DOI: 10.35774/SF2024.03.107
УДК 336:352/354

Лілія БЕНОВСЬКА
кандидат економічних наук, старший дослідник ДУ "Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України", Львів, Україна, Lbenovska11@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-6987-5724

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Вступ. *Фінансове забезпечення делегованих повноважень місцевих органів влади пов'язане з двома важливими проблемами. По-перше, через відсутність чіткого законодавчо закріпленого розподілу повноважень органів влади й органів місцевого самоврядування, джерел фінансування виникає проблема їх дублювання. По-друге, існує невідповідність вартості делегованих повноважень та скерованих для цього фінансових ресурсів, що негативно відображається на якості та доступності публічних послуг через неспроможність органів місцевої влади здійснювати свої повноваження.*

Мета *– окреслити проблеми і ризики фінансового забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та запропонувати заходи щодо їх вирішення.*

Результати*. Виявлено, що проблеми законодавчого врегулювання розподілу повноважень місцевих органів влади полягають у необхідності внесення змін до Конституції, що є складним та довготривалим процесом. Аналіз динаміки та структури доходів і трансфертів з державного бюджету дав змогу виявити переважання частки цільових трансфертів у структурі трансфертів та одночасне зростання у динаміці обсягів закріплених доходів місцевих бюджетів.*

Висновки*. Удосконалення фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевих органів влади доцільно реалізувати у кількох напрямах: концептуального розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади й органів місцевого самоврядування різних рівнів та відповідно до запропонованого концептуального підходу здійснення врегулювання законодавчих норм; вдосконалення методичних підходів до розрахунку вартості делегованих повноважень, зокрема методик розрахунку субвенцій і дотацій з державного бюджету, вдосконалення системи бюджетного вирівнювання; використання переваг міжмуніципального співробітництва.*

Ключові слова: *делеговані повноваження, місцеві бюджети, видатки, бюджетні трансферти, територіальні громади.*

Рис.: 1, табл.: 3, бібл.: 21.

© Лілія Ярославівна Беновська, 2024

Liliya BENOVSKA
Ph. D. (Economics), SU "Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukrain, Lbenovska11@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-6987-5724

FINANCIAL SECURITY OF DELEGATED AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES: PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

Introduction. *The financial provision of delegated powers of local authorities rests on two important problems: firstly, due to the lack of a clear and unambiguous legally enshrined division of powers of authorities and local self-government bodies, the source of their funding arises the problem of their duplication. Secondly, there is a discrepancy between the cost of delegated powers and the financial resources allocated for this purpose, which negatively affects the quality and availability of public services due to the inability of local authorities to exercise their powers.*

The purpose *of the article is to study the problems and risks of financial support of delegated powers of local government bodies and search for ways to improve them.*

Results*. It was revealed that the problems of legislative regulation of the distribution of powers of local authorities are based on the need to include mines in the constitution, which is a complex and long-term process. The analysis of the dynamics and structure of revenues and transfers from the state budget revealed the predominance of the share of targeted transfers in the structure of transfers and the simultaneous growth in the dynamics of the volumes of fixed revenues of local budgets.*

Conclusions*. It is advisable to improve the financial provision of delegated powers of local authorities in several directions: conceptual separation of powers of local self-government bodies and executive power; improvement of methodological approaches to calculating the value of delegated powers; use of inter-municipal cooperation.*

Keywords: *delegated powers, local budgets, expenditures, budget transfers, territorial communities.*

JEL Classification: H72, H79.

Постановка проблеми. Особливістю організації публічної влади в країні є співіснування на місцевому рівні одночасно місцевих державних адміністрацій, що представляють інтереси держави, та органів місцевого самоврядування (ОМС), що уособлюють територіальні громади. Це потребує їх взаємодії, чіткого розподілу повноважень і вдосконалення міжбюджетних відносин.

Фінансове забезпечення делегованих повноважень місцевих органів влади пов'язане з двома важливими проблемами. По-перше, проблему необхідності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та між різними рівнями органів місцевого самоврядування, адже відсутність чіткого й однозначного законодавчо закріпленого розподілу повноважень на джерела їх фінансування породжує їх дублювання. По-друге, існує невідповідність вартості делегованих повноважень та скерованих для цього фінансових ресурсів, що негативно відображається на якості та доступності публічних послуг через неспроможність органів місцевої влади здійснювати власні та делеговані повноваження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розмежування повно-

важень між органами влади й органами місцевого самоврядування проаналізовано у роботах Ю. Буглака [1], Д. Баринової, Н. Нестеренко [2]; питання концептуальних засад і класифікації повноважень місцевого самоврядування – у працях Ю. Ганущака, Я. Казюк [3], Т. Левітаса [4]; фінансування видаткової частини місцевих бюджетів – у працях Е. Золлер-Вінклера [5], О. Демківа [6], І. Сторонянської [7; 10], О. Кириленко, О. Жадан [8], А. Крисоватого [9], І. Луніної [11]. Водночас поглибленого дослідження потребують питання фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевих органів влади в частині ідентифікації проблем і вдосконалення розрахунку міжбюджетних трансфертів, підвищення ефективності фінансування делегованих повноважень та ін.

Метою статті є дослідження проблем і ризиків фінансового забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та пошук шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні, як і в більшості унітарних держав, повноваження місцевих органів влади поділяють на дві групи – власні та делеговані. Водночас в українському законодавстві немає чіткого розмежування повноважень між ОМС й органами виконавчої влади та між ОМС різного рівня; відсутня законодавчо закріплена процедура делегування повноважень; не визначені механізми відмови ОМС від виконання делегованих повноважень у разі незабезпеченості фінансовими ресурсами.

У Європейській хартії місцевого самоврядування констатується, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією або законом [12]. Згідно зі ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади [13]. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету, у встановленому законом порядку, окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [13].

У Бюджетному кодексі України зазначено, що держава може передати ОМС право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України [14]. Отже, законодавчо закріплено право ОМС на здійснення делегованих повноважень лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів, водночас невизначені право/механізми відмови ОМС від виконання делегованих повноважень у разі незабезпеченості фінансовими ресурсами.

Непроста ситуація з фінансовим забезпеченням делегованих повноважень ще більш ускладнилася під час проведення реформи децентралізації – передачу повноважень центральної влади органам місцевого самоврядування здійснювали безсистемно, непослідовно, без необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, які ухвалювали у різні часи. Законодавчі зміни, що відображали секторальні реформи, не завжди узгоджувалися з Конституцією. Крім того, відсутні справедливі, прозорі критерії надання й розподілу державних коштів. Все це породжує адміністративно-законодавчі ризики.

Для фінансування делегованих повноважень використовують передані трансферти з державного бюджету (субвенції та дотації) та закріплені за місцевими бюджетами податкові надходження (60–64% ПДФО).

Аналіз структури трансфертів місцевих бюджетів показав переважання цільових субвенцій з державного бюджету. Водночас у динаміці спостерігалося зниження частки офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів більше, ніж удвічі за останні дев'ять років, що відбувалося за рахунок субвенцій, натомість частка дотацій підвищилась, а також більше, ніж удвічі зросла частка надходжень від ПДФО. А отже, спостерігається тенденція зростання доходів, що використовують для фінансування закріплених повноважень, найбільше за рахунок ПДФО (табл. 1). Водночас законодавством непередбачено обмеження використання закріплених податків на фінансування власних повноважень [5].

Варто зауважити, що зміна повноважень і переданих з державного бюджету трансфертів не завжди відбувається синхронно. Різке зниження обсягу субвенцій у 2021 р., порівняно з попереднім роком, зумовлено насамперед зміною повноважень органів влади та підходів до фінансування закладів охорони здоров'я через НСЗУ. З 1 квітня 2020 р. в Україні було змінено систему фінансування охорони здоров'я (медичну послугу оплачують за програмою медичних гарантій з державного бюджету). Проте у ОМС залишаються повноваження, зазначені у ст. 89 Бюджетного кодексу України. Це – програми громадського здоров'я; оплата комунальних послуг комунальних закладів охорони здоров'я; місцеві програ-

Таблиця 1

Обсяг та структура фінансових ресурсів місцевих бюджетів України, 2015–2023 рр.*

роки		доходи всього	трансферти	дотації, всього	субвенції, всього	освітня субвенція	дотація базова	реверсна дотація	ПДФО
2015	загальний обсяг, тис. грн	294460227	173979997	7276877	166703119	43443228	5261877	2667745	54921180
2016		366143119	195395273	6836579	188558693	44844696	4744159	3049060	78971321
2017		502098306	272602946	21998513	250604433	52593109	5815457	3895106	110652727
2018		562421811	298939706	25166047	273773659	61712610	8182660	5403990	138158818
2019		560527806	260302024	25857537	248738222	70355700	10367311	6814540	165504424
2020		471479983	160177055	21617426	234444487	81224386	13282363	8763448	177826005
2021		580699154	202733293	22793891	138559629	100135243	15702983	10386230	212230256
2022		555097087	136753758	22171211	114582547	96651947	16297183	1499222	272245343
2023		652609119	177385196	50334908	127050288	90667055	28958117	16194578	289398224
2015	частка в структурі доходів, %	100	59,1	2,5	56,6	14,8	1,8	0,9	18,7
2016		100	53,4	1,9	51,5	12,2	1,3	0,8	21,6
2017		100	54,3	4,4	49,9	10,5	1,2	0,8	22,0
2018		100	53,2	4,5	48,7	11,0	1,5	1,0	24,6
2019		100	46,4	4,6	44,4	12,6	1,8	1,2	29,5
2020		100	34,0	4,6	49,7	17,2	2,8	1,9	37,7
2021		100	34,9	3,9	23,9	17,2	2,7	1,8	36,5
2022		100	24,6	4,0	20,6	17,4	2,9	0,3	49,0
2023		100	27,2	7,7	19,5	13,9	4,4	2,5	44,3

* Складено на основі: https://openbudget.gov.ua/.

ми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я (передбачаються капітальні видатки) [14].

З місцевих бюджетів неодноразово фінансували делеговані державою повноваження без компенсації з державного бюджету. Зокрема, за даними НСЗ України, дефіцит фінансування з державного бюджету закладів охорони здоров'я у 2022 р. становив 28,3 млрд грн [18]. Водночас вони були профінансовані: з місцевих бюджетів на 18,6 млрд грн і за рахунок організації платних послуг та коштів благодійників. Крім цього, місцеві бюджети повною мірою профінансували додатково витрати закладів охорони здоров'я на оплату комунальних послуг, енергоносіїв в обсязі 8,9 млрд грн. Отже, на делеговані державою повноваження без компенсації з державного бюджету з місцевих бюджетів у 2022 р. було скеровано 27,5 млрд грн [19].

Зауважимо, що в Україні частка субвенцій у структурі міжбюджетних трансфертів хоч і має в останні роки тенденцію до зменшення, однак становить більше 70% усіх трансфертів, що свідчить про значну частку делегованих повноважень та низький рівень самостійності органів місцевого самоврядування в ухваленні рішень щодо напрямів використання отриманих з державного бюджету трансфертів та посиленні контролю і звітності за їх використання.

Порівняння функцій ОМС та органів виконавчої влади проведено на прикладі Львівської області. Це дало змогу виявити тенденції, які характерні для більшості регіонів:

1. Основною делегованою функцією ОМС є освіта. Частка фінансових ресурсів бюджетів територіальних громад області, що припадає на фінансування освіти, становила 49,5% у 2020 р. та знизилась у 2023 р. до 40,4% (табл. 2).

2. 50–60% освітніх видатків обласного бюджету використовують на фінансування професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої і вищої освіти. Існують значні міжрегіональні нерівномірності за обсягами фінансування професійної (професійно-технічної) освіти з обласних бюджетів. Основною причиною є нерівномірність просторового розміщення цих закладів. Найбільша кількість їх зосереджена у таких областях, як Дніпропетровська (57 одиниць), Львівська (53 одиниць), Харківська (36 одиниць), де сконцентрована майже четверта частина усіх здобувачів

Таблиця 2

Структура видатків Львівської області за рівнями бюджетів*

Функції	обласний бюджет, %				Функції	бюджети територіальних громад, %			
	2018	2020	2022	2023		2020	2021	2022	2023
загальнодержав ні функції	62,7	22,3	12,9	19,3	загальнодержав ні функції	20,2	13,2	15,2	20,4
економічна діяльність	9,6	26,8	12,2	23,9	економічна діяльність	16,9	17,1	10,1	15,1
охорона здоров'я	14,1	18,4	14,8	10,2	охорона здоров'я	2,8	3,3	4,1	4,1
духовний і культурний розвиток	1,8	5,23	9	6,2	духовний і культурний розвиток	3,7	4,1	4,1	3,7
освіта	8,3	22,3	41,7	31,9	освіта	49,5	48,9	51	40,4
соціальний захист	1,9	4,4	9	8,1	соціальний захист	1,5	4,1	4,7	4,8
ЖКГ	1,2	0,01	0	0	ЖКГ	4,6	8,7	9,8	10
інші	0,4	0,4	0,4	0,4	інші	0,8	0,6	0,1	1,5

* Складено на основі: https://openbudget.gov.ua/

професійної (професійно-технічної) освіти країни. Нерівномірність фінансового навантаження у забезпеченні функціонування закладів професійної (професійно-технічної) освіти ставить обласні бюджети у неоднакові умови. Іншим прикладом формування дисбалансів у навантаженні на обласні бюджети є фінансування будинків-інтернатів різного типу.

3. Зростає частка фінансування з бюджетів територіальних громад закладів охорони здоров'я без компенсацій повноважень з державного бюджету. Зокрема, понад 70% видатків у сфері охорони здоров'я спрямовують не на заклади первинної ланки, а на лікарні (заклади вторинної ланки). Також фінансовий ресурс, скерований у 2022 р. з державного бюджету обласному, лише на 62% забезпечував мінімальну потребу в коштах на функціонування медичних закладів обласного підпорядкування (рис. 1) [6].

Отже, в процесі реформування галузей соціальної сфери через відсутність чіткого розмежування повноважень і незбалансованість передачі повноважень і фінансових ресурсів з державного бюджету виникає серйозний ризик фінансування закладів соціальної сфери з місцевих бюджетів без компенсацій повноважень з державного бюджету.

Під час проведення адміністративно-територіальної реформи перерозподіл ресурсів і повноважень на користь базового рівня викликав питання доцільності функціонування проміжного рівня у вигляді районних рад. Зрештою, проведене укрупнення районів (замість 490 районів стало 136) не знизило актуальності питання. Ухвалений у 2020 р. Закон "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" № 907-IX перерозподілив джерела бюджетних надходжень від районів на користь територіальних громад та виключив районні бюджети з механізму горизонтального бюджетного вирівнювання [15].

До основних повноважень нових районних адміністрацій тепер належить функція контролю за виконавчою владою на місцях – прокуратурою, пожежною службою, поліцією та загальний нагляд за діяльністю територіальних громад. Основними джерелами доходів районних бюджетів визначено надходження від управління комунальною власністю (орендна плата, податок на при-

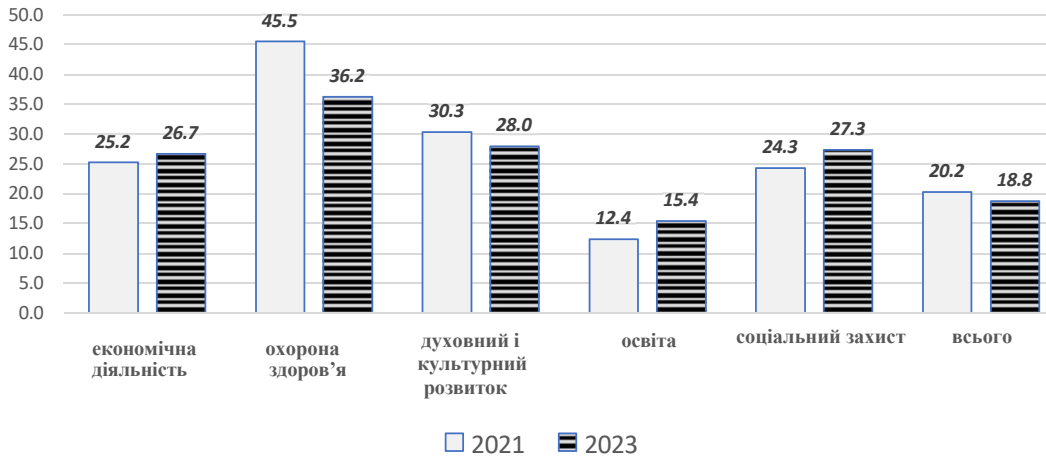

Рис. 1. Частка видатків обласного бюджету у зведеному бюджеті Львівської області*

* Побудовано на основі: https://openbudget.gov.ua/.

буток комунальних підприємств, частина чистого прибутку) та адміністративні збори. Реалізація визначених законодавством повноважень районних рад може здійснюватися в межах надходжень до районних бюджетів, а також за рахунок залучення на договірних засадах коштів сільських, селищних і міських бюджетів для реалізації спільних проєктів.

У 2021 р. відповідно до змін Бюджетного кодексу мала бути здійснена передача об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад. Це стосувалося закладів культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування тощо. Проте на практиці передача таких об'єктів відбувалася повільно, а районні ради та райдержадміністрації в більшості районів не займалися підготовкою передачі повноважень з районного на базовий рівень, розвитком районних лікарень, оптимізацією мережі освіти [2]. Недостатньою є ефективність управління районними радами майном спільної сумісної власності сіл, селищ, міст. Це демонструє проблема з фінансуванням лікарень, які до 2021 р. перебували в управлінні районних рад, де в більшості не було організовано облік наданих медичних послуг, що мали фіксуватися в електронній системі охорони здоров'я. Це спричинило неможливість отримання коштів з НСЗУ для лікарень, які тепер вже передані на баланс територіальних громад [2].

Водночас питання розмежування повноважень потребують законодавчого врегулювання. Зокрема, у Конституції України залишаються закріплені повноваження районних рад у "формуванні бюджетів з коштів державного бюджету та їх розподілу між громадами", що суперечить існуючим прямим відносинам територіальних громад з держбюджетом і реформам у сфері бюджетної децентралізації. Отже, зміна повноважень потребує не лише зміни законів (насамперед, Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"), а й Конституції, що є складним та довготривалим процесом [16]. А це породжує ризик відтермінування вдосконалення конституційних і законодавчих засад закріплення повноважень та порядку їх розмежування.

Діючий Закон України "Про співробітництво територіальних громад" дає змогу громадам вирішувати питання, які є складні для вирішення однією громадою самотужки, що ще раз ставить питання доцільності існування районних рад як проміжної ланки. Існує ризик інституційного конфлікту між територіальними громадами та районними радами, який потребує врегулювання центральною владою у нормативно-правовому полі.

Удосконалення фінансового забезпечення делегованих повноважень ОМС, на наш погляд, слід здійснювати у кількох напрямах:

- концептуальне розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади й органів місцевого самоврядування різних рівнів, що сприятиме усуненню вертикальних дисбалансів бюджетів, та відповідно до запропонованого концептуального підходу здійснення врегулювання законодавчих норм;
- вдосконалення методичних підходів до розрахунку вартості делегованих повноважень, зокрема методик розрахунку субвенцій і дотацій з державного бюджету, вдосконалення бюджетного вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів тощо;
- використання організаційних форм співпраці ОМС, що дають змогу підвищити ефективність фінансування делегованих повноважень (міжмуніципальне співробітництво).

Щодо концептуального розмежування повноважень органів місцевого самовряду-

вання і виконавчої влади та врегулювання законодавства, то важливим кроком у цьому напрямі стала розробка у 2023 р. Центром політико-правових реформ проєкту Концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади [3]. Її метою було створення класифікації повноважень за видами, відповідно до ролі державної політики, визначення меж законодавчого регулювання повноважень у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", у галузевих законах та умов передачі повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Розроблена Концепція покликана усунути дублювання, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади за принципом субсидіарності [3].

У Концепції розроблено класифікацію повноважень відразу за двома критеріями – розподіл повноважень за ознаками та видами діяльності ОМС; визначено принципи розмежування повноважень між ОМС і місцевими органами виконавчої влади та ОМС на різних рівнях адміністративно- територіального устрою (законність, узгодженість загальнодержавних та місцевих інтересів, не конфліктність, субсидіарність, автономність, функціональна спроможність, повнота та ефективність).

Розробники Концепції традиційно розділили повноваження ОМС на дві групи – власні та делеговані, а останні запропонували розділити ще на три підгрупи – передані, закріплені, доручені. На противагу традиційним підходам з'явився новий вид повноважень – доручені. Автори чітко окреслили критерії належності до того чи іншого виду повноважень (табл. 3).

Так, передані повноваження мають постійний характер, передбачають надання послуг, що гарантовані Конституцією, для всіх мешканців відповідної категорії, мають інструменти оцінки якості надання таких послуг. Фінансують їх за рахунок субвенцій із державного бюджету. Найяскравішим прикладом переданих повноважень є фінансування загальної середньої освіти – бенефіціарами є учні шкільного віку, фінансування за рахунок освітньої субвенції. Проте дискусійною є назва "передані", оскільки виконання таких повноважень, як фінансування загальної середньої освіти відбувається як за рахунок субвенцій з державного бюджету, так і за рахунок власних доходів місцевих бюджетів, адже ОМС розвивають матеріально-технічну базу закладів освіти, фінансують "непедагогічні" витрати освіти, формують та корегують освітні мережі. Тому доцільніше було б їх називати не "переданими", а "спільними".

Натомість закріплені повноваження розраховані на окремі категорії громадян та фінансуються за рахунок закріплених загальнодержавних податків за ОМС доходами та дотаціями (насамперед, ПДФО, а також дотація вирівнювання). Ознаками закріплених повноважень є їх належність до соціально-гуманітарної сфери, постійний характер, якість надання послуг, фізичним, юридичним особам. Водночас актуальним є питання "межі" закріплених та власних повноважень ОМС. Для прикладу, дошкільна освіта віднесена до закріплених повноважень, але законодавством не визначено, що на фінансування дошкільної освіти треба використовувати виключно закріплені податки – ПДФО чи дотацію вирівнювання. Кошти від цих надходжень водночас використовують на фінансування інших функцій ОМС.

Доцільною, на наш погляд, є пропозиція авторів Концепції щодо встановлення мінімальних обсягів видатків на виконання закріплених повноважень. Для прикладу, дошкільна, позашкільна освіта є "гарантована державою", а органи місцевого самоврядування через обмеженість фінансових

Таблиця 3

Матриця повноважень органів місцевого самоврядування*

Повноваження	Делеговані			Власні
	Передані	Закріплені	Доручені	
Ознаки	Постійний характер, мають інструменти оцінки якості таких послуг	Постійний характер, належать до соціально-гуманітарної сфери, мають показники якості послуг, закон може визначати мінімальний обсяг фінансування	ОМС не здійснює регулювання таких послуг	Визначаються органами місцевого самоврядуван ня, немає законодавчо встановленог о мінімального обсягу видатків
Хто виконує	ОМС	ОМС	ОМС, виконавчі органи	ОМС
Фінансування	Субвенції, що розраховують ся за формулою, а обсяг повноважень відповідає вимогам, що визначені законодавством	Закріплені доходи, дотації (ПДФО, базова дотація)	Субвенції компенсаційного характеру (видатки на утримання апарату мають бути пронормовані)	Місцеві податки, збори (ОМС уповноважені регулювати ставки цих податків)
Бенефіціари	Всі відповідні вікові групи	Громадяни за потребою	Окремі категорії	Все населення
Розрахунок обсягу	За нормативом	Вирівнювання дохідності	Прямий	Не вираховується
Контроль	Законність, ефективність	Законність, ефективність	Законність, ефективність, порядок виконання	Законність

*Складено на основі [3].

ресурсів чи інституційну неспроможність (недостатньо закладів) не можуть надавати такі послуги, а це вимагає передання трансферту до бюджетів сусідніх громад, де такі заклади є і куди можуть звернутися мешканці за відповідною послугою. Це дасть змогу усунути ризик відсутності або погіршення наданих послуг через інституційну неспроможність.

В окрему групу розробники Концепції виокремили доручені повноваження – повноваження у сфері адміністративних, соціальних послуг. Їх надають виконавчі органи місцевого самоврядування там, де створення відповідних державних органів виглядає недоцільним. Бенефеціаром таких послуг є окремі категорії населення, а фінансування відбувається за рахунок субвенцій компенсаційного характеру. Особливістю таких повноважень та їх відмінністю від переданих і закріплених є те, що такі процедури мають бути чітко визначені законом і підзаконними актами. ОМС не може здійснювати регулювання у цій сфері, за винятком визначення штатної чисельності відповідних виконавчих підрозділів [3].

Запропоновані Концепцією зміни у розмежуванні та розподілі повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади потребують внесення змін до чинного законодавства, а саме: до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (визначення критеріїв розмежування та розподілу повноважень, умови делегування, сфери компетенцій ОМС); Бюджетного кодексу України (визначення бюджетних програм, які фінансують із місцевих бюджетів окремо за видами бюджетно-секторальних повноважень, порядок визначення закріплених податків, трансфертів, формула вирівнювання, мінімальні обсяги видатків на фінансування закріплених повноважень); до галузевих законів (визначення органів публічної влади, які наділені відповідними повноваженнями; предмета регулювання (опис об’єкта повноважень, матеріальні

норми, державні стандарти); процедури здійснення повноважень; кількісні та якісні показники оцінки виконання повноважень; порядок контролю) [3].

Удосконалення методичних підходів до розрахунку вартості делегованих повноважень (зокрема, методик розрахунку субвенцій дотацій, впровадження соціальних стандартів) передбачає:

1. Розрахунок базової та реверсної дотації, що здійснюється відповідно до існуючої моделі бюджетного вирівнювання в країні. Чинна система горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів за доходами при розрахунку індексу податкоспроможності потребує врахування фактичної чисельності внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Це необхідно здійснити через зростання обсягу фінансових ресурсів на покриття додаткових видатків, що виникли внаслідок збільшення контингенту отримувачів послуг. Також розрахунок обсягу трансфертів потребує не лише визначення чисельності ВПО, а й з яких громад переміщені згадані особи.

2. Фінансове вирівнювання обласних бюджетів з урахуванням видатків на функціонування закладів професійної (професійно- технічної) освіти та будинків-інтернатів, що дають змогу уникнути нерівномірності навантаження на обласні бюджети в різних регіонах, які через міграцію ще більше посилилися в умовах війни [10].

3. Уникнення застосування загальнообласних показників, які не відображають диференціацію податкоспроможності кожної територіальної громади. Застосування узагальнених в межах області показників не відображає диференціації фінансової спроможності громад. Так, при визначенні обсягу додаткової дотації на освіту та охорону здоров'я 40% ресурсу на цю мету спрямовують відповідно до середнього показника податкоспроможності області. Для регіонів, у яких є високий рівень диференціації індексу податкоспроможності місцевих бюджетів, це спричинює негативні наслідки. Для прикладу, загалом індекс податкоспроможності Львівщини у 2022 р. становив 1,028, однак 52 місцеві бюджети із 73 (т.б. 71%) мали індекс нижче 0,8 та лише 11 бюджетів (9%) – більше 1,028. Через використання узагальненого показника податкоспроможності по області місцеві бюджети Львівщини у 2022 р. втратили близько 15% додаткової дотації [6].

4. Більше половини від усіх трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам становить освітня субвенція. Позитивними зрушеннями у фінансуванні загальної середньої освіти стало впровадження методики розрахунку освітньої субвенції залежно від кількості учнів та врахування співвідношення між фактичною і розрахунковою наповнюваністю класів [17]. Водночас формула розрахунку освітньої субвенції змінюється з року в рік. Зокрема, в 2021 р. основною інновацією було запровадження так званих буферів, розмір і потреба в яких залежали від фактичного наповнення класів, порівняно з розрахунковим. У випадку перевищення розрахункового рівня над фактичним територіальна громада стикалася б з браком фінансування, а тому за допомогою буферів фактично збільшували субвенцію. Такий підхід стимулював розвиток неоптимізованої освітньої мережі, що згодом призвело до відмови від буферів [20]. У 2023 р. через війну, міграцію населення та складність визначення реальної кількості учнів для бюджетів територіальних громад застосовували розрахункову наповнюваність класів учнями, визначену на 2022 бюджетний рік, водночас контингент учнів розраховували за показниками І семестру 2022/2023 навчального року. Це спричинило перекоси в обсягах надходжень освітньої субвенції,

адже освітні заклади західних регіонів значно поповнилися за рахунок ВПО. Для того, щоб освітня субвенція відповідала реальним потребам громад, необхідно визначити реальну кількість учнів.

Також урегулювання потребує процес використання залишків освітньої субвенції, яку громади можуть використати на розвиток матеріально-технічної бази закладів освіти. З року в рік змінюються рішення щодо використання залишків освітньої субвенції, що ускладнює процеси планування. Зокрема, у 2022 р. ухвалено рішення про використання залишків освітньої субвенції на підтримку ВПО. У 2023 р. такі залишки вилучені до державного бюджету, хоча напрями використання цих коштів були дещо обмеженими внаслідок неможливості проведення певних видатків (переважно капітальних) через воєнний стан (Постанова КМУ №590).

5. Врегулювання потребують гарантовані державою пільги, що фінансуються з місцевих бюджетів. Серед болючих питань органів місцевого самоврядування є передання з державного рівня пільг, гарантованих державою та делегованих для виконання на місцевий рівень без фінансового забезпечення (як, наприклад, перевезення пільгових категорій населення та ін.). Тому пільги потребують перегляду на предмет відповідальності за їх фінансування.

Що стосується використання організаційних форм співпраці, які дають змогу підвищити ефективність фінансування делегованих повноважень, у багатьох сферах, управління які делегуються на місцевий рівень, виконання функцій доцільно здійснювати за допомогою міжмуніципального співробітництва. При цьому компетентний орган місцевого самоврядування визначеної територіальної громади виконує в межах наявних у нього повноважень делеговане/делеговані завдання на користь жителів як своєї територіальної громади, так й тих громад, від імені яких було укладено відповідний договір міжмуніципального співробітництва. Це дає змогу уникнути ризиків фінансової й інституційної неспроможності органів місцевого самоврядування, розширити перелік послуг, які громади неспроможні забезпечити самотужки, та підвищити якість наданих послуг, знизити обсяг бюджетних видатків на фінансування послуг тощо. Використання механізму міжмуніципального співробітництва доцільно для виконання закріплених повноважень, наприклад для делегування одному з суб'єктів співробітництва повноважень фінансування позашкільної освіти, спільного фінансування спортивного комплексу тощо.

Формами міжмуніципального співробітництва є: 1) реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 2) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [21].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до таких висновків і узагальнень:

1. В українському законодавстві немає чіткого розмежування повноважень між ОМС і органами виконавчої влади та між ОМС різного рівня; відсутня законодавчо

закріплена процедура делегування повноважень; не визначені механізми відмови ОМС від виконання делегованих повноважень у разі незабезпеченості фінансовими ресурсами. Повноваження органів місцевого самоврядування закріплені у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та низці секторальних законів, які непоодиноко суперечать конституційним нормам.

2. Фінансове забезпечення делегованих повноважень ОМС супроводжується проблемами та чималими ризиками, серед яких: ризик фінансування закладів соціальної сфери з місцевих бюджетів без компенсацій повноважень із державного бюджету; ризик інституційного конфлікту між районними радами та ОМС територіальних громад; ризик відтермінування удосконалення конституційних й законодавчих засад закріплення повноважень і порядку їх розмежування та інші.
3. Удосконалення фінансового забезпечення делегованих повноважень ОМС доцільно здійснювати у кількох напрямах: концептуальне розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і виконавчої влади й органів місцевого самоврядування різних рівнів відповідно до запропонованого концептуального підходу здійснення врегулювання законодавчих норм; удосконалення методичних підходів до розрахунку вартості делегованих повноважень, зокрема методик розрахунку субвенцій і дотацій з державного бюджету, вдосконалення системи бюджетного вирівнювання; використання організаційних форм співпраці ОМС, що дають змогу підвищити ефективність фінансування делегованих повноважень (насамперед міжмуніципального співробітництва).

Список використаних джерел

1. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. Адміністративне право і процес. 2018. № 11. С. 70–75.

2. Баринова Д., Нестеренко Н., Валюшко І. Проблеми перерозподілу повноважень між районним та базовим рівнями місцевого самоврядування в сучасних умовах. НІСД. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/pererozpodil-povnovazen.pdf.

3. Ганущак Ю., Казюк Я. Проєкт концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. 2023. Децентралізація. URL : https://decentralization.ua/search?query.

4. Левітас Т. Законодавча класифікація повноважень місцевого самоврядування. Програма підтримки децентралізації SKL International. 2020. URL : http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2020/06/LegalClassificationofLGfunctionsLevitasUA.pdf.

5. Золлер-Вінклер Е. Фінансова автономія – основа місцевого самоврядування. Децентралізація. URL : https://decentralization.ua/news/13610.

6. Демків О. Щодо покращення системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Департамент фінансів ЛОДА. Науково-аналітична записка. URL : https://loda.gov.ua/.

7. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Особливості фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. Фінанси України. 2018. № 6. С. 58–74.

8. Кириленко О., Жадан О. Підвищення прозорості та обґрунтованості використання бюджетних коштів. Світ фінансів. 2021. № 3. С. 23–37.

9. Крисоватий А. Воєнні реалії фіскального простору публічних фінансів України. Світ фінансів. 2023. № 1. С. 8–30.

10. Стале ендогенне зростання регіонів України в умовах децентралізації : монографія / ред. І. З. Сторонянська. Львів : ДУ "Інститут

регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України", 2019. 501 с.

11. Луніна І. Потенціал публічних фінансів для забезпечення видатків воєнного періоду та поствоєнного відновлення України. Фінанси України. 2022. № 8. С. 7–26.

12. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

13. Конституція України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text.

14. Бюджетний кодекс України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text.

15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України. URL : № 907-IX https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text.

16. Районні ради та територіальні громади: в пошуках балансу. URL : https://lb.ua/blog/observatory_democracy/478384_rayonni_radi_teritorialni.html#:~:text.

17. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно- фінансової децентралізації / за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.

18. Національна служба здоров'я України. URL : https://nszu.gov.ua/.

19. На покриття дефіциту державного фінансування закладів охорони здоров'я у 2022 році місцеві бюджети виділили 18,6 млрд грн. Асоціація міст України. URL : https://auc.org.ua/novyna/na-pokryttya-deficytu-derzhavnogo-finansuvannya-zakladiv-ohorony-zdorovya-u-2022-roci-miscevi/.

20. Беновська Л. Я. Інструменти оптимізації освітньої мережі. Галицький економічний вісник 2021. № 3. С.7–16.

21. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/.

References

1. Buhlak, Y. (2018). Problemy rozmezhuvannia povnovazhen mizh orhanamy vykonavchoi vlady i orhanamy mistsevoho samovryiaduvannia v Ukraini [Problems of the separation of powers between the bodies of the executive power and the bodies of local self-government in Ukraine]. Administratyvne pravo i protses – Administrative Law and Process, 11, 70–75 [in Ukrainian].

2. Barynova, D., Nesterenko, N., Valyushko, I. (2021). Problemy pererozpodilu povnovazhen mizh raionnym ta bazovym rivniamy mistsevoho samovriaduvannia v suchasnykh umovakh [Problems of redistribution of powers between district and basic levels of local self-government in modern conditions]. Available at: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/peíeíozpodil- povnovazen.pdf.

3. Hanushchak, Y., Kazyuk, Y. (2023). Proekt kontseptsii shchodo rozmezhuvannia ta rozpodilu povnovazhen mistsevoho samovriaduvannia i vykonavchoii vlady [Draft concept on the delimitation and distribution of powers of local self-government and executive power]. Detsentralizatsiia. Available at: https://decentíalization.ua/seaích?queíy.

4. Levitas, T. (2020). Zakonodavcha klasyfikatsia povnovazhen mistsevoho samovriaduvannia. Prohrama pidtrymky detsentralizatsii SKL International [Legislative classification of local self-government powers]. Available at: http://sklinteínational.oíg.ua/wp- content/uploads/2020/06/LegalClassificationofLGfunctionsLevitasUA.pdf.

5. Zoller-Vinkler, E. Finansova avtonomiia – osnova mistsevoho samovriaduvannia [Financial autonomy is the basis of local self-government]. Detsentralizatsiia. Available at: https://decentralization.ua/news/13610.

6. Demkiv, O. (2022). Shchodo pokrashchennia systemy finansovoho vyrivniuvannia mistsevykh biudzhetiv [Regarding the improvement of the system of financial equalization of local budgets]. Departament finansiv LODA. Available at: https://loda.gov.ua/.

7. Storonyanska, I., Benovska, L. (2018). Osoblyvosti finansovoho vyrivniuvannia rozvytku terytoriy v umovakh biudzhetnoii detsentralizatsii [Peculiarities of financial equalization of territorial development in conditions of budgetary decentral-

ization]. Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine, 6, 58–74 [in Ukrainian].

8. Kyrylenko, O., Zhadan, O. (2021). Pidvyshchennia prozorosti ta obhruntovanosti vykorystannia biudzhetnykh koshtiv [Increasing the transparency and reasonableness of the use of budget funds]. Svit finansiv – World of Finance, 3, 23–37 [in Ukrainian].

9. Krysovatyi, A. (2023). Voienni realii fiskalnoho prostoru publichnykh finansiv Ukrainy [Military realities of the fiscal space of public finances of Ukraine]. Svit finansiv – World of Finance, 1, 8–30 [in Ukrainian].

10. Storonianska, I. (Ed.). (2019). Stale endohenne zrostannia rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii [Sustainable endogenous growth of the regions of Ukraine in conditions of decentralization]. Lviv: DU "Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrayiny" [in Ukrainian].

11. Lunina, I. (2022). Potentsial publichnykh finansiv dlia zabezpechennia vydatkiv voiennoho periodu ta postvoiennoho vidnovlennia Ukrainy [The potential of public finances to support the expenses of the war period and the post-war reconstruction of Ukraine]. Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine, 8, 7–26 [in Ukrainian].

12. Yevropeyska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European charter of local self-government]. Available at: https://zakon.íada.gov.ua/laws/show/994_036 ľext.

13. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. Available at: https://zakon.íada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 ľext.

14. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Available at: https://zakon.íada.gov.ua/laws/show/2456-17 ľext.

15. Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy. Zakon Ukrainy. № 907-IX [On Amendments to the Budget Code of Ukraine. Law of Ukraine]. Available at: https://zakon.íada.gov.ua/laws/show/907-20 ľext.

16. Raionni rady ta terytorialni hromady: v poshukakh balansu [District councils and territorial communities: in search of a balance]. Available at: https://lb.ua/blog/obseívatoíy_democíacy/478384_íayonni_íadi_teíitoíialni.html :~:text.

17. Shults, S. (2018). Rozvytok sotsialnoi sfery terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno-finansovoi detsentralizatsii [Development of the social sphere of territorial communities in conditions of administrative and financial decentralization]. Lviv [in Ukrainian].

18. Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy [National Health Service of Ukraine]. Available at: https://nszu.gov.ua/.

19. Na pokryttia defitsytu derzhavnoho finansuvannia zakladiv okhorony zdorovia u 2022 rotsi mistsevi biudzhety vydilyly 18,6 mlrd hrn [In 2022 local budgets allocated UAH 18.6 billion to cover the deficit in state funding of healthcare institutions]. Asotsiatsiia mist Ukrainy – Association of cities of Ukraine. Available at: https://auc.org.ua/novyna/na-pokryttya-deficytu-derzhavnogo-finansuvannya-zakladiv-ohorony-zdorovya-u-2022-rocimiscevi.

20. Benovska, L. Y. (2021). Instrumenty optymizatsii osvitnoi merezhi [Educational network optimization tools]. Halytskyi ekonomichnyi visnyk – Galician Economic Bulletin, 3, 7–16 [in Ukrainian].

21. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. Zakon Ukrainy [On Cooperation of Territorial Communities. Law of Ukraine]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua.