного та самостійного прийняття рішень децентралізованими одиницями [20, с. 22];
- Розширення компетенції місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції незалежно від центральної влади [10, с. 339];
- Характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [19, с. 16].

На основі вищенаведеного, можна відмітити, що децентралізація є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади, саме тому в умовах кризового періоду української державності дослідження питання бюджетної децентралізації є особливо актуальним і виходить на перший план.

1.1. Організаційно-інституційні передумови реформи децентралізації в Україні. Оцінка загальноукраїнських тенденцій розвитку економіки територіальних громад

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [7, ст.4].

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.) [8], Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.) [7], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) [5], та змін до Бюджетного [3] і Податкового кодексів [4] – щодо фінансової децентралізації.

Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значним дієвим і спроможним інститутутом місцевого самоврядування на базовому рівні є об'єднана територіальна громада (ОТГ).

Одним із головних аспектів формування децентралізації в Україні є фінансова децентралізація. Вона повинна формуватись відповідно до основоположних принципів, передбачених законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5, ст. 2].

Спеціальними принципами фінансової децентралізації влади в Україні повинні стати:

- ефективна та прозора фінансова діяльність, що виключає дублювання функцій, здійснення неефективних дій;
- відповідальність органів самоврядування за виконання власної компетенції з надання суспільних благ повинна бути повною та винятковою;
- максимальне залучення населення до участі в рішенні місцевих та регіональних справ;
- пріоритет розвитку суспільного саморегулюючого фінансового механізму над бюрократичним державним фінансовим механізмом.

Згідно «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [28], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Зміни до Бюджетного Кодексу України (БКУ) [3] фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом [15, с. 57-72].

Найважливішим питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є державна фінансова підтримка, яка полягає в наданні коштів з Державного фонду регіонального розвитку на проекти, спрямовані на підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлені відповідно до БКУ, і надання коштів у вигляді субвенцій з державного бюджету для формування відповідної інфраструктури згідно зі стратегічними програмами розвитку територій та планами соціально-економічного розвитку [3, ст. 24-1]. Основним джерелом фінансування шкіл та первинної медичної допомоги є також субвенція з Державного бюджету. Для фінансового забезпечення повноважень об'єднані територіальні громади отримують фінансові ресурси, основний з яких – 60 % податку з доходів фізичних осіб [3, ст. 64; 10]. Практика формування бюджетів місцевого самоврядування за рахунок надходжень податку на доходи фізичних осіб наявна в багатьох європейських країнах – в такий спосіб місцеві громади зацікавлені у стимулюванні підприємницької активності на своїй території.

1.2. Бюджет як інструмент проведення соціально-економічної політики в об'єднаних територіальних громадах

В Україні вектор на проведення децентралізаційних процесів закріплений у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1 квітня 2014 року [22; 8]. Так як, головним інструментом проведення соціально-економічної політики є бюджет, то саме бюджетна політика повинна сприяти сталому і ефективному економічному розвитку.

Тому на сучасному етапі управління основою є бюджетна децентралізація. Бюджетна децентралізація являє собою процес передання повноважень від центральних органів влади до місцевих [27].

Своєрідним стартом до бюджетної децентралізації стало внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, згідно яких [3, 4]:

- розширено самостійність місцевих бюджетів через можливість їх прийняття незалежно від прийняття державного бюджету;
- за місцевими бюджетами закріплено близько 50 джерел доходів з метою підвищення платоспроможності громад;
- замінено систему балансування системою бюджетного вирівнювання;
- закріплено за галузевими міністерствами розподіл коштів освітньої та медичної субвенції для передачі трансфертів органів місцевого самоврядування;
- здійснено перерозподіл видаткових повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;
- запроваджено стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Розглянемо податкову базу бюджетів ОТГ до та після реформи (табл.1).

Виходячи з цього, уряд має на меті створити систему, за якої наявний фінансовий ресурс має ефективно працювати на українських громадян. Тому у рамках бюджетної децентралізації мають збільшуватись не тільки доходи, а й зобов'язання, за якими місцеві громади мають діяти в інтересах місцевих мешканців. Згідно реформи бюджети ОТГ наділяються фінансовими ресурсами, як міста обласного значення, в яких залишається: 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% єдиного податку, 100% акцизного податку з роздрібною торгівлі (тютюн, алкоголь, нафтопродукти), 100% податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ, 100% платежів за надання адміністративних послуг, 25% екологічного податки, інші збори та платежі, міжбюджетні

трансферти та надходження в рамках програм і допомог [29]. Із бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуються видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме [12]: на утримання закладів бюджетної сфери. Видатки бюджетів громад, що не об'єдналися, обмежуються лише фінансуванням видатків на здійснення самоврядних повноважень, оскільки вони позбавляються права здійснювати повноваження, які можуть бути передані державою на виконання органам місцевого самоврядування. Крім того, бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні [13, с.17-28]. Вирівнювання здійснюється за одним податком – ПДФО. Для підвищення їх фіскальної спроможності бюджетам ОТГ, які мають рівень надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні, надається базова дотація. Із бюджетів ОТГ, які мають рівень надходжень вище 1,1 середнього показника по Україні, передається реверсна дотація. Бюджети громад, що не об'єдналися, не беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності, базова дотація їм не надається. Згідно Кодексу [21], бюджетам ОТГ передбачаються такі міжбюджетні трансферти: базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації. Для реалізації своїх владних повноважень, ради ОТГ мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення та місцеві зовнішні запозичення [14, с. 22-26].

Таким чином, бюджетна децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової автономії та стійкості місцевих органів влади через передачу їм потужних джерел бюджетних надходжень, раніше закріплених за центральним урядом, та розширенням фінансової бази адміністративно-територіальних формувань. Тобто запровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів полягає у розширенні прав місцевих органів влади, джерел їх формування, наданні їм повної бюджетної самостійності та створення реального підґрунтя для виконання своїх повноважень.

Розділ 2. Аналітична оцінка динаміки фінансового забезпечення розвитку економіки Об'єднаних Територіальних Громадах

2.1. Порівняння динаміки формування ОТГ України з Чернівецькою областю.

Станом на 10 січня 2020 року, в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 мільйонів людей. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3 % території країни.

КМУ затвердив 24 перспективні плани формування територій громад областей. Це перспективне об'єднання 1441 населеного пункти затверджені КМУ які об'єднують 10075 територіальних громад. За статистикою КМУ це : 519,6 тис. кв.км. або 90,3% від загальної площі України; 39,2 млн. осіб або 86,9% від загальної чисельності України (*Мал. 2*).

За минулий рік п'ятірка регіонів – лідерів реформи змінилася не суттєво. На початку 2019 року рейтинг областей з формування спроможних громад очолювали Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Запорізька та Волинська області. На початку 2020 – Житомирська, Дніпропетровська, Чернігівська, Хмельницька та Запорізька області.

П'ятірка регіонів-аутсайдерів теж не зазнала значних змін. На початку 2019 року це були Вінницька, Полтавська, Київська Кіровоградська та Закарпатська області. На початку 2020 – Київська, Львівська, Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області (*Мал. 3*).

З вищенаведеного випливає, що кількість ОТГ зростає. Таку статистику ми можемо назвати ефективною, адже процес децентралізації проходить вдало.

Зокрема, з вже сформованих ОТГ виділяють спроможні громади, в яких інфраструктурні, фінансові, сировинні, кадрові ресурси є достатніми для вирішення питань місцевого значення в інтересах громади [26].

На основі наведених мною додатків оберемо дві області і порівняємо їх щодо формування спроможних громад. Візьмемо до прикладу дві різних області України: Чернівецьку та Запорізьку.

Станом на 10 грудня 2019 року Міністерство розвитку громад та територій України, проводило дослідження формування ОТГ. За цими даними ми порівнюємо Чернівецьку і Запорізьку область, а саме візьмемо до уваги рейтинг формування спроможних громад [25].

За даними критеріями із *таблиці 4*, виділяють рейтинг областей щодо формування спроможних громад. Такий рейтинг визначає кожну область за загальним рейтинговим місцем по Україні, де Запорізька – 5, а Чернівецька – 9 місце.

Одним із головних критеріїв формування спроможних громад є чисельність населення. Тому складемо *таблицю 5* чисельності населення у Чернівецькій та Запорізькій областях.

Узагальнюючи вищенаведені таблиці можна зробити висновок, що Запорізька випереджає Чернівецьку область. За рейтингом областей, щодо формування спроможних громад, Запорізька область входить у п'ятірку громад, а Чернівецька – у десятку [25].

2.2. Процеси економічної децентралізації в Глибоцькій об'єднаній територіальній громаді Чернівецької області

Глибоцький район Чернівецької області одним з перших взявся за виконання закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], внаслідок чого була створена Глибоцька ОТГ Чернівецької області з адміністративним центром у селищі Глибока Глибоцького району. Об'єднану територіальну громаду створено у листопаді 2015 року.

До об'єднаної територіальної громади увійшли такі населені пункти з кількістю населення: селище міського типу Глибока – 9441 осіб, село Михайлівка – 760 осіб, село Червона Діброва – 675 осіб. Загальна кількість населення Глибоцької об'єднаної територіальної громади станом на 01.01.2019 року складала 13326 осіб.

У 2020 році до Глибоцької ОТГ приєдналися: село Черепківці – 2117 осіб, село Новий Вовчинець – 335 осіб, село Стерче – 1228.

За результатами наданої інформації, Фондом «Регіональний центр економічних досліджень та підтримки бізнесу», сформовано рейтинг інституційної спроможності і сталого розвитку малих та середніх громад України, де визначено 200 найкращих громад України станом на 01.01.2020.

Рейтинг враховує 38 критерійних показників та відображає інвестиційну привабливість громад у 2020 році. Дані наведені у *таблиці 6* дають нам змогу спостерігати високий рівень диференціації.

Рейтинг громад постійно змінюється при надходженні нової достовірної інформації про зміни в громаді. За відсутності зворотнього зв'язку про поточну діяльність громади, використовується інформація з відкритих джерел.

Глибоцька ОТГ на Буковині – справжня громада проектів. Місцеві мешканці беруть участь у всіх можливих конкурсах, приносячи нові соціальні та бізнесові ініціативи до своєї громади. Глибоцька ОТГ – це сотні робочих місць, реальний дохід, успішна конкуренція та іноземні інвестиції. У Чернівецькій області було створено Асоціацію розвитку громад Буковини, яку очолив голова Глибоцької селищної ради Ванзуряк Григорій Степанович. Десять ОТГ Чернівецької області прийняли участь у проекті євро інвестицій «Різні проблеми – спільні рішення» і виграли 700.000 євро на розвиток громад. Кожна з десяти громад-учасниць отримала на розвиток по 70.000 євро.

Отже, розглянемо детальніше населені пункти, які входять до Глибоцької ОТГ Чернівецької області.

Селище міського типу Глибока – привабливе розвитком бізнесу та освіти.

Для кожної громади існування великого бізнесу на власній території, розквіт цього бізнесу, його легальність, має безпосередній зв'язок із тим, наскільки великим буде бюджет цієї громади.

Три мільйони тюльпанів – саме стільки продає інтернет-магазин «Флоріум» щороку. Це бізнес з продажу цибулькових і насіння. Тут величезний склад, холодильні приміщення і теплиці, де дозрівають цибулькові. Підприємство надає велику кількість робочих місць.

Кожна інвестиція є надважливою для благополучного функціонування спільноти. Проектами мають займатися не лише чиновники, але й освітяни, медичні працівники. Керівництво Глибоцького ліцею постійно бере участь у всіх можливих конкурсах. Тут нещодавно відкрилась сучасна лабораторія фізики та енергозбереження, проведено енергетичний аудит та заміна вікон, з'явився новий спортивний майданчик.

Село Михайлівка славиться відродженням сільського господарства, яке почалося зі створення сироварні. Місцеві мешканці заснували кооператив «Добрі Газди», що переміг у конкурсі проектів від Австрійської комісії та отримав часткове фінансування на обладнання для сироварні. За кошти громади було проведено реставрацію будівлі під сироварню. Завдяки появі сироварні, у Михайлівці почало відроджуватися також вівчарство, що кілька десятиліть тому було тут повністю знищене. Другий конкурс, у якому перемогли жителі Михайлівки – це мала допомога приватному бізнесу. Гроші на реалізацію проекту з апітерапії отримав Михайло Баловсяк, відомий у районі пасічник, який має одну з найбільших пасік на 250 сімей бджіл. Зараз Михайло розбудовує невеличкий відпочинковий центр. Третій конкурс допоміг у селі зробити новеньке футбольне міні-поле зі штучним покриттям.

Село Червона Діброва відоме через Червонодібровську Січ. Цього року до розвитку села має долучитися невеличкий інвестор, що планує тут збудувати кінний клуб. Тут надзвичайно красиві краєвиди, розроблені веломаршрути, тому необхідно рухатися саме в цьому напрямку. Після довгих років відсутності базових речей в населених пунктах, в Червоній Діброві почали з'являтися дороги, світло, зробили ремонт центральної вулиці, підлоги у спортивному залі школи.

Село Стерче – розташоване неподалік українсько-румунського кордону. Тому Глибоцької ОТГ є притичною розташуванням села Стерче до кордону та дороги М19, яка є частиною важливої європейської магістралі Е85, що простягається з порту у Клайпеді (Литва) до порту в Александруполісі (Греція),

і використовує кошти акцизного збору бензозаправки, яка розташована на автомагістралі.

Село Черепківці – це ворота на Балкани, оскільки саме тут знаходиться міжнародний пункт пропуску Вадул-Сірет. Поїзди до Софії, Варни, Афін зупиняються на залізничній станції для проходження митного контролю. Вадул-Сірет прикордонна передаточна проміжна станція Івано-Франківської дирекції Львівської залізниці на лінії Чернівці-Північна - Вадул-Сірет між станціями Глибока-Буковинська (6 км.) та Вікшань (Румунія). Тут є майданчик для перестановки колісних пар, оскільки в Україні (15-20мм.) та в Румунії (14-35мм.) використовується різна ширина колії. З 13 грудня 2015р. «Укрзалізниця» призначила щоденні україно-румунські поїзди Вадул-Сірет – Бухарест та Вадул-Сірет – Сучава. Через станцію прямує міжнародний пасажирський потяг формування Білоруської залізниці Мінськ – Варна.

Перспективним для цього села є розвиток складського господарства. Тому при правильному підході там можна розвинути чималу торгівлю.

Село Новий Вовчинець розташоване поблизу українсько-румунського кордону. Населення даного села переважно працює на об'єктах Вадул-Сіретської митниці та на колії, яка сполучає Україну та Румунію.

Таким чином, підсумуємо, що Глибоцька ОТГ Чернівецької області є багатогранною та конкурентно спроможною, оскільки до її складу входять села, які мають потенціал розвитку.

2.3. Порівняння бюджетів територіальних громад та їх спроможності.

Бюджет ОТГ – це ключовий інструмент для управління громадою, а також втілення в життя пріоритетів та цілей розвитку громади. Дії органу місцевого самоврядування по управлінню бюджетом громади на один рік умовно можуть бути розділені на декілька стадій і займають більше часу, ніж один календарний рік. Період управління бюджетом на один рік називається бюджетним циклом і включає п'ять стадій: 1) складання прогнозу бюджету; 2) складання проекту бюджету; 3) розгляд проекту бюджету та його

затвердження; 4) реалізація прийнятого бюджету; 5) звітування про результати виконання бюджету за рік. Один бюджетний цикл займає більше ніж півтора календарних роки. Завершення одного бюджетного циклу фактично накладається на початок вже наступного бюджетного циклу[21, с. 102-146].

Для порівняння спроможності різних громад візьмемо досліджувану нами Глибоцьку ОТГ Глибоцького району Чернівецької області та Троїцьку ОТГ Павлоградського району Луганської області. Головними чинниками для порівняння даних ОТГ слугували: 1) кількість населення; 2) кількість працездатного населення; 3) кількість працевлаштованого населення; 4) найбільші платники ПДФО.

За даними *таблиці 7* можемо аналізувати власні доходи об'єднаних територіальних громад, їх формування та загальну частку власних доходів від сукупних доходів бюджету громади.

Звернемося до іншої ланки скупого доходу бюджету громади – трансфертів. В Глибоцькій ОТГ трансферти складають 55 404 тис. грн. тобто 46% від доходів громади. Троїцька ОТГ отримує 58 360 тис. грн. тобто 43,2% від доходів громади. З наведених даних можемо зробити висновок, що бюджет обидвох ОТГ формується більшою мірою на власних доходах громади. Це є достатнім показником спроможності даних громад.

Таким чином, обидві громади увійшли до сотні рейтингу окремих показників виконання місцевих бюджетів ОТГ (124 ОТГ із 806 ОТГ) за дев'ять місяців 2019 року групи №2 (124 ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. ос.) (*Мал. 8*). За даними цієї таблиці Глибоцька ОТГ Глибоцького району Чернівецької області займає – 67 місце, а Троїцька ОТГ Павлоградського району Луганської області – 44 місце. Тому можна сказати, що громади розвиваються та мають достатній показник спроможності громади.

2.4. Фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад Буковини

Розглянемо оцінку спроможності за всіма показниками ОТГ Буковини, маємо наступну *таблицю 6*. Як показують дані *таблиці 9*, 31 з 33 ОТГ мають

середній рівень спроможності. Тільки Сторожинецька та Новодністровська ОТГ мають високий рівень. Приємно відзначити, що низького рівня спроможності немає в жодній ОТГ Чернівецької області. Найнижчі оціночні бали наші ОТГ мають за показник площі території. Площу більше 200 квадратних кілометрів мають лише 2 ОТГ (Сторожинецька і Селятинська).

Але, враховуючи те, що наша область є найменшою за площею та найбільш густонаселеною, така ситуація є закономірною. Діаметрально протилежною є ситуація з показником чисельності населення, 26 ОТГ отримали найвищий бал, маючи населення більше 5 тис. жителів.

Досить низькими є показники громад Чернівецької області по індексу податкоспроможності. 16 ОТГ мають показник нижче 0.3 і тільки 1 ОТГ (Новодністровська) має показник вище 0,9. Це в першу чергу зумовлено тим, що Чернівецька область займає останнє місце в Україні по рівню заробітних плат, що напряму впливає на рівень сплати ПДФО.

Найкращим показником для цих ОТГ є частка місцевих податків та зборів— 30 ОТГ мають максимальний бал. Зумовлено це тим, що в ОТГ високий рівень доходів від Єдиного податку, а також низький рівень ПДФО.

Дані *таблиці 10* показують: 1) синій: ОТГ, які отримували базову дотацію з державного бюджету; 2) помаранчевий: ОТГ, які перераховували реверсну дотацію до державного бюджету; 3) сірий: ОТГ, які не отримували базової дотації і не перераховували реверсної дотації.

Підсумовуючи, потрібно сказати, що у Чернівецькій області 37 ОТГ, які розташовані на території розміром 3879.71 км² це 47,92% від розміру загальної площі області, з загальним населенням ОТГ – 359796 осіб це 47,92% від загального населення Чернівецької області. Тому слід відмітити, що Чернівецька область в контексті України розвивається на достатньому рівні, і найбільш спроможною є Сторожинецька ОТГ.

Розділ 3. Напрямки вдосконалення організаційно-інституційного механізму бюджетно-фінансової децентралізації в Україні

Необхідною передумовою успішної реалізації будь-якої системної реформи є її інституційно-правове забезпечення, що включає законодавчо-нормативне врегулювання відносин у сфері реалізації реформи та забезпечення належної інституційної підтримки [16, 228-234]. Актуальним завданням є аналіз інституційного забезпечення процесу реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації, виявлення проблемних питань та визначення напрямів його подальшого удосконалення.

З метою подальшого зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку ОТГ потрібно:

- удосконалити процедури прийняття рішень щодо фінансування проектів місцевого розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку;
- врегулювати питання передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, шляхом прийняття закону щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження, здійснення контролю використання та охорони земель;
- удосконалити функціонування єдиної автоматизованої системи Державного земельного кадастру України. Провести інвентаризацію земельних ділянок територіальних громад відповідно до даних земельного кадастру;
- забезпечити методичний супровід роботи з удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди за принципами ринкових відносин;
- провести інвентаризацію та створити відкриті реєстри об'єктів комунальної власності територіальних громад, посилити персональну відповідальність посадових осіб місцевих органів влади за забезпечення ефективного

використання комунального майна, посилити контроль за передачею у користування та відчуженням комунального майна.

Тому потрібно і надалі розвивати напрямки вдосконалення організаційно-інституційного механізму бюджетно-фінансової децентралізації в Україні. Адже для успішної реформи потрібне її інституційно-правове забезпечення, що включає законодавчо-нормативне врегулювання відносин у сфері реалізації реформи та забезпечення належної інституційної підтримки.

Висновки

Як показали дослідження, реформа децентралізації дає змогу швидкого розвитку місцевості. Вирішення значущих питань стає швидшим і ефективнішим, адже місцева влада краще розуміє проблеми своєї ОТГ.

Проблеми, які перешкоджають реформі та розвитку ОТГ можна умовно поділити на : 1) організаційно-інституційні; 2) внутрішні. До організаційно-інституційних проблем віднесемо: відсутність досконалої нормативно-правової бази щодо утворення нового адміністративно-територіального устрою (зокрема порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж тощо); роботи в органах місцевого самоврядування (йдеться про надання органам місцевого самоврядування більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення професійних кадрів); містобудівної діяльності (в частині просторового планування в ОТГ, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів). До внутрішніх проблем віднесемо: нестачу фінансових ресурсів, формування місцевого бюджету, міграцію мешканців ОТГ за її межі, брак кваліфікованих кадрів, низьку активність жителів у вирішенні питань функціонування громади та інші. І досі залишається проблемою недореформований сектор охорони здоров'я та сектор освітній– багато проблем пов'язаних із реформуванням даних секторів залишилися нерозв'язаними під відповідальністю ОТГ.

До позитивних змін віднесемо розширення повноважень та збільшення ресурсів ОТГ, що дає змогу вирішувати питання, які раніше вирішували міста обласного значення. Також значно збільшились повноваження місцевих рад, які тепер мають право самостійно встановлювати єдиний податок, податок на майно, туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів.

Підняття рівня спроможності ОТГ, які не мають на своїй території великого бізнесу можливе через об'єднання вже створених ОТГ між собою та розвиток на їхніх територіях малого бізнесу.

Отже, реформа бюджетної децентралізації дає можливість прийняття більш якісних та справедливих рішень щодо управління територіальними фінансами, а адміністративно-територіальний устрій країни повинен бути побудований таким чином, щоб одночасно максимально враховувати інтереси жителів та забезпечити економію бюджетних коштів з надання суспільних благ.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Верховна Рада України від 28.06.1996. Дата оновлення: 01.01.2020р. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010р. № 2755-VI. – URL: <http://www.rada.gov.ua>
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014р. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19>.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014р. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/71-19>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Про співробітництво територіальних громад: Про місцеве самоврядування в Україні від 17.06.2014р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. №333-р. URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
9. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>.
10. Авалов З. Децентралізація и самоуправління у Франції : від реформ Бонапарта до наших днів: політ. дослідж. 1905. 339 с.

11. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010р. №2456-VI – URL: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17
12. Василенко Д. Бюджетна децентралізація як спосіб реалізації бюджетної політики. Науковий блог національного університету «Острозька академія». 2015. – URL: <https://naub.oa.edu.ua/2015>.
13. Возняк Г. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад: Світ фінансів. Державні і місцеві фінанси. №2. 2017. С. 17–28. – URL: <http://sf.tneu.edu.ua/index.php/sf/article/view/993/1001>.
14. Ганзицька Т.С., В.В. Козін Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації. Науковий вісник Херсонського національного університету. Юридичні науки. Херсон. 2017. №1. С. 22–26.
15. Гринів Л.С. Фізична економія: нові моделі сталого розвитку. Львів. Ліга-прес. 2016. 424с.
16. Гринів Л. С. Сталий розвиток економіки територій в умовах реформи децентралізації в Україні. Сучасна парадигма публічного управління. Львів. Вид.центр ЛНУ ім.І.Франка. С.228-234.
17. Гринів Л.С Економіка територіальних громад та регіональне цільове програмування.Тексти лекцій для магістрантів напряму підготовки «051 Економіка». Львів. Вид.центр ЛНУ ім.І.Франка 180 с.
18. Гурне Б. Державне управління. пер. з франц. В. Шовкуна. Київ: Основи. 1994. - 165 с.
19. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія. відп. ред. Н. Р. Нижник. – Київ: УАДУ, 1997. 448 с.
20. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. Науково-теоретичний журнал Фінанси України. 2008. № 8. – С. 19-25.
21. Економіка України:національна стратегія розвитку. за ред. д.е.н, проф.Гринів Л.С. Львів. Вид.центр ЛНУ ім.І.Франка. 2009. 445с.

22. Європейська хартія про місцеве самоврядування: ратифікована Законом України від 15.07.1997р. № 52/97 – URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
23. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади. Вісник Національного університету Львівська політехніка. Львів, 2007. №19. – С. 102 - 108.
24. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби Київ, 2005. С. 254.
25. Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування: Міністерство розвитку громад та територій України. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11966>.
26. Самостійно розраховуємо фінансову спроможність перспективної ОТГ, – порядок розрахунку від експертів. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9218>.
27. Соколова О.М., А.В. Ковальчук. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління»)2016. – URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/62/files/03055491-6112-48aa-87dc-dbcaeba697f5.pdf>.
28. Стратегія сталого розвитку «Україна -2020» від 12.01.2015р. – URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
29. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів : Кабінет Міністрів України Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 21.03.2017р. – URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/48/Buklet_finansova_decenrt__21.03.17_.pdf
30. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис.. ... канд. політ. Наук : 23.00.04. Київ, 2000. 17 с.

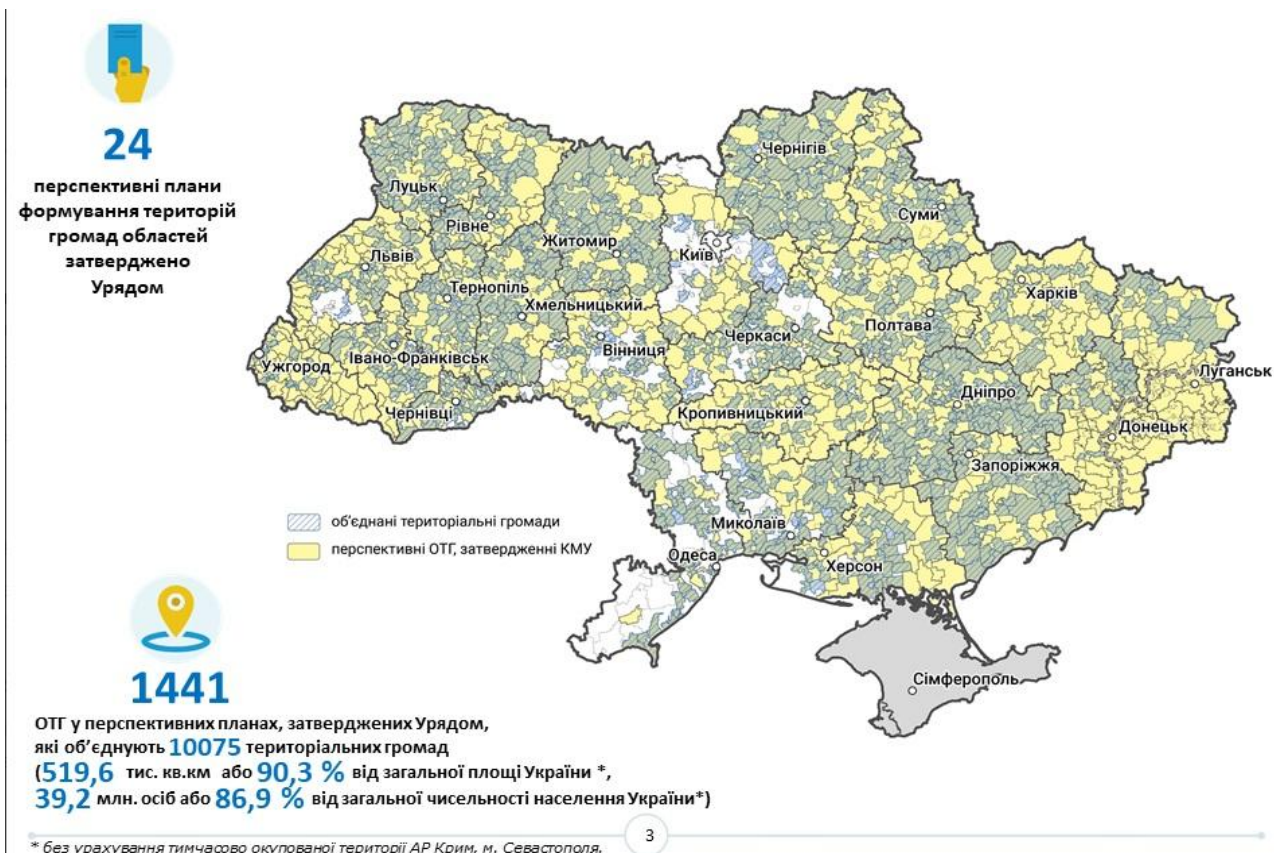
Додатки

Таблиця 1

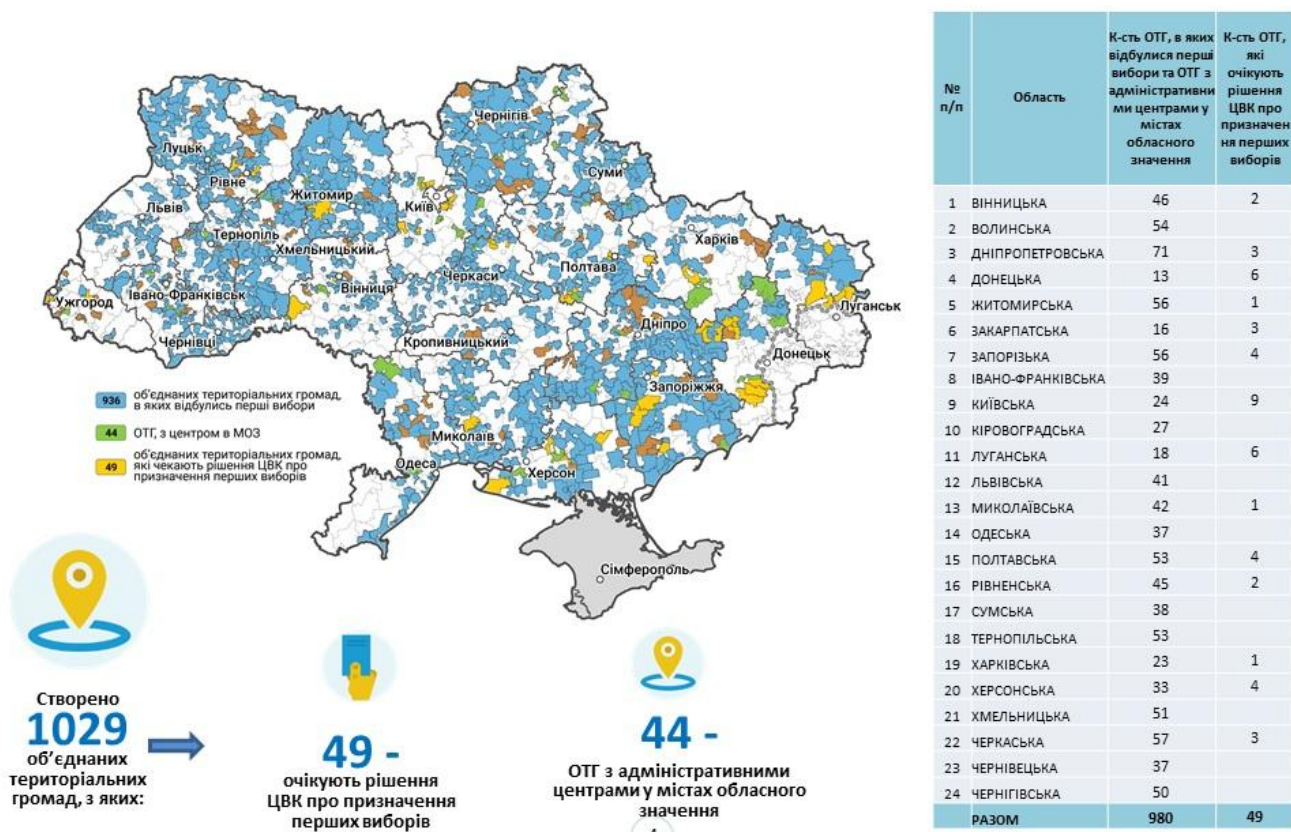
Податкова база бюджетів ОТГ до децентралізації та після реформи

Фінансові ресурси	Стан до реформи	Стан після реформи
ПДФО	25 %	60 %
Податок на прибуток приватних підприємств	0 %	10 %
Акцизний податок	0 %	100 %
Освітня субвенція	0 %	За формулою
Медична субвенція	0 %	За формулою
Податок на нерухоме майно	1 %	0-3 %

Малюнок 2



Малюнок 3



Таблиця 4

Формування спроможних громад Чернівецької і Запорізької областей

Критерії порівняння	Чернівецька область	Запорізька область
Кількість населених ОТГ, за даними МОЗ (тис. осіб)	14	3
Площа ОТГ, МОЗ	8	1
Кількість Територіальних громад, що не об'єдналися	10	1
Районів, не охоплених об'єднанням, приєднанням	7	1
Кількість ОТГ з чисельністю менше 5 тис. осіб	6	19
ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення	2	9
Покриття перспективними планами	11	1

Таблиця 5

Таблиця чисельності населення

Область	Жителів ОТГ та міст обл. знач., до яких приєдналися тер. громади (%)	Жителів міст обласного значення без об'єднання (%)	Жителів територіальних громад, що не об'єдналися (без міст обласного значення, %)
Чернівецька	40,01	29,47	30,52
Запорізька	33,3	57,24	9,43

Таблиця 6

Рейтинг інституційної спроможності і сталого розвитку малих та середніх громад України (витяг)

№	Назва громади	Область	Населення, тис.людей	Статус	Рейтинг
51	Слобожанська	Дніпропетровська	12,9	ОТГ	77,91
52	Вугледарська	Донецька	35,0	місто	77,34
53	Панівці	Хмельницька	1,6	село	76,98
54	Костянтинівська	Донецька	76,0	ОТГ	76,95
55	Славутська	Хмельницька	36,3	ОТГ	76,59
56	Глухів	Сумська	33,5	місто	76,09
57	Виноградівська	Херсонська	11,7	ОТГ	75,61
58	Менська	Чернігівська	25,5	ОТГ	74,94
59	Токмак	Запорізька	32,9	місто	74,20
60	Троїцька	Дніпропетровська	3,2	ОТГ	73,43
61	Хотинська	Чернівецька	11,4	ОТГ	73,10
62	Сновська	Чернігівська	23,9	ОТГ	72,54
63	Глибоцька	Чернівецька	10,9	ОТГ	71,95
64	Березанська	Київська	22,3	ОТГ	71,71
65	Голопристанська	Херсонська	16,7	ОТГ	71,44
66	Покровська	Дніпропетровська	17,2	ОТГ	71,35
67	Засульська	Полтавська	17,0	ОТГ	71,06
68	Лубни	Полтавська	46,1	місто	70,92
69	Лиманська	Донецька	44,1	місто	70,86
70	Ковель	Волинська	69,3	місто	70,85
71	Кремінна	Луганська	19,4	місто	70,11
72	Сосницька	Чернігівська	10,8	ОТГ	68,98
73	Перечинська	Закарпатська	12,7	ОТГ	68,33
74	Мирноградська	Донецька	71,0	місто	68,11
75	Біляївська	Одеська	13,5	ОТГ	67,36

Таблиця 7

Власні доходи громади, тис.грн.

	Глибоцька ОТГ	Троїцька ОТГ
Населення	13 326 осіб	14 427 осіб
Населення працездатне	7 934	7 928
Населення працевлаштоване	3 698	3 541
Промислові підприємства громади		
Найбільші платники ПДФО	ДВ «Чернівці лісгосп»	ТОВ «АКГ ЛТД»
	«Аперо», Флоріум сервіс, Тов. «Ікар», КМП«Глибоцьке БМУ» Комунальне підприємство «Глибоцька районна комунальна друкарня»	ТОВ «Троїцький олійно- пресовий завод» ПСП «Агрофірма Привілля»
	ФОП – 438 од.	ФОП – 365 од.
Власні доходи громади		
Податок на доходи фізичних осіб	30072	49351,8
Податок на прибуток підприємств	8	59,4
Акцизи	3371	2176,7
Власні надходження бюджетних установ		626
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної діяльності	4 49,0	555,1
Рентна плата	291	250
Податок на майно	4 726	8849,9
Єдиний податок	6506	14487
Доходи від власності та підприємницької діяльності	187	204
Екологічний податок	21,5	15
інші	3,5	16,1

Малюнок 8

Окремі показники виконання місцевих бюджетів ОТГ (124 ОТГ із 806 ОТГ) за 9-ть місяців 2019 року

■ Група 2. 124 ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. осіб

№ п/п	Область	Назва ОТГ	Загальна характеристика		Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		Загальний рейтинг
			Навсне населення на 01.01.2018, тис. осіб	Площа території ОТГ, кв. км	Доходи загального фонду (без трансфертів) на 1-го мешканця, (грн)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах), (%)	Рейтинг	Питома вага видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (без трансфертів), (%)	Рейтинг	Питома вага суми зарплати з нарахуваннями у видатках загального фонду, (%)	Рейтинг	
44	Луганська	Троїцька	14,4	951,6	3 905,0	24	-0,7%	17	20,0%	44	78,5%	82	44
67	Чернівецька	Глибоцька	13,3	91,9	2 884,8	65	5,0%	33	25,2%	73	75,7%	66	67

Таблиця 9

ОЦІНКА СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ СТАНОМ НА 01.10.2019 РОКУ

	Найменування ОТГ (центр)	Чисельність населення	Числове значення	Площа території	Числове значення	Індекс податкоспроможності	Числове значення	Частка місцевих податків та зборів	Числове значення	Сума числових значень критеріїв спроможності	Оцінка рівня спроможності ОТГ
1	Сторожинська	38680	1,00	496,27	1,00	0,45	0,60	26,40	1,00	3,60	ВИСОКИЙ
2	Новомиргородська	12739	1,00	48,88	0,30	0,98	1,00	21,70	1,00	3,30	ВИСОКИЙ
3	Вижницька	17058	1,00	183,43	0,30	0,57	0,60	27,60	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
4	Глибоцька	13326	1,00	91,85	0,30	0,73	0,60	20,40	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
5	Кіцківська	14474	1,00	96,3	0,30	0,67	0,60	28,00	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
6	Мамалигівська	10389	1,00	50,07	0,30	0,38	0,60	43,90	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
7	Мамалигіська	12083	1,00	145,56	0,30	0,32	0,60	31,80	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
8	Неполювинська	7589	1,00	58,11	0,30	0,49	0,60	30,50	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
9	Новоселицька	22884	1,00	155,26	0,30	0,51	0,60	29,90	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
10	Солариська	10987	1,00	82,16	0,30	0,68	0,60	22,30	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
11	Хотинська	11454	1,00	71,34	0,30	0,79	0,60	21,80	1,00	2,90	СЕРЕДНИЙ
12	Селятинська	4731	0,60	369,08	0,60	0,50	0,60	27,70	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
13	Вашківська	11577	1,00	136,22	0,30	0,27	0,30	29,60	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
14	Вижниця	13882	1,00	98,06	0,30	0,19	0,30	51,50	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
15	Волоківська	6201	1,00	55,92	0,30	0,24	0,30	35,60	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
16	Клішківська	7060	1,00	72,62	0,30	0,26	0,30	28,40	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
17	Красноільська	11115	1,00	190,97	0,30	0,21	0,30	23,40	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
18	Магальська	9675	1,00	82,88	0,30	0,25	0,30	23,40	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
19	Нелобківська	7006	1,00	79,51	0,30	0,24	0,30	34,20	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
20	Острицька	11563	1,00	78,24	0,30	0,27	0,30	25,90	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
21	Рухнівська	6730	1,00	108,57	0,30	0,17	0,30	34,00	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
22	Чагорська	10155	1,00	50,25	0,30	0,26	0,30	41,60	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
23	Чудейська	11513	1,00	85,66	0,30	0,19	0,30	22,40	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
24	Юрковецька	9956	1,00	148,63	0,30	0,26	0,30	42,10	1,00	2,60	СЕРЕДНИЙ
25	Герцаївська	6349	1,00	56,21	0,30	0,67	0,60	15,90	0,60	2,50	СЕРЕДНИЙ
26	Заставнівська	8382	1,00	46,83	0,30	0,83	0,60	19,30	0,60	2,50	СЕРЕДНИЙ
27	Костриківська	4416	0,60	37,44	0,30	0,42	0,60	50,20	1,00	2,50	СЕРЕДНИЙ
28	Тереблечинська	5370	1,00	67,79	0,30	0,39	0,60	11,00	0,60	2,50	СЕРЕДНИЙ
29	Вашківська	4843	0,60	58,67	0,30	0,29	0,30	41,40	1,00	2,30	СЕРЕДНИЙ
30	Віжницька	3223	0,60	60,78	0,30	0,27	0,30	49,60	1,00	2,20	СЕРЕДНИЙ
31	Кожитинська	4814	0,60	121,71	0,30	0,25	0,30	29,60	1,00	2,20	СЕРЕДНИЙ
32	Усть-Путинська	2237	0,30	92,06	0,30	0,38	0,60	30,40	1,00	2,20	СЕРЕДНИЙ
33	Ставківська	3200	0,60	37,22	0,30	0,29	0,30	38,00	1,00	2,20	СЕРЕДНИЙ

Таблиця 10

Структура ОТГ за дотаційністю, %

