Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні



ОЕСР

Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні



Цей документ та будь-які мапи, що він їх може містити, не мають на меті поставити під сумнів статус чи суверенітет будь-якої території, розмежування міжнародних кордонів та назв будь-яких територій, міст чи зон.

Цю публікацію слід цитувати так:
OECD (2018), *Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні*, Видавництво ОЕСР, Париж.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk

ISBN 978-92-64-30147-4 (друкована версія)
ISBN 978-92-64-30148-1 (PDF ВЕРСІЯ)

Статистичні дані для Ізраїлю надані відповідними органами Ізраїлю, тож відповідальність за точність цих даних несуть відповідні органи. Використовуючи такі дані, ОЕСР не має на меті поставити під сумнів статус Голанських висот, Східного Єрусалиму та ізраїльських поселень на Західному березі, що вони їх мають згідно з міжнародним правом.

Photo credits: Cover Illustration © Jeffrey Fisher.

Виправлення до публікацій ОЕСР доступні онлайн за посиланням: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OECD 2018

Ви можете копіювати, завантажувати чи друкувати зміст публікацій ОЕСР для власного використання, а також включати цитати з публікацій, баз даних та мультимедійних продуктів ОЕСР до власних документів, презентацій, блогів, веб-сайтів та навчальних матеріалів за умови, що буде вказано відповідне покликання на ОЕСР як на джерело та власника авторських прав. Усі запити щодо публічного чи комерційного використання та права на переклад потрібно надсилати на адресу *rights@oecd.org*. Запити щодо дозволу на розміщення фотокопій частин цього дослідження для публічного чи комерційного використання потрібно надсилати безпосередньо до Центру управління авторськими правами на адресу *info@copyright.com* або до Французького центру використання прав на копії *contact@cfcopies.com*.

Вступне слово

Починаючи з 2014 року, Уряд України почав капітальну перебудову своїх багаторівневих і територіальних структур управління. Одним з інструментів цієї перебудови стала реформа децентралізації. Щоб децентралізація була ефективною, недостатньо просто передати повноваження на нижчі рівні влади. Потрібно виконати низку інших важливих умов, починаючи із забезпечення достатніх та належних ресурсів для виконання нових обов'язків. Ресурси мають підкріплюватися належним потенціалом на субнаціональному рівні, належними механізмами координації, ефективними системами моніторингу та гарним балансом у способах децентралізації різних політичних функцій.

Уряд України в особі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України звернувся до ОЕСР із проханням про надання підтримки в успішній імплементації реформи децентралізації, відштовхуючись від Територіального огляду України, проведеного ОЕСР у 2013 році. Цей документ підготований у рамках Плану дій з поглиблення співробітництва між Урядом України та ОЕСР, що був підписаний у квітні 2015 року і ґрунтується на трьох основних пріоритетах. Так, План дій охоплює три пріоритети: і) протидія корупції; іі) державне управління та верховенство права; ііі) інвестиційний та бізнес клімат. Другий пріоритет, який стосується державного управління, серед іншого, передбачає підтримку в реформі децентралізації.

Цей звіт оновлює та розширює попередній регіональний аналіз України ОЕСР з урахуванням тенденцій у розвитку після початку конфлікту на Донбасі, дає уявлення про порядок денний територіальної реформи і реформи децентралізації та аналізує вплив фіскальної децентралізації. Аналіз структури та імплементації багаторівневого державного управління та реформи децентралізації в Україні, що міститься у цьому звіті, окреслює досягнуті успіхи, визначає напрямки подальшого розвитку та пропонує коротко-, середньо- і довгострокові рекомендації.

Цей документ був підготований у рамках робочої програми Комітету ОЕСР із політики у сфері регіонального розвитку (RDPC) — передового міжнародного форуму у сферах політики регіонального, міського та сільського розвитку та багаторівневого управління — за підтримки Центру підприємництва, МСП, регіонів та міст. Ще одним партнером у підготовці цього документа став євразійський підрозділ Секретаріату ОЕСР з глобальних відносин.

RDPC тривалий час боровся за визнання важливості адаптації багаторівневого управління та територіально-орієнтованих підходів до потреб місцевої та регіональної громад. Щоб підтримати передові ініціативи RDPC у цьому напрямку, у 2016 році ОЕСР провела серію досліджень у сфері багаторівневого управління. Цей звіт присвячений Україні та містить інформацію про досвід у реформуванні, яка доповнює базу знань, сформовану зазначеною серією досліджень.

Цей звіт був обговорений 8 грудня 2017 року на 38-му засіданні Комітету ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку і затверджений 15 січня 2018 року.

Подяки

Цей звіт був підготований Центром підприємництва, МСП, регіонів та міст (CFE) ОЕСР під керівництвом його Директора, Ламії Камал-Шауі, у співпраці із Секретаріатом ОЕСР з глобальних відносин під керівництвом Андреаса Шааля.

Проект був імплементований у контексті Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та ОЕСР. Його імплементація стала можливою завдяки фінансовій підтримці Представництва Європейського Союзу в Україні та Урядів Чеської Республіки, Фландрії (Бельгія) та Республіки Польща.

Координація підготовки та редагування звіту здійснювалися політичним аналітиком Марією-Варінією Міхалун, під керівництвом Керівника відділу Підрозділу децентралізації, державних інвестицій та субнаціонального фінансування економіки, статистики та багаторівневого управління CFE, Доротеї Аллен-Дюпре. Розділ 1 було підготовано Антуаном Компсом та Джібраном Пантекі. Розділ 2 було підготовано Марією-Варінією Міхалун. Розділ 3 було підготовано Ізабель Шатрі. Розділ 4 було підготовано Джібраном Пантекі та Антуаном Компсом. Вагомий внесок у підготовку Розділу 2 цього звіту зробив Старший науковий співробітник Департаменту врядування, державності та безпеки, Німецького інституту розвитку, Йорн Гравінгхолт, а у підготовку Розділу 4 — професорка Інституту досліджень та інновацій задля сталості в цивільному будівництві (CERIS) Вищого технічного інституту Лісабонського університету (Португалія), Розаріо Макаріо. Важливу допомогу у дослідницькій та перекладацькій діяльності надавала Людмила Таутиєва та не менш важливу підтримку у процесі підготовки звіту — Люк Макл, Габріела Міранда, Хоакім Олівейра Мартінс та Вільям Томпсон (ОЕСР). В Україні операційну, логістичну та адміністративну підтримку надавав Михайло Семчук, підтримку в усному та письмовому перекладах — Людмила Тараніна.

ОЕСР дякує українській владі національного та субнаціонального рівнів за співпрацю та підтримку у процесі огляду. Окрема подяка висловлюється Віце-прем'єр-міністру — Міністру регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Геннадію Зубку — за надану проекту підтримку та першому заступнику Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, В'ячеславу Негоді і його підлеглим — за співпрацю із проектом. Також хочемо подякувати представникам Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури, Міністерства екології, Кабінету Міністрів, Державна служба статистики України (ДССУ) та Адміністрації Президента України — за їхню згоду зустрічатися з групою ОЕСР та ділитися цінною інформацією у ході місій. Окрема подяка за участь у семінарах та навчальних візитах, а також підтримку в організації семінарів ОЕСР висловлюється представникам Асоціації міст України, Асоціації об'єднаних територіальних громад та Української асоціації районних та обласних рад.

Подяка за постійні підтримку, консультації та участь висловлюється Бенедикту Герману та Домініку Папенхайму (Представництво Європейського Союзу в Україні), Сергію Максименку та Юрію Третяку (Програма «U-LEAD з Європою»), Олександрі Лінден та Мар'яні Семенишин (GIZ-Україна та The House of Decentralisation) ОЕСР дякує за плідні дискусії та інформацію, надану міжнародною спільнотою в Україні у ході зустрічей тематичної робочої групи донорів з питань децентралізації, координованих Крістіаном Діслером та Ілоною Постемською зі Швейцарського бюро співробітництва в Україні.

ОЕСР також вдячна зацікавленим сторонам із міністерств, Верховної Ради України, органів влади субнаціонального рівня, академічної спільноти, громадянського суспільства та спільноти міжнародних донорів, які зустрічалися з групою ОЕСР у ході її місій та брали участь у серії семінарів ОЕСР у Києві, Миколаєві, Львові, Житомирі та Харкові з грудня 2016 року по липень 2018 року. Окрема подяка також висловлюється представникам країни та експертам ОЕСР, які поділилися своїми знаннями та досвідом на організованих ОЕСР семінарах: Франсуа Бафуа (Національний центр наукових досліджень (CNRS), Інститут політичних досліджень, Париж, Франція), Жану-Крістофу Бодуіну (Загальний офіс територіальної рівності, Франція), Мирославу Чекаю (Національний фонд охорони навколишнього середовища та управління водними ресурсами, Польща), Албі Даколі Вілсон (Фонд місцевої автономії та управління, Албанія), Кристофу Делаттеру (Фламандська асоціація міст і муніципалітетів, Бельгія), Тетяні Есковар Фадул (Департамент національного планування, Колумбія), Іріс де Грааф (Міністерство внутрішніх справ та відносин у королівстві, Нідерланди), Малгоржаті Люблінскій (Міністерство регіонального розвитку, Польща), Адріану Мазуру (Міністерство інфраструктури і будівництва, Польща), Артуру Модржевськи (Білостоцький університет, Польща), Давиду Шесцило (Варшавський університет, Польща), Юліану Таленсу (Міністерство президентства та територіальних адміністрацій, Іспанія), Міхалу Воляньски (Варшавська школа економіки).

Для підготовки цього звіту була використана низка джерел інформації, у тому числі результати проведених у ході місій інтерв'ю, представлені у ході семінарів інформація та презентації, огляди ОЕСР та опубліковані міжнародною спільнотою дослідження урядових та фінансових практик, а також провідні практики та свідчення, зібрані у ході двох навчальних візитів, організованих для групи відібраних зацікавлених сторін з України у контексті цього проекту (першого — до Фландрії (Бельгія) у квітні 2017 року, другого — до Любліна та Жешува (Польща) у вересні 2017 року).

Реалізація цього проекту була би неможливою без адміністративної та логістичної підтримки Марії Феррейри та Теї Чубінідзе у підготовці місій та заходів. Рекомендації з підготовки публікації надавалися Піларом Філіпом. Кінцевий варіант тексту був відредагований та підготований до друку Дженніфер Аллен.

Зміст

Вступне слово **3**

Подяки **5**

Скорочення та абревіатури **13**

Резюме **15**

Подальші кроки 17

Оцінка та рекомендації **19**

Загальний огляд 19
Тенденції регіонального розвитку в Україні 19
Поступ територіальної реформи та реформи багаторівневого державного управління за період з 2014 року 24
Рух далі по об'єднанні громад: бюджетна децентралізація та вдосконалення управління на місцях 30
Децентралізація у секторі транспорту в Україні: аналіз прикладу 43

1. Тенденції регіонального розвитку в Україні з урахуванням наслідків конфлікту на Донбасі **51**

Вступ 52
Загальний огляд макроекономіки 52
Тенденції на субнаціональному рівні 59
Подолати перешкоди на шляху розвитку українських регіонів 85
Залучення громадянського суспільства та місцеве врядування 100
Примітки 105
Бібліографія 109
Додаток 1.A Індекс географічної концентрації 113
Додаток 1.B Додаткові графіки й таблиці 114
Бібліографія 115
Додаток 1.C Ефективність ринку праці в областях України 116
Порівняння рівня безробіття/незаповнених вакансій на певний момент в часі 116
Як заповнюваність вакансій відреагувала на підвищення рівня безробіття в регіонах? 117
Криві Бевериджа для окремих регіонів 118
Примітки 121

2. Поступ територіальної реформи та реформи багаторівневого державного управління в Україні за період з 2014 року **123**

Вступ 124
Дослідження реформи децентралізації в контексті української системи врядування 131

Забезпечення збалансованого підходу до територіальної реформи 139
Для успішної реалізації реформи багаторівневого державного управління необхідно вдосконалити механізми координації 143
Об'єднання муніципалітетів як платформа для децентралізації 156
Досягнення в області регіонального розвитку, 2014–2017 рр. 182
Висновки 196
Примітки 196
Бібліографія 198
Додаток 2.A. Адміністративно-територіальний устрій, запропонований Концепцією 203
Додаток 2.B. Розподіл обов'язків між різними рівнями врядування 204
Бібліографія 207

3. Посилення фіскальної децентралізації в Україні 209

Вступ 210
Фіскальна децентралізація в Україні: Контекстуальні дані та реформи 2014–2015 рр. 211
Вплив реформи фіскальної децентралізації та майбутні виклики 249
Покращення надання місцевих публічних послуг з використанням більш прозорого та ефективного управлінського інструментарію 266
Вдосконалене публічне інвестування на всіх рівнях врядування для цілей регіонального розвитку в Україні 271
Покращення якості та доступу до даних про фінанси та активи субнаціонального рівня 285
Спроможність людських ресурсів в органах врядування субнаціонального рівня 288
Примітки 297
Бібліографія 299
Додаток 3.A. Фінансовий вимір у рамках Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 302
Додаток 3.B. Основні нормативно-правові акти, що впливають на фіскальні відносини між рівнями врядування 304
Бібліографія 305
Додаток 3.C. Сфера відповідальності субнаціональних органів влади 306
Додаток 3.D. Розщеплені податки та податки з власних джерел до реформи 2014–2015 років та після 308

4. Децентралізація у транспортному секторі України: практичний аналіз 311

Вступ 312
Стан транспортної інфраструктури в Україні 312
Зміцнення державного управління та координації у секторі транспорту 317
Модернізація систем міського громадського транспорту 324
Покращення результативності логістики та відносини порт-місто 334
Висновки та рекомендації 339
Примітки 343
Бібліографія 343
Додаток 4.A Додаткові цифри й таблиці 346
Бібліографія 347

Таблиці

Таблиця 2.1. Світові показники державного управління: Україна та сусідні країни 132
Таблиця 2.2. Процентильне ранжування ефективності державного управління: Україна та сусідні країни 133

Таблиця 2.3. Сприйняття корупції за видами інституцій, 2013 134
Таблиця 2.4. Структура субнаціональних органів державного управління в Україні: Спрощений огляд до реформи, за період до 2015 року[1] 139
Таблиця 2.5. Варіанти перспективного плану для новостворених об'єднаних територіальних громад у Київській області 162
Таблиця 2.6. Стара й нова парадигми політики регіонального розвитку 183
Таблиця 3.1. Бюджетні та фіскальні правила, що застосовуються до органів влади субнаціонального рівня в Україні 248

Графіки

Графік 1.1. Окремі показники економіки України 54
Графік 1.2. Динаміка експорту України 56
Графік 1.8. Витрати й переваги агломерації 67
Графік 1.9. Агломерація Києва: міська присутність при нічному освітленні, 1996-2010 68
Графік 1.10. Кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (як частка населення регіонів), січень 2017 73
Графік 1.11. Внесок у зростання економіки країни *, Україна, 2004-14 74
Графік 1.12. Індекс географічної концентрації ВВП у регіонах рівня TL2, 2014 76
Графік 1.13. Внесок у зростання ВВП країни регіонів рівня TL2, що найшвидше розвиваються, 2004-14 77
Графік 1.14. Внесок у зростання економіки України у порівнянні з часткою у ВВП, 2004-14* . 78
Графік 1.15. Реальна валова додана вартість за секторами (індекс, 2004=100) 80
Графік 1.16. Щорічне зростання продуктивності в регіонах України, 2005-14 80
Графік 1.17. Індекс Джіні, - ВВП на душу населення, - в регіонах рівня TL2, 2014 81
Графік 1.18. Індекс Джіні: ВВП на душу населення в регіонах TL2, ... 84
Графік 1.19. Тенденції регіонального розкиду (дисперсії) в Україні 86
Графік 1.20. Вплив рецесії 2014-15 років на безробіття в регіонах 87
Графік 1.21. Регіональна дисперсія безробіття, Україна 88
Графік 1.22. Динаміка рівня безробіття та наявності вакансій по областях, Україна, 2013-16 ... 89
Графік 1.23. Частка офіційної зарплати нижче 3000 грн у структурі заробітної плати, Україна, грудень 2016 93
Графік 1.24. Частка активного населення з вищою освітою, Україна, 2015 95
Графік 1.25. Під-сектори промисловості у період спаду 2013-16 років, Україна 98
Графік 1.26. Регіональні відмінності явки на останніх загальних виборах, 2014 102
Графік 1.27. Співвідношення довіри до того, що органи місцевої влади вирішують проблему корупції, та участі електорату у виборах, Україна 103
Графік 2.1. Рівень сприйняття корупції в Парламенті України високий, 2016 136
Графік 2.2. Боротьба з корупцією в уряді 136
Графік 2.3. Сприйняття громадянами зусиль мерів у напрямку подолання корупції 137
Графік 2.4. Від стратегічного бачення до галузевих політик і програм 151
Графік 2.5. Середній рівень схвалення місцевих установ 158
Графік 2.6. Чинна і пропонована структура управління земельними ресурсами і доходами 170
Графік 2.7. Угоди про міжмуніципальне співробітництво в Україні: Номер за категорією послуг 176
Графік 3.1. Видатки органів влади субнаціонального рівня як відсоток ВВП та загальних державних видатків у країнах ОЕСР та Україні, 2015 р. 212
Графік 3.2. Частка органів влади субнаціонального рівня у структурі загального державного управління у країнах ОЕСР та Україні (2015 р.) 214

Графік 3.3. Структура видатків за категоріями органів влади субнаціонального рівня, 2016 рік (оціночні дані) 215
Графік 3.4. Структура видатків державних органів субнаціонального рівня за сферами (згідно із Класифікацією функцій органів державного управління (COFOG)): ОЕСР та Україна, 2015 рік 217
Графік 3.5. Видатки на субнаціональному рівні у відношенні до загальної суми державних видатків та ВВП, 1995–2014 рр. 219
Графік 3.6. Державні інвестиції в Україні як відсоток ВВП 220
Графік 3.7. Інвестиції органів влади субнаціонального рівня як відсоток ВВП та загальної суми державних інвестицій в ОЕСР та Україні, 2015 рік 221
Графік 3.8. Від простих угод до більш формальних форм співробітництва 224
Графік 3.9. Структура доходів органів влади субнаціонального рівня: країни ОЕСР та Україна, 2015 рік 226
Графік 3.10. Зміни часток джерел доходів бюджетів субнаціонального рівня 227
Графік 3.11. Податкові надходження як відсоток від загальної суми доходів у 22 обласних центрах України, 2015 рік 227
Графік 3.12. Зміни часток податкових надходжень і трансфертів по відношенню до ВВП 228
Графік 3.13. Міжбюджетні трансферти, 2013 р. 229
Графік 3.14. Міжбюджетні трансферти, 2016 р. 229
Графік 3.15. Новий механізм вирівнювання в Україні: базова та реверсна дотації 230
Графік 3.16. Податкові надходження на субнаціональному рівні як відсоток ВВП: країни ОЕСР та Україна, 2015 рік 234
Графік 3.17. Частка надходжень від податку на доходи фізичних осіб у структурі податкових надходжень на субнаціональному рівні в обраних країнах ОЕСР та Україні, 2015 рік 237
Графік 3.18. Надходження від податку на прибуток підприємств на одного жителя в регіонах та місті Києві, 2015 рік 238
Графік 3.19. Структура субнаціональних податків і зборів, 2016 р. 239
Графік 3.20. Регулярні податки на майно, що сплачуються на субнаціональному рівні у країнах ОЕСР та Україні 241
Графік 3.21. Державний борг на субнаціональному рівні як відсоток ВВП та загальної суми державного боргу у країнах ОЕСР та Україні (2015 р.) 246
Графік 3.22. Борг у розрахунку на мешканця обласних центрів, 2015 рік 247
Графік 3.23. Структура доходів об'єднаних територіальних громад, 2016 рік 254
Графік 3.24. *Приєднання України до Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування* 272
Графік 3.25. Кореляція регіонального ВВП на душу населення та асигнувань ДФРР на одного мешканця (2015 та 2016 роки) 274
Графік 3.26. Кількість держслужбовців на центральному та місцевому рівнях, 1 січня 2016 року 289
Графік 3.27. Середня зарплата державних службовців у центральних і місцевих органах влади, Україна 293
Графік 4.2. Якість доріг та інфраструктури залізниці* 314
Графік 4.3.. Якість морських портів та інфраструктури повітряного транспорту * 316
Графік 4.4. Видатки Державного бюджету на потреби сектору транспорту в Україні 318
Графік 4.5. Інституційні відносини органів, відповідальних за дорожне хазяйство в Україні.. 319
Графік 4.6. Інституційні відносини Київської міської державної адміністрації (КМДА) та муніципальних транспортних компаній 320
Графік 4.7. Доходи на душу населення від транспортних податків і зборів на місцевому рівні, 2016 326

Графік 4.8 Порівняння плати за проїзд у громадському транспорті та ВВВ на душу населення в містах 327
Графік 4.9. Вплив Whim протягом перших двох років реалізації проекту 333
Графік 4.10. **Індекс результативності логістики: Україна та окремі країни з еталонними показниками, 2016** 335
Графік 4.11. **Показники ОЕСР в категорії сприяння торгівлі, 2017** 336

Вставки

Вставка 1.5. Низька територіальна концентрація ВВП, але дуже концентроване зростання ВВП 75
Вставка 1.6. Щорічне опитування українських муніципалітетів 104
Вставка 2.1. П’ять чинників спроможності держави до відновлення 126
Вставка 2.2. Настанови щодо ефективної децентралізації для підтримки регіонального і місцевого розвитку 128
Вставка 2.3. Важливість судової реформи для сприяння децентралізації 135
Вставка 2.4. Рекомендації щодо покращення умов державного управління 138
Вставка 2.5. Три закони в основі реформи децентралізації 141
Вставка 2.6. Координація, співпраця і співробітництво 143
Вставка 2.7. Центр врядування: що це, чому він важливий, що він може робити 145
Вставка 2.8. Офіс реформ Кабінету Міністрів України 146
Вставка 2.9. Координаційний комітет Польщі з питань політики розвитку 148
.Вставка 2.10. Органи зі сприяння діалогу в Польщі та Швеції 151
Вставка 2.11. Рекомендації щодо вдосконалення механізмів координації та забезпечення успішної децентралізації 154
Вставка 2.12. Процес добровільного об’єднання громад в Україні 157
Вставка 2.13. Плани об’єднання громад «Експерт», «Компроміс» та «Консенсус» 161
Вставка 2.14. Реформування проміжного рівня влади в Італії 165
Вставка 2.15. Дільниці лікарень у штаті Флорида та у Фінляндії 167
Вставка 2.16. Сталий збір і утилізація відходів, Корча, Албанія 173
Вставка 2.17. Приклади обов’язкового міжмуніципального співробітництва в державах-членах ОЕСР 175
Вставка 2.18. Приклади договорів «другого покоління» про міжмуніципальне співробітництво — від Польщі до Бразилії) 177
Вставка 2.19. Міжмуніципальне співробітництво в Полтавській області 179
Вставка 2.20. Рекомендації щодо посилення процесу об’єднання громад 180
Вставка 2.21. Застосування «нової» парадигми до політики регіонального розвитку 183
Вставка 2.22. Планування розвитку в м. Одеса 184
Вставка 2.23. Міжнародні програми, що сприяють регіональному розвитку та децентралізації 190
Вставка 2.24. Проект «Підхід до місцевого розвитку, орієнтований на громаду», ІІІ етап 191
Вставка 2.25. Агентства регіонального розвитку у Жешуві й Торуні, Польща. 194
Вставка 2.26. Рекомендації для зміцнення досягнень у галузі регіонального розвитку 195
Вставка 3.1. Форми постачальників послуг на умовах опосередкованого управління в Україні 222
Вставка 3.2. Форми міжмуніципального співробітництва та фінансування в ОЕСР 223
Вставка 3.3. Механізм вирівнювання в Україні 230
Вставка 3.4. Неефективне використання трансфертів із державного бюджету на потреби соціального забезпечення, охорони здоров’я та освіти 233

Вставка 3.5. Податок на доходи фізичних осіб у країнах ОЕСР: важливе джерело доходів органів влади субнаціонального рівня 235
Вставка 3.6. Реформа податку на майно в Україні 239
Вставка 3.7. Субнаціональний податок на майно в ОЕСР 241
Вставка 3.8. Визначення тарифів на місцеві державні послуги в Україні 244
Вставка 3.9. Фіскальні правила, що регулюють діяльність органів влади субнаціонального рівня в Україні 247
Вставка 3.10. Досвід окремих країн ОЕСР з багаторівневим діалогом і координацією 256
Вставка 3.11. Рекомендації для стабілізації та поглиблення фіскальної децентралізації: Загальні принципи 257
Вставка 3.12. Рекомендації щодо вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів 260
Вставка 3.13. **Рекомендації щодо вдосконалення системи субнаціональних податків** 265
Вставка 3.14. Інструменти фінансування, що базуються на вартості землі: Фокус на кількох міжнародних практиках 269
Вставка 3.15. Рекомендації щодо покращення надання місцевих публічних послуг 270
Вставка 3.16. *Рекомендація Ради ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування* 272
Вставка 3.17. Деякі приклади інструментів підтримки розробки проектів державно-приватного партнерства на субнаціональному рівні 279
Вставка 3.18. Запобігання нефінансуванню повноважень на місцевому рівні: Приклад Данії 281
Вставка 3.19. Роль Рахункової палати у проведенні фінансових аудитів субнаціональних органів в Україні та державах-членах ОЕСР 282
Вставка 3.20. Рекомендації щодо вдосконалення багаторівневого управління державними інвестиціями 284
Вставка 3.21. Рекомендації щодо покращення якості та доступу до даних про фінанси та активи субнаціонального рівня 287
Вставка 3.22. Новий Закону України «Про державну службу» та його вплив на органи місцевого самоврядування 290
Вставка 3.23. Зарплати в центральних і місцевих органах влади: вищі та більш гармонізовані 292
Вставка 3.24. Потреби в навчанні працівників органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах 294
Вставка 3.25. Рекомендації для підвищення рівня спроможності людських ресурсів 297
Вставка 4.1. Міжмуніципальне співробітництво у сфері громадського транспорту: досвід Польщі 323
Вставка 4.2. *Механізми врахування приросту вартості у Франції:* 329
Вставка 4.3. Мобільність як послуга та додаток: Whim, Фінляндія 333
Вставка 4.4. Основні моменти дослідження ОЕСР щодо портових міст 337
Вставка 4.5. Рекомендації щодо подальшої реформи децентралізації у секторі транспорту в Україні 339

