

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS OF INTERACTION AND EXCLUSION OF POWER IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND EXECUTIVE AUTHORITIES

У статті досліджено розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади різних рівнів відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розглянуто власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Вивчено питання фінансового забезпечення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Досліджено основні повноваження сільських, селищних та міських рад у сфері управління земельними ресурсами.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, децентралізація, повноваження, податки та збори, субвенції, дотації, власні повноваження, делеговані повноваження.

В статье исследовано распределение полномочий в системе органов местного самоуправления и органов исполнительной власти различных уровней в соответствии с Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Рассмотрены собственные и делегированные полномочия органов местного самоуправления. Изучены

вопросы финансового обеспечения расходных полномочий органов местного самоуправления. Исследованы основные полномочия сельских, поселковых и городских советов в сфере управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, децентрализация, полномочия, налоги и сборы, субвенции, дотации, собственные полномочия, делегированные полномочия.

The article deals with distribution of powers in the system of local self-government bodies and executive authorities of different levels in accordance with the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Own and delegated powers of local self-government bodies are considered. The issue of financial support for expenditural authorities of local self-government bodies is studied. The main authorities of rural, settlement and city councils in the field of land resources management are investigated.

Key words: local self-government bodies, executive bodies, decentralization, powers, taxes and fees, subventions, grants, own powers, delegated powers.

УДК 336:332.1

Пелехатий А.О.

к.е.н., докторант
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Галько І.М.

аспірант
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Постановка проблеми. Конституцією України затверджено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140). Попри це, враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою в Україні до початку децентралізації, а саме надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, виконання повноважень органів місцевого самоврядування та забезпечення розвитку територій через слабку матеріально-фінансову базу було неможливим. Сьогодні в умовах адміністративно-територіальної реформи та зміни територіальної організації влади питання перерозподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади різних рівнів та відповідного розподілу фінансових ресурсів між бюджетами є особливо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню взаємодії повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади присвятили свої праці такі вчені-економісти: П. Жук, М. Козоріз, І. Коломієць, О. Кириленко, І. Луніна, В. Соколов, С. Юрій, Д. Хижняк. Водночас аналіз праць українських дослідників у світлі сучасних викликів соціально-економічного

розвитку держави загалом та територіальних громад зокрема дає змогу стверджувати про необхідність поглибленого вивчення теоретичних та практичних аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити теоретико-прикладні аспекти взаємодії та розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розподіл повноважень між різними рівнями управління здійснюється на основі принципів субсидіарності та децентралізації. При цьому в Концепції зазначено, що органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі, що є свідченням необхідності розподілу повноважень між різними рівнями управління на основі принципу спроможності до їх реалізації. Отже, доцільним є здійснення розподілу повноважень відповідно до принципів субсидіарності, децентралізації та спроможності.

Відповідно до Конституції України, на місцевому рівні в нашій державі для забезпечення розвитку територій та надання гарантованих державою послуг сформовано модель організації публічної влади, за якої взаємодіють органи місцевого самоврядування, які представляють гарантоване державою право та здатність територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, та місцеві державні адміністрації, які є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції на місцях. Отже, відбувається одночасне забезпечення на місцях влади окремих територіальних громад та народу України загалом, відповідно до чого місцеві державні адміністрації виступають «провідниками внутрішньої політики держави на місцях» [4]. Проте на практиці в процесі взаємовідносин органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій склалася ситуація нечіткого розмежування повноважень та відповідальності між цими ланками, їх дублювання та неефективності механізму їх взаємодії.

Таким чином, питання досягнення оптимального розподілу повноважень для забезпечення розвитку територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування визначено одним із ключових для вирішення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. У документі передбачено чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування базового і регіонального рівнів, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями (рис. 1). У цьому разі вагомі зміни мають торкнутися статусу місцевих державних адміністрацій, які з органів загальної компетенції переформатовуються у контрольно-наглядові органи.

Передача повноважень від центрального до різних рівнів місцевого самоврядування залежить передовсім від практики та рівня розвитку самої країни та історичних особливостей. Слід зауважити, що в Концепції під час визначення особливостей розподілу повноважень між різними рівнями управління враховано передусім особливості надання соціальних послуг та наявність територіальних обмежень під час спрямування функцій. Проте, хоча і зауважено, не враховано саме чинник спроможності органів місцевого самоврядування територіальних громад до можливості реалізації таких функцій.

В Україні реформування місцевого самоврядування характеризувалося також зміною розподілу повноважень між різними рівнями влади та доходів бюджетів різних рівнів, тому доцільним є визначення дотримання принципу відповідності наданих на місцевий рівень повноважень та фінансових ресурсів для визначення ефективності проведених реформ.

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, які безпосередньо закріплені за суб'єктами місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, та делеговані, які надаються органам місцевого самоврядування законом (рис. 2).

Ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначено, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування та гарантує їм доходну базу, достатню для забезпечення населення соціальними послугами. А ст. 143 Конституції України та ст. 85 Бюджетного кодексу визначено, що державою здійснюється фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків.

Основну частину податкових доходів місцевих бюджетів становлять загальнодержавні податки, нормативи відрахувань та особливості справляння яких визначаються на центральному рівні. Серед таких податків передовсім варто відзначити податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) та акцизні податки.

Попри це умови та нормативи зарахування загальнодержавних податків до складу доходів місцевих бюджетів не є постійними та характеризуються частими змінами. Так, із початку 2018 р. до місцевих бюджетів зараховується частина рентної плати за користування надрами; з 2020 р., відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування» [9], 100% акцизного податку з пального зараховуватимуться до спеціального фонду державного бюджету. Непостійність перерозподілу загальнодержавних податків до бюджетів різних рівнів має наслідком неспроможність органів місцевого самоврядування планувати видатки та формувати ефективну і стабільну систему місцевих податків на рівні громад.

Оскільки особливості встановлення місцевих податків та зборів визначаються на місцевому рівні, саме за рахунок цих платежів органи місцевого самоврядування мають можливість забезпечити додаткові надходження до відповідного бюджету.

За рахунок коштів державного бюджету в обов'язковому порядку фінансуються видатки на:

- освіту (загальну середню освіту, професійно-технічну, вищу, післядипломну);
- охорону здоров'я (первинну (крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами), спеціалізовану, санаторно-реабілітаційну допомогу, санітарно-епідеміологічний нагляд);
- соціальний захист та соціальне забезпечення;
- культуру і мистецтво;
- фізичну культуру і спорт тощо.

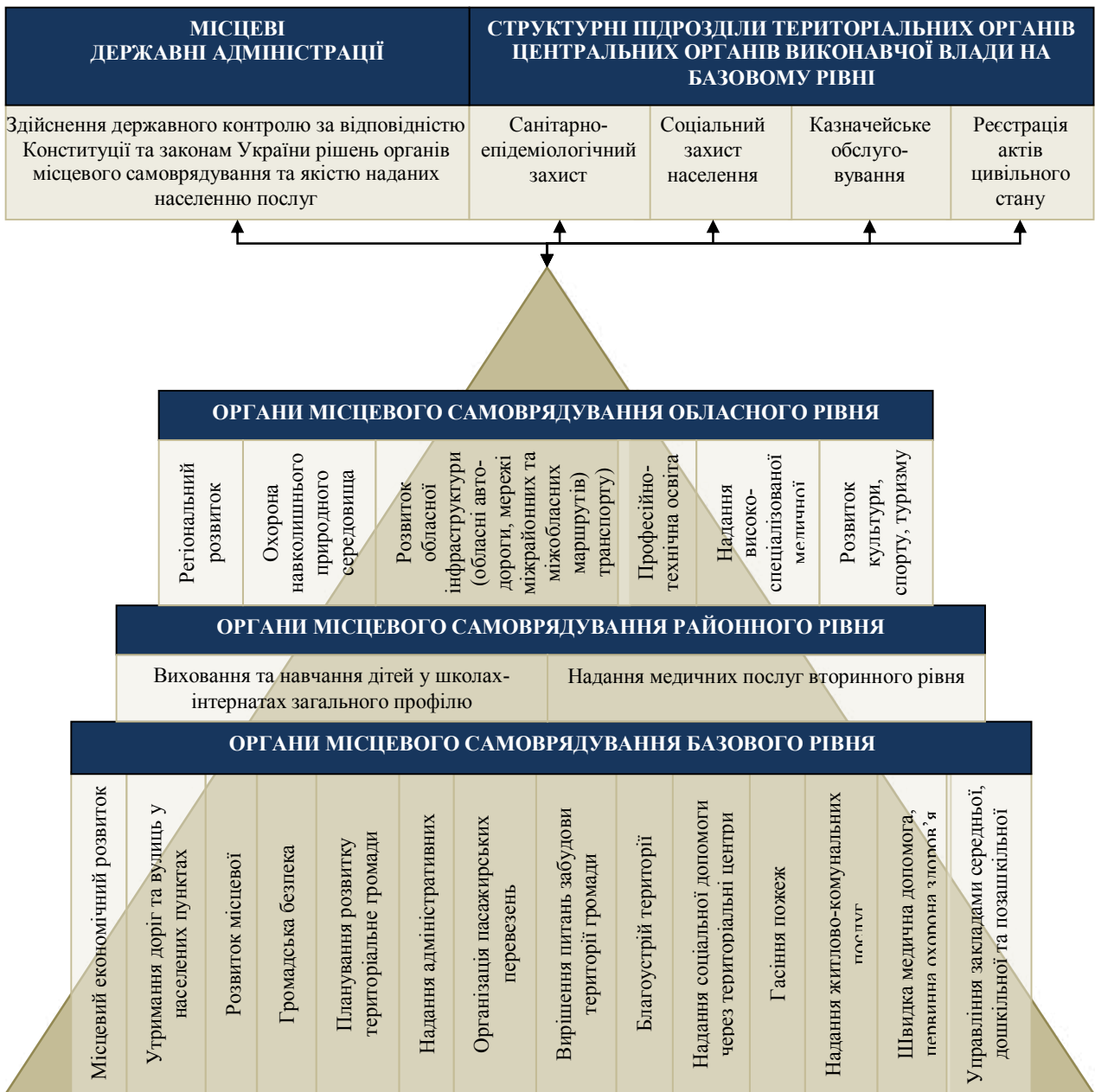


Рис. 1. Розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади різних рівнів відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Джерело: складено на основі [2]

Сьогодні забезпечення видатків на освіту здійснюється з державного бюджету за рахунок освітньої субвенції. Вона визначається та розподіляється на центральному рівні і спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників закладів середньої освіти, крім тих, кількість учнів у яких становить менше 25 осіб, та на здобуття повної загальної середньої освіти у професійно-технічних навчальних закладах. Слід зауважити, що з часу запровадження освітньої субвенції у грудні 2014 р. формулу її розподілу було змінено тричі (у 2015 р. [10] та двічі у 2017 р. [11; 12]). Це

свідчить про відсутність єдиної думки щодо розрахунку та розподілу субвенції, а отже, не сприяє впевненості на рівні громад щодо постійності її надання. Згідно з Постановою КМУ № 6 [13], органи місцевого самоврядування мають право перерозподілу в межах відповідного бюджету коштів субвенції між відповідними типами закладів та установ освіти, розподіляти залишки субвенції на кінець бюджетного періоду, а також додатково понад обсяги субвенції планувати та здійснювати з місцевих бюджетів оплату поточних та капітальних видатків закладів та установ освіти. Таким чином,

СФЕРА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО, КУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ, ПЛАНУВАННЯ ТА ОБЛІКУ

Підготовка та виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку громад
Забезпечення соціального та економічного розвитку території, залучення підприємств та організацій до участі у цьому процесі
Внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку районів та областей, а також підприємств на відповідній території
Формування цільових фондів

Участь у здійсненні державної регуляторної політики
Узгодження планів підприємств та організацій, які не належать до комунальної власності територіальної громади, проте виконання яких може мати негативні наслідки
Статистичний облік громадян
Надання адміністративних послуг

ГАЛУЗЬ БЮДЖЕТУ, ФІНАНСІВ І ЦІН

Складання та виконання бюджету, встановлення місцевих податків і зборів
Встановлення тарифів на транспортні та інші послуги
Залучення коштів підприємств та організацій, розташованих на території громади, та коштів населення на розвиток території

Контроль за сплатою платежів до місцевого бюджету на підприємствах та організаціях
Контроль за дотриманням цін і тарифів
Сприяння залученню інвестицій на відповідній території

УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Управління комунальним майном
Управління підприємствами комунальної власності та контроль за використанням їх прибутків

Погодження кандидатур на посаду керівників підприємств державної форми власності, які розташовані на території громади

ЖКГ, ПОБУТОВЕ, ТОРГОВЕЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ, ГРОМАДСЬКЕ ХАРЧУВАННЯ, ТРАНСПОРТ ТА ЗВ'ЯЗОК

Управління об'єктами ЖКГ, що перебувають у комунальній власності
Благоустрій території
Сприяння розширенню житлового будівництва
Організація громадських вбиралень, стоянок і майданчиків для паркування
Забезпечення об'єктів комунальної власності паливом, газом, водою тощо
Утилізація побутових відходів
Організація ринків, розвиток торгівлі
Затвердження маршрутів та графіків руху, організація перевезень
Утримання кладовищ
Видача дозволів на розміщення реклами

Заходи щодо розширення і вдосконалення підприємств ЖКГ
Контроль за наданням послуг ЖКГ
Контроль за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів
Облік та контроль використання житлового фонду

БУДІВНИЦТВО

Будівництво, реконструкція і ремонт об'єктів комунальної власності
Будівництво та ремонт шляхів місцевого значення
Підготовка та затвердження генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації
Залучення та координація діяльності суб'єктів містобудування
Розвиток інфраструктури

Надання документів на виконання будівельних робіт
Здійснення архітектурно-будівельного контролю
Контроль за виконанням договірних зобов'язань забудовників

ОСВІТА, ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я, КУЛЬТУРА, СПОРТ

Управління відповідними закладами, які передані громадам
Забезпечення здобуття освіти, сприяння діяльності навчально-виховних закладів та науково-просвітницьких організацій
Забезпечення пільгового проїзду учнів, студентів і медпрацівників
Організація медобслуговування і харчування в закладах освіти, культури і спорту
Сприяння розвитку творчих спілок та неприбуткових організацій у сфері культури і спорту

Забезпечення доступної і безоплатної освіти і медичного обслуговування
Забезпечення пільгових категорій населення лікарськими засобами
Допомога випускникам у працевлаштуванні
Утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування
Охорона, реставрація та використання пам'яток історії і культури тощо

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ, ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Місцеві програми охорони довкілля, організація охорони, що підлягають особливій охороні
Розпорядження землями, які перебувають у власності територіальної громади
Встановлення ставки земельного податку, плати за користування природними ресурсами, відшкодування за забруднення довкілля

Координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів
Контроль за додержанням земельного і природоохоронного законодавства
Вирішення земельних спорів
Визначення території для розміщення відходів
Організація землеустрою
Надання відомостей з Державного земельного кадастру

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Додаткові гарантії щодо соціального захисту
Вирішення питань про надання допомоги відповідним категоріям населення

Програми поліпшення умов праці та безпеки виробництва
Заходи щодо поліпшення умов життєдіяльності окремих категорій населення
Вирішення питань про надання пільг та допомоги у різних випадках
Питання опіки та піклування
Допомога бездомним

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ, ПРАВОПОРЯДКУ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН

Формування та утримання міліції
Формування аварійно-рятувальної служби

Вирішення питань про проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших заходів
Вчинення нотаріальних дій
Державна реєстрація юридичних осіб, прав на нерухоме майно

ВЛАСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Рис. 2. Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування

Джерело: складено на основі [6]

можна стверджувати: забезпечення здобуття освіти визначене як повноваження органів місцевого самоврядування з його обов'язковим виконанням на належному рівні, проте фінансові ресурси на забезпечення цієї функції залишаються в повному розпорядженні Міністерства освіти і науки України.

Слід зауважити, що освітня субвенція спрямовується лише на виплату заробітної плати педагогічним працівникам, натомість утримання технічних працівників, плата за комунальні послуги та низка інших видатків віднесені до видатків бюджетів громад, на території яких функціонують школи. Таким чином, держава стимулює органи місцевого самоврядування до реорганізації освітньої мережі та оптимізації шкіл із низькою наповнюваністю класів. Оскільки управління закладами освіти визначено власними повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, віднесення вищезазначеного переліку видатків до видатків місцевих бюджетів є юридично вірним кроком, проте, зважаючи на фінансову неспроможність великої кількості місцевих бюджетів, це може мати негативний вплив на якість освітнього процесу та інфраструктурне забезпечення.

Окремим аспектом дослідження фінансування діяльності та розвитку загальноосвітніх шкіл є їх функціонування в умовах реформування самого освітнього процесу в країні. У 2018 р. на забезпечення початкової школи дидактичними матеріалами, сучасними меблями та комп'ютерним і мультимедійним обладнанням Постановою КМУ № 237 [14] виділено додатково 1,4 млрд. грн. Розподіл субвенції здійснюватиметься облдержадміністраціями серед місцевих бюджетів різних рівнів.

Відсутністю стабільності розподілу управлінських та видаткових повноважень характеризується й професійно-технічна освіта. Фінансування професійно-технічних навчальних закладів повністю передано як видаткове повноваження на обласний рівень та на рівень міст – обласних центрів, у комунальній власності яких є такі навчальні заклади, у 2017 р. (у 2016 р. такі заклади були передані на фінансування до місцевих бюджетів, що спричинило несвоєчасну виплату заробітних плат педагогам, стипендій та неспроможність оплатити комунальні послуги). Причиною передачі видаткових повноважень на обласний рівень є (відповідно до принципу субсидіарності) можливість ефективної організації професійної освіти на місцях за рахунок обізнаності в особливостях та потребах ринку праці регіону. Разом із тим визначено фінансову підтримку з державного бюджету для здобуття професій загальнодержавного значення, яких станом на початок року нараховано 25.

Хоча фінансування ПТНЗ забезпечується з місцевих бюджетів, досі такі заклади є власністю держави, хоча впродовж 2018 р. їх мають передати в комунальну власність.

Аналогічна ситуація спостерігається і з наданням медичної субвенції. Відповідно до ст. 103 Бюджетного кодексу, медична субвенція спрямовується на оплату поточних видатків установ охорони здоров'я, крім видатків на оплату комунальних послуг і енергоносіїв, які здійснюються з відповідних місцевих бюджетів. Отже, первинна медична допомога належить до повноважень органів місцевого самоврядування, вторинна – районного рівня, надання високоспеціалізованої медичної допомоги – обласного рівня. Проте особливості фінансування визначено на центральному рівні, що прямо суперечить інтересам місцевого самоврядування, проте лежить у колі інтересів органів центральної влади, оскільки дає їм змогу здійснювати вплив на органи місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері культури, фізкультури та спорту фінансуються з місцевих бюджетів. Оскільки ці видатки здійснюються саме з бюджетів територіальних громад, часто таке фінансування здійснюється за залишковим принципом. Тому для реалізації завдань і вимог щодо розвитку цих сфер в Україні на обласному рівні визначаються та реалізуються відповідні програми.

Повноваження у сфері фізкультури та спорту спрямовані передовсім на виконання Постанови ВРУ «Про забезпечення сталого розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні в умовах децентралізації влади» [15], якою органам місцевого самоврядування рекомендовано забезпечити створення умов для регулярної організованої рухової активності населення, збереження та розвитку мережі фізкультурно-оздоровчих закладів та підтримку діяльності спортивно-оздоровчих таборів.

Питання фінансового забезпечення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування вимагає від громад використання усіх наявних ресурсів для забезпечення відповідних надходжень до бюджетів. Серед основних інструментів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування мають можливості забезпечення доходів місцевих бюджетів, – землекористування та планування розвитку земель.

Статистичні дані свідчать, що з 60 млн. га землі 40% – це землі сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів, із них 10,5 млн. га знаходяться в державній власності [16]. У період формування перших ОТГ в Україні однією з основних умов утворення та функціонування об'єднаних громад була передача саме земель поза межами громади в їхню комунальну власність. Попри це анонсовані дії так і не були реалізовані. Відповідно до ст. 12 Земельного кодексу України, до повноважень сільських, селищних та міських рад у сфері управління земельними ресурсами віднесено:

– розпорядження землями територіальних громад;

– передачу земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб;

– надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;

– вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності;

– викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Таким чином, повноваження органів місцевого самоврядування територіальних громад обмежуються виключно землями, віднесеними до комунальної власності громад. Такі землі переважно розташовані в межах населеного пункту. Загалом розпорядження земельними ресурсами в Україні віднесено до компетенції різних рівнів управління залежно від виду землі (ст. 122 Земельного кодексу України):

– управління землями, які віднесені до комунальної власності територіальних громад, здійснюється сільськими, селищними, міськими та радами ОТГ;

– передача земельних ділянок у власність або у користування з відповідних земель спільної власності територіальних громад для всіх потреб здійснюється обласними та районними радами;

– передача земельних ділянок із земель державної власності у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для ведення водного господарства; будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо) здійснюється районними державними адміністраціями на їхній території;

– передача земель сільськогосподарського призначення державної власності у власність або у користування для всіх потреб віднесено до компетенції центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальних органів;

– передача земельних ділянок із земель державної власності у власність або у користування у межах міст обласного значення та за межами населених пунктів та земельних ділянок, що не входять до складу певного району, або у разі коли районна державна адміністрація не утворена, для всіх потреб здійснюється обласними державними адміністраціями на їхній території.

Така ситуація не сприяла забезпеченню спроможності утворених ОТГ та суперечила принципу повсюдності місцевого самоврядування. Для вирішення зазначеної проблеми було прийнято низку нормативно-правових актів у сфері регулювання земельних відносин:

– Постанова КМУ № 413 від 7.06.2017, якою затверджено Стратегію вдосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними;

– Розпорядження КМУ «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» № 60-р від 31.01.2018.

Метою прийняття першого нормативно-правового акту є створення прозорої та дієвої системи управління у сфері використання й охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, забезпечення ефективного функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів, запобігання деградації земель. Серед основних завдань Стратегії – забезпечення оптимального використання земель, зокрема з урахуванням регіональних програм і планів розвитку територій, генеральних планів населених пунктів [17]. Другим нормативно-правовим актом КМУ доручив Держгеокадастру з 01.02.2018 розпочати передачу земель сільськогосподарського призначення державної форми власності в комунальну власність ОТГ, окрім тих ділянок, які не можуть бути передані в комунальну власність [18].

Прийняття рішення про передачу земельних ділянок у комунальну власність ОТГ забезпечить зростання їх спроможності передовсім за рахунок збільшення надходжень від плати за землю, оскільки у розпорядження ОТГ може перейти близько 7,2 млн. га землі, що дасть змогу забезпечити зростання надходжень від цього місцевого податку на 30–40% [19]. Окрім того, збільшення площі земельних ділянок у комунальній власності громад сприятиме зростанню інвестицій у розвиток сільського господарства на території ОТГ та дасть змогу громадам ефективно використовувати свій економічний потенціал через розвиток сільськогосподарського виробництва.

Важливою перевагою надання розпорядження землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів об'єднаним громадам, тобто на рівень місцевого самоврядування, є можливість усунення корупційних ризиків. Так, значна частка таких земель сьогодні здається в оренду за платою, нижчою від ринково зумовлених цін, що є причиною недоотримання в державний бюджет значних коштів. Органи місцевого самоврядування та жителі громади загалом в умовах розпорядження земельною ділянкою зацікавлені в максимально ефективній її реалізації або здачі в оренду, що суттєво знижує зазначені ризики. Крім того, на місцевому рівні контроль над процесом розпорядження землею з боку громадськості значно дієвіший.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, проаналізувавши основні проблемні питання перерозподілу повноважень між різними рівнями управління та їх забезпечення фінансовими ресурсами, можна зробити такі висновки:

– по-перше, існує проблема неврахування спроможності територіальних громад через різну чисельність населення та інших вагомих чинників із погляду надання їм відповідного обсягу повноважень. Це може призвести до невиконання окремих повноважень або погіршення якості надання суспільних послуг у певних громадах;

– по-друге, внаслідок існування проблеми дублювання повноважень органів виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях та органів місцевого самоврядування існує потреба розмежування сфер їхньої компетенції з максимальним уникненням спільних повноважень. Сьогодні Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено основні функції, виконання яких має забезпечувати кожний рівень, проте ці повноваження мають бути затверджені у відповідних законодавчих актах (Законі України «Про місцеве самоврядування» та Законі України «Про державні адміністрації»);

– по-третє, в умовах реформи місцевого самоврядування та формування ОТГ передача низки повноважень на рівень громади не супроводжувалася передачею відповідних достатніх фінансових ресурсів. Відповідно, окремі видаткові повноваження виконуються за залишковим принципом, що негативно впливає на якість наданих послуг;

– по-четверте, делеговані повноваження передаються на місцевий рівень з обов'язковою умовою їх виконання і передачею фінансових ресурсів для їх виконання. Суспільні послуги у сфері освіти та первинної медичної допомоги було передано на місцевий рівень з їх забезпеченням за рахунок відповідних субвенцій із державного бюджету, що підвищує рівень залежності місцевих бюджетів від центру. Крім того, нестабільність та постійна зміна умов надання субвенцій не сприяють довірі територіальних громад до центрального рівня.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Конституція України : Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. С. 141.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: травень 2018 р.).
3. Бюджетний кодекс України : Закон № 2456-VI від 08.07.2010. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: червень 2018 р.).

4. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. *Наукові записки. ІПІНД ім. І.Ф. Кураса НАН України*. Вип. 44. С. 144–150.

5. Про місцеві державні адміністрації : Закон № 586-XIV від 09.04.1999. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: червень 2018 р.).

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон № 280/97-ВР від 21.05.1997. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>.

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон від 28.12.2014 № 79-VIII.

8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.

9. Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України № 96 від 08.02.2017.

10. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України № 435 від 26.06.2015.

11. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України № 114 від 01.03.2017.

12. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України № 1088 від 27.12.2017.

13. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України № 6 від 14.01.2015.

14. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» : Постанова Кабінету Міністрів України № 237 від 04.04.2018.

15. Про забезпечення сталого розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні в умовах децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України № 1695-VIII від 19.10.2016.

16. Як передати землю громадам: аналіз нового законопроекту *Мінрегіонбуду?* URL : <https://agropolit.com/blog/228-yak-peredati-zemlyu-gromadam-analiz-novogo-zakonoprojektu-minregionbudu>.

17. Про затвердження Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : Постанова Кабінету Міністрів України № 413 від 07.06.2017.

18. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 60-р від 31.01.2018.

19. Землі поза межами населених пунктів передадуть тергромадам. *Конкурент. Ділове інтернет-видання Волині*. 2018. URL : <http://konkurent.in.ua/news/ukrayina/22991/zemli-poza-mezhami-naselenih-punktiv-peredadut-tergromadam-infografika.html&lang=uk>.