

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС**  
**«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

Творча робота учасника третього туру  
щорічного Всеукраїнського конкурсу  
«Кращий державний службовець»

Панченко Богдан Олександрович  
*провідний спеціаліст*

*Фінансове управління*  
*Олександрійської райдержадміністрації*  
*Кіровоградської області*

2017 рік

## ПЛАН

ВСТУП.....	2
РОЗДІЛ 1. Поняття і сутність децентралізації.....	3
РОЗДІЛ 2. Реалізація реформи децентралізації влади в Україні.....	5
2.1. Особливості введення реформи децентралізації в Україні.....	5
2.2. Сучасний стан проведення реформи .....	6
РОЗДІЛ 3. Проблеми реформи децентралізації влади в межах регіональної політики та шляхи їх подолання.....	8
ВИСНОВКИ.....	9
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	10
ДОДАТКИ.....	11

## ВСТУП

Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує підвищення якості державного управління у різних сферах економічної політики, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи.

Вектором реформ в Україні у цьому напрямі стали процеси децентралізації як найбільш ефективної форми організації управління суспільними коштами, що всебічно відповідає як новій системі економічних відносин, побудованій на ринкових засадах, так і процесам демократизації всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Актуальність теми зумовлена тим, що децентралізацію влади в Україні визначено як одну з пріоритетних реформ, яка передбачає створення ефективної системи організації та управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні.

Проблемам у сфері децентралізації присвячено наукові дослідження цілого ряду вітчизняних та закордонних вчених: Г. Возняка, А. Ткачук, І. Ускова, В. Христенка, В. Авер'янова, І. Грицяка, А. Інгудіна, В. Оутса, та інших.

Мета творчої роботи полягає у висвітленні стану реформи децентралізації в Україні, проведенні аналізу сучасних проблем формування місцевих бюджетів та систематизації пропозицій щодо перспектив децентралізації в контексті необхідності реформування системи влади в Україні.

Об'єкт дослідження – особливості реформи децентралізації влади України.

Предмет дослідження – теоретичний та практичний аналіз децентралізації влади у системі державного управління в Україні.

## РОЗДІЛ 1. Поняття і сутність децентралізації

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення[4].

Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації у зарубіжних державах.

Виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу[3]:

1) територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади,

перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування;

2) функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком;

3) предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади.

Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.

Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).

Горизонтальна децентралізація – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу[4].

## РОЗДІЛ 2. Реалізація реформи децентралізації влади в Україні

### 2.1. Особливості введення реформи децентралізації в Україні

Особливість проведення децентралізаційної реформи України, є те, що фактично одночасно із нею відбувається реформа адміністративно-територіального устрою (АТУ). У 2014 році, після Революції Гідності, з приходом до влади нових проєвропейських політичних сил, відразу було проанонсовано початок реформування місцевого самоврядування, що, автоматично означало і старт реформи адміністративно-територіального устрою. Отже, 1 квітня 2014 року Урядом України було ухвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», розпорядження КМУ №333-р. Відповідно до цієї Концепції, в Україні передбачалась не просто передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування тим же сільським та міським радам, а й створення спроможних територіальних громад, які зможуть реалізовувати передані їм повноваження. Фактично, у Концепції мова йде про необхідність проведення в Україні реальної реформи місцевого самоврядування [5]. Загалом передбачено три етапи проведення реформи.

Перший етап передбачає передачу частини повноважень держави на найнижчий адміністративно-територіальний рівень – новоствореним об'єднаним територіальним громадам (ОТГ). Що, у свою чергу, передбачає об'єднання шляхом укрупнення сільських рад. Оскільки, новоствореним ОТГ передбачено передачу основної частини державних повноважень, які до цього виконували районні державні адміністрації, існування останніх стає недоречним. І, згодом після повного завершення процесу об'єднання сільських рад та формування нових ОТГ на території кожного району, існування районних державних адміністрацій як і самих районів, на територію яких була

поширена юрисдикція останніх, буде припинено. Отже, перший етап реформи передбачає реорганізацію сільських рад в ОТГ та ліквідацію районів.

Другий етап реформи передбачає формування другого рівня АТУ країни. Оскільки, громади не можуть виконувати повністю функції державних органів влади, на території кожної області передбачається формування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – префектур (повітів чи округів).

Третій етап реформи передбачає формування третього регіонального рівня АТУ країни. Після формування двох нижчих рівнів АТУ – місцевого та субрегіонального, реформу буде логічно завершити реформою вищого рівня системи АТУ – регіонального. Фактично, це означатиме зміну кількості областей країни у сторону їх зменшення. Проте, про реформування цього рівня системи АТУ країни на експертному говориться дуже мало, оскільки поки не існує єдиного варіанта проведення такої реформи.

## 2.2. Сучасний стан проведення реформи

Протягом 2014-2015 рр. було ухвалено низку законів, що мали створити належне нормативно-правове поле для ефективної децентралізації влади. Так, 9 квітня 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Який все ж дозволив органам місцевого самоврядування об'єднуватись у територіальні громади, тобто утворювати нові адміністративно-територіальні одиниці (АТО) – об'єднані територіальні громади (ОТГ)[2]. За, фактично, два роки в Україні буде утворено 367 ОТГ (додаток 1), 159 – у 2015 році та 208 – у 2016 році.

У 2017 році на розгляді Центральної виборчої комісії знаходяться звернення від облдержадміністрацій щодо призначення перших виборів місцевих виборів у 174 об'єднаних територіальних громадах, до складу яких увійшли 773 місцеві ради(додаток 3).

Загальна площа всіх ОТГ склала 35807 км<sup>2</sup>, що займає 6% від площі України (без урахування м.Києва та анексованих територій). Найбільша за площею ОТГ – Народицька ОТГ Житомирської області, яка займає 1284 км<sup>2</sup>, найменша – Міжєнецька ОТГ Львівської області - 8,7 км<sup>2</sup>.

Також в державному бюджеті на 2016 рік для ОТГ була передбачена субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у загальній сумі 1,0 млрд. грн. Розподіл субвенції ОТГ здійснено в залежності від площі території та чисельності сільських жителів. Чим більша кількість сільських жителів та площа території – тим більший обсяг субвенції ОТГ. Найбільший обсяг субвенції припадає на Лиманську ОТГ Донецької області – 23,2 млн. грн, найменший на Заводську ОТГ Тернопільської області – 957 тис.грн..

За 2016 рік фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ області (з трансфертами з державного бюджету) склали 106 млн. грн., що більше ніж у 6 разів у порівнянні з 2015 роком(додаток 2).

Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зросли більше ніж у 3 рази (на 2,3 млрд. грн.) порівняно з 2015 роком (з 1 млрд. грн. до 3,3 млрд. грн). Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, ОТГ отримали 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб (як такі, що створилися згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад). Надходження податку на доходи фізичних осіб склали 1,7 млрд. грн., плати за землю – 558 млн. грн. (+ 58%), єдиного податку – 447 млн. грн. (+ 57%), акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів) - 368 млн. грн. (+ 68%)[7].

Подальше запровадження політики децентралізації має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу з фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації відносин між центром, регіонами та територіальними громадами



### РОЗДІЛ 3. Проблеми реформи децентралізації влади в межах регіональної політики та шляхи їх подолання

Сучасні умови глобального світового середовища в якому перебуває Україна висуває перед нею цілу низку проблем та завдань, що потребують вирішення у найближчий час. Одним з напрямів державного та регіонального управління є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами територіального управління[8]. Враховуючи позитивний світовий досвід децентралізованого управління на державному та регіональному рівнях, необхідно відзначити цілий ряд об'єктивних та суб'єктивних проблем, які виникають підчас перехідного періоду. Дослідження стану процесу децентралізації в Україні показує, що частина з цих проблем пройшли повз уваги сучасного політикуми та органів державного управління. До основних проблем впровадження реформи децентралізації можна віднести:

1. Недосконале законодавство щодо об'єднання громад.
2. Диспропорція у рівнів розвитку регіонів.
3. Високий рівень корупції в Україні.
4. Відсутність єдиного системного підходу.
5. Намаганням вирішувати проблеми у короткостроковій перспективі.

Перспективним напрямом є вирішення проблем децентралізації шляхом впровадження єдиного системного підходу на базі узгодження законодавчої бази та подолання корупційних явищ. Необхідною передумовою децентралізації є реалізація єдиної державної стратегії[6].

Саме тому децентралізація влади на сьогодні є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з

урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн з розвинутою системою місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

Аналізуючи вище зазначене можна сказати, що для утвердження України, як демократичної і правової держави, принципово важливою є побудова дієвої системи місцевого самоврядування, спроможної своєчасно й ефективно задовольняти потреби громадян, сприяти реалізації їхніх прав. Важливу роль у реформуванні самоврядування відіграє децентралізація влади, що передбачає передання значного обсягу завдань, функцій та повноважень з центрального рівня на місцевий із належним їх розмежуванням між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Успішність децентралізації залежить і від фінансової спроможності органів самоврядування, що необхідно для якісного виконання наданих їм функцій.

Модернізація бюджетної системи України на засадах децентралізації потребує переходу до нової парадигми державного управління, що ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Безумовно, розподіл повноважень щодо надання суспільних благ та прийняття відповідних бюджетних рішень у кінцевому підсумку є політичним рішенням, але для забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи необхідно, щоб такий розподіл базувався на економічних критеріях.

Найбільшою ж проблемою сучасної децентралізації в Україні є небажання використовувати пропоновані вітчизняними науковцями механізми вирішення проблем та намагання вирішувати проблеми у короткостроковій перспективі.

Шляхами вирішення проблем децентралізації є аналіз та впровадження (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн з розвинутою системою місцевого самоврядування та подолання корупційних

явищ, що забезпечить формування спроможних ОТГ та їх подальший розвиток та удосконалення.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

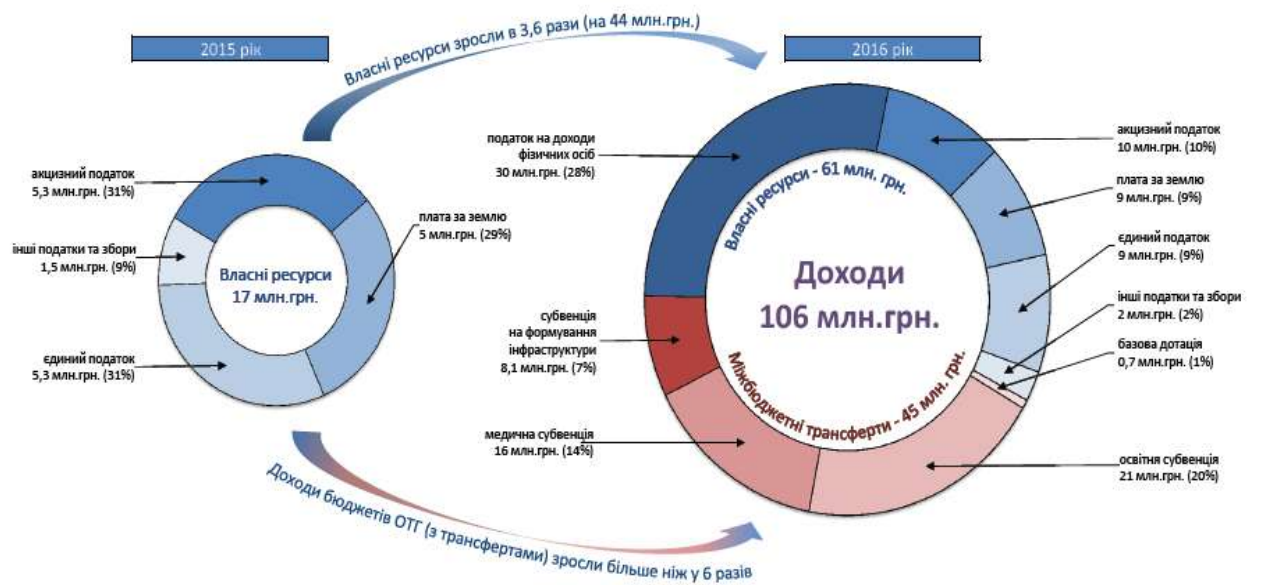
1. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Бондар І. С. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. – Київ : Ліра-К, 2016. – 192 с.
4. Ганущак Ю.І. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2015. – 168 с.
5. Дегтярьова І. О. Децентралізація влади: розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : навч.-метод. матер. / І. О. Дегтярьова, Ю. В. Ковбасюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2015. – 60 с.
6. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Фінансово-аналітичні матеріали/За ред. Казюк Я.М. – К.: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України, 2016 р.
7. Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013.–116 с.
8. Ткачук А.. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. – К.: Логос, 2015. – 124 с.

ДОДАТОК 1



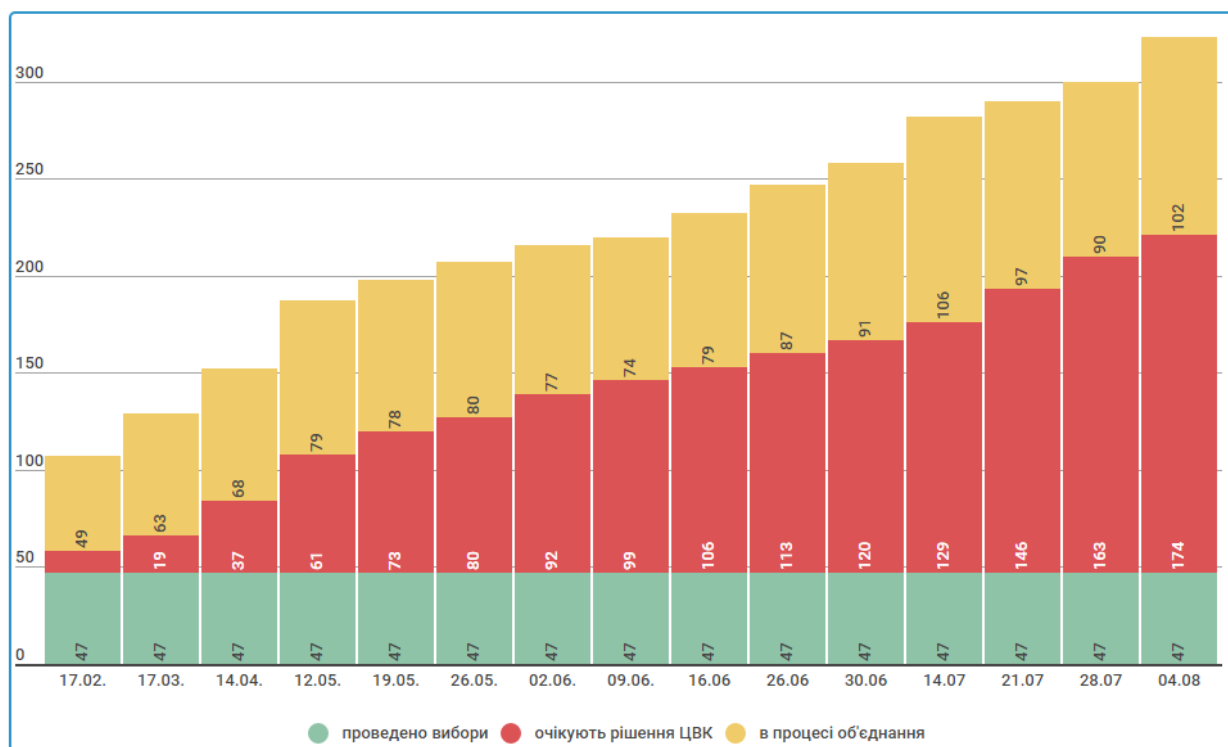
Об’єднані територіальні громади України (станом на 01.01.2017 р.)

ДОДАТОК 2



## Фактичні надходження доходів загального фонду за 2015-2016 роки

## ДОДАТОК 3



Динаміка утворення ОТГ у 2017 році (станом на 4 серпня 2017 року)