Скорочення та абревіатури

АОТГ	Асоціація об'єднаних територіальних громад
РПУ	Рахункова палата України
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
СВА	Підхід до місцевого розвитку, орієнтований на громаду
ЦСЄ	Центральна та Східна Європа
СНД	Співдружність Незалежних Держав
ППП	Податок на прибуток підприємств
DRT	Транспорт, який реагує на попит
ЄС	Європейський Союз
ПІІ	Прямі іноземні інвестиції
ФМТ	Функціональна міська територія
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ІЛР	Індекс людського розвитку
ВПО	Внутрішньо переміщені особи
ММС	Міжмуніципальне співробітництво
МВФ	Міжнародний валютний фонд
РЗВ	Рівень заповнюваності вакансій
км^2	Квадратний кілометр
НАДУ	Національна академія державного управління
НДТ	Непідконтрольні державі території
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
ДПП	Державно-приватне партнерство
АРР	Агенція регіонального розвитку
ДСЗ	Державна служба зайнятості
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
МСП	Малі та середні підприємства
ДСРР	Державна стратегія регіонального розвитку
ТР2/ ТР3	Територіальний рівень 2/ Територіальний рівень 3
грн	Українська гривня (валюта)
дол. США	Долар США (валюта)
ОТГ	Об'єднані територіальні громади

Резюме

Коли на початку 2014 року ОЕСР опублікувала звіт за результатами *Територіального огляду України*, перед країною стояла велика кількість серйозних пов'язаних між собою проблем. Серед них були значна регіональна нерівність, високий рівень безробіття та неформальної зайнятості, низька якість публічних послуг та централізованість згори донизу структур багаторівневого державного управління, укорінена в практиках, що існували до проголошення незалежності. Соціальне невдоволення, політичні зміни та збройний конфлікт, які Україна пережила з того часу, поглибили ці проблеми і підкреслили необхідність підвищення стійкості держави. Для вирішення цих проблем та використання потенціалу регіонального економічного розвитку, постала гостра необхідність у територіальній реформі, у тому числі більшій децентралізації субнаціонального управління.

З 2014 року Україна подолала значну відстань на шляху до регіонального розвитку, територіальної реформи та децентралізації. Кабінет Міністрів запустив реформу багаторівневого державного управління, яка передбачає інтенсивну децентралізацію. У короткий проміжок часу були зроблені успішні кроки у напрямку об'єднання громад та більшої фіскальної, адміністративної та політичної децентралізації. Цей процес був підкріплений Державною стратегією регіонального розвитку на 2015–2020 роки.

Проте деякі проблеми з багаторівневим управлінням та регіональним розвитком досі існують. Вони варіюються від необхідності усунення зростаючої нерівності до коригування практик багаторівневого управління та територіальних структур і вдосконалення концепції фіскальної децентралізації. У цьому звіті міститься огляд існуючих механізмів багаторівневого управління та набір рекомендацій для підвищення спроможності України дотримуватися умов успішної реформи децентралізації.

- **Асиметричний вплив економічних шоків на регіони України вказує на необхідність диференціації політики реагування та відповідних механізмів багаторівневого управління для підтримання регіонального розвитку.** Різниця в результативності окремих секторів мала видимий вплив на територіальне розподілення зростання економіки. Так, у 2016 році промислове виробництво досягло лише 82% рівня 2010 року, у той час як сільське господарство, рибництво та сфера бізнес-послуг з високою доданою вартістю демонстрували стабільне зростання і вищі показники, ніж у 2010 році. Така структура розвитку чітко сприяла регіонам, що спеціалізуються на сільському господарстві, та агломерації Києва. Майже 60% економічного зростання країни у період з 2004 року по 2014 рік забезпечувалися Києвом та Київською областю, які у 2015 році разом створили 28% ВВП.
  - Існують такі можливості вирішення проблем, що виникають внаслідок асиметричних шоків: підсилення економії на агломерації у Києві та найбільших містах (у тому числі шляхом створення можливостей для

об’єднання великих міст із меншими сусідніми містами), коригування системи містобудування, перегляд політик у сфері праці для зменшення частки неформальної зайнятості та усунення невідповідності навичок.

- **Прямий зв’язок між об’єднанням та фіскальною і адміністративною децентралізацією є досить неоднозначним механізмом стимулювання.** Такий підхід сприяв успішному добровільному об’єднанню: у період між 2015 роком та жовтнем 2017 року об’єдналися понад 2 000 місцевих самоврядних громад, в результаті чого були сформовані 614 ОТГ. Цей процес триває і досі. Однак, утворені в результаті таких об’єднань муніципалітети не завжди були здатні впоратися з викликами децентралізованого місцевого управління. Окрім цього, у багатьох випадках утворювалися паралельні територіальні адміністрації проміжного (районного) рівня, що породжувало іще більшу плутанину у процесі розподілу сервісних та адміністративних обов’язків, а також невідповідності у якості публічних послуг, їхніх типах та доступі до них на місцевому рівні.
  - Існують такі можливості подальшого вдосконалення процесів територіального реформування: підвищення стабільності та зрозумілості процесів об’єднання та децентралізації для формування ОТГ з більшою спроможністю, реформування *районного* рівня, у тому числі перегляд та визначення чіткого набору повноважень.
- **Механізми горизонтальної та вертикальної координації для підтримки реалізації реформ можуть бути вдосконалені** для сприяння більшій узгодженості процесів планування і програмування. Це забезпечить також кращу узгодженість крос-секторних та національних/ субнаціональних пріоритетів та чіткіше окреслення сфер відповідальності і підзвітності.
  - Існують такі можливості вдосконалення механізмів координації: підвищення спроможності у розрізі координації шляхом запровадження чітко викладеної політики децентралізації, чіткіший розподіл обов’язків між рівнями управління, розбудова центр практики врядування та запровадження механізмів діалогу, таких як міжміністерська рада високого рівня з питань децентралізації та орган з питань багаторівневого крос-секторного діалогу.
- **Були запроваджені інструменти підтримки регіонального розвитку, виходячи із ситуації у більш конкурентоспроможних регіонах, проте існують значно ширші можливості балансування між проектами фізичної та соціальної інфраструктури.** Спроможність планування проектів потребує подальшої розбудови. Окрім цього, після зміни методів фінансування та розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку у 2017 році потрібно намагатися не допустити повернення до контрпродуктивних практик минулого.
  - Існують такі можливості забезпечення кращого балансу між проектами фізичної та соціальної інфраструктури: розбудова спроможності державної служби у розробленні проектів розвитку; відновлення стабільності фінансування та розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку.
- **Структура субнаціональних витрат в Україні лишається відносно централізованою: 78% видатків органів влади субнаціонального рівня виконується від імені центральних органів влади.** Для досягнення більшого прогресу у фіскальній децентралізації потрібно чіткіше визначити повноваження зі здійснення видатків та скоригувати їх відповідно до

доручених завдань. Більша автономія у здійсненні видатків на субнаціональному рівні дозволить зазначеним органам визначати пріоритетність видатків відповідно до їхніх потреб і цілей.
  - Існують такі можливості просування у процесі фіскальної децентралізації: краще визначення стратегічної бюджетної основи та її імплементація на основі чіткої дорожньої карти, застосування інструментів та показників для моніторингу прогресу та аналізу результатів реформи.
- **Доходи органів влади субнаціонального рівня обмежені, як і автономія у їх отриманні та управлінні ними. Таким чином, уряд субнаціонального рівня контролює лише 30% своїх ресурсів.** Це негативно позначається на його здатності виконувати «ексклюзивні» обов'язки, такі як утримання інфраструктури та надання муніципальних послуг та благ.
  - Існують такі можливості надання органам влади субнаціонального рівня підтримки у виконанні їхніх «ексклюзивних» обов'язків: вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів, у тому числі ретельний моніторинг нової системи вирівнювання, вдосконалення системи оподаткування із коригуванням механізмів розщеплення податків (напр., податку на доходи фізичних осіб) і збільшення ставок місцевих податків.

Подальші кроки

Україна значно просунулася на шляху до модернізації своїх підходів до регіонального розвитку та територіального управління. Для продовження руху у напрямку реформ потрібно буде інституційно закріпити позитивні досягнення, забезпечити наявність умов для успішної децентралізації і надалі розвивати культуру спроможності та відданості реформі.

Оцінка та рекомендації

Загальний огляд

В опублікованому у 2014 році документі OECP Territorial Review of Ukraine (Територіальний огляд: Україна) об'єднання громад, децентралізація та регіональний розвиток були визначені механізмами, що могли б допомогти розв'язати низку взаємопов'язаних проблем на рівні територій. Це проблеми регіональної нерівності, значних змін у продуктивності праці, високого рівня безробіття та неформальної зайнятості, демографічних змін, невідповідної якості послуг та централізованих згори донизу структур багаторівневого державного управління, що залишаються укоріненими в практиках періоду до проголошення Незалежності. Крім цього, збройний конфлікт, що розпочався на сході країни у 2014 році, підсилив проблеми територій та акцентував необхідність розбудовувати більшу здатність держави до відновлення. В Територіальному огляді наголошено на необхідності перш за все реформувати територіальний розподіл з метою забезпечити на субнаціональному рівні спроможність виконувати ширші адміністративні та сервісні функції з подальшою реалізацією комплексної реформи децентралізації.

У 2014 році Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. На засадах Концепції розпочалася реформа багаторівневого державного управління, що базується на масштабному процесі децентралізації. В короткий проміжок часу були зроблені успішні кроки в бік об'єднання громад та більшої бюджетної, адміністративної та політичної децентралізації. Проте, процес реформування стикається з перешкодами та проблемами реалізації реформ, що потребують вирішення. Мета даного звіту 2017 року складається з чотирьох аспектів: оновити та розширити аналіз економіки територій, виконаний OECP у 2013/2014 роках; прокоментувати сучасний стан територіальної реформи України та підхід до децентралізації; проаналізувати вплив заходів бюджетної децентралізації; а також проілюструвати практичне використання транспортного сектору України як бази процесу.

Тенденції регіонального розвитку в Україні

В умовах зростання територіальної нерівності ще більш очевидно, що Україні треба продовжувати модернізацію підходу до формування політики регіонального розвитку. Існує можливість отримати додаткові переваги від економії на агломерації завдяки концентрації зусиль на функціональних міських територіях та на горизонтальній співпраці, що перетинає адміністративні межі територій. Чіткі показники розвитку територій, зокрема статистика щодо населення та маятникових потоків, стають суттєвими факторами на підтримку розробників політики в Україні в адаптації інфраструктури та планування територій до процесів старіння й скорочення чисельності населення. Підвищення ефективності ринків праці,

модернізація транспортної інфраструктури та більша прозорість також сприятимуть покращенню результатів діяльності регіонів.

З 2014 року в економіці України посилилися кризові явища

В минуле десятиріччя регіони України стикнулися із значними проблемами. Після сильного спаду в економіці в період глобальної фінансової кризи 2008-2009 років, слабке й нетривале відновлення економіки поступилося місцем навіть гострішій рецесії у 2014-2015 роках, подіям Євромайдану, анексії Криму та розв'язаному сепаратистами збройному конфлікту на сході у Донецькій та Луганській областях. Ця криза висвітлила низку притаманних економіці України слабких місць: за велика залежність від експорту сировинних товарів як рушійної сили розвитку економіки; постійні затримки в реалізації структурних реформ, націлених на покращення середовища ведення бізнесу; а також слабкі місця у сфері доброчесності та ефективності державних інституцій.

В останні роки запроваджено низку заходів з метою зміцнити державні фінанси та повернути економіку на більш сталий шлях розвитку. Підписання чотирирічної програми співпраці з Міжнародним валютним фондам (МВФ) та Угоди про асоціацію з ЄС стимулювало подальші зрушення реформ і мало наслідком зростання економіки на 2,3% у 2016 році, згідно даних МВФ. Забезпечення стабільного відновлення в довгостроковій перспективі потребуватиме узгоджених зусиль, націлених на стимулювання продуктивності праці, диверсифікацію бази експорту, на залучення ПІІ та зміцнення інститутів державного управління на загальнонаціональному й на субнаціональному рівнях.

Міські агломерації – рушійна сила сукупного зростання економіки України

Старіння населення та скорочення його чисельності змінюють формат економічної географії України. Вісімдесят відсотків міст України втрачають населення через низький рівень народжуваності та чисті міграційні відтоки, що особливо помітно на сході країни та в її північних і центральних регіонах. Областям і містам це варто взяти до уваги при розробленні планів розвитку та документації планування в містах. Система планування має націлятися на пом'якшення негативних побічних наслідків скорочення чисельності населення, а також адаптувати інфраструктуру й надання послуг до потреб населення, яке старіє. І навпаки, кілька міських агломерацій із зростаючим населенням, - Київ та деякі міста в центрі та на заході України, - мають планувати збільшення обсягу публічних послуг та розвиток інфраструктури, здатної обслуговувати новоприбулих. У світлі таких змін першочергової ваги набуває точність статистики щодо населення, включно з даними про маятникові потоки (поїздки до місця роботи) між муніципалітетами. Таким чином абсолютно важливо якомога швидше провести наступний перепис населення. Викривлення статистики щодо населення має наслідком невідповідне виділення державних фінансів місцевим бюджетам, бо дотації, трансферти та механізми бюджетного вирівнювання прив'язані до офіційної чисельності населення. Також потрібно поступово реформувати систему реєстрації проживання, тому що у сучасному стані вона у багатьох випадках дає розрив між офіційною статистикою та фактичною чисельністю населення.

У 2015 році Індекс географічної концентрації населення України становив 19%, проти медіанного значення 37% в країнах-членах ОЕСР. Київ та найбільш

динамічні міські агломерації демонструють тенденцію подальшого зростання чисельності населення. Правильне управління цими процесами може стимулювати зростання продуктивності праці та розвиток економіки. Враховуючи той факт, що найбільші міські агломерації перетинають адміністративні межі муніципалітетів, розробникам політики в Україні потрібно фокусувати увагу на функціональних міських територіях (ФМТ), а не на адміністративних одиницях. Визначення міських територій як функціональних складових економіки може сприяти вдосконаленню широкого спектра політики в міських агломераціях, що охоплюють транспорт, інфраструктуру, житлове господарство, школи, простір для розвитку культури і відпочинку. Цей підхід може стимулювати так потрібне горизонтальне співробітництво між великими містами та сусідніми районами й малими містами.

Міжрегіональні нерівності зросли та відображають спеціалізацію регіонів

Згідно вироблених ОЕСР стандартів, нерівність територій України є великою – в розрізі ВВП на душу населення, подушного наявного після оподаткування доходу домогосподарства та житлових умов. Від радянських часів Україна успадкувала значний регіональний дисбаланс, що збільшився за час рецесії перехідного періоду у 1990-х роках. З початку нашого століття міжрегіональні нерівності продовжили зростати й помітно збільшилися із розгортанням збройного конфлікту на Донбасі у 2014 році. Швидкий розвиток економіки в агломерації Києва є головним чинником зростання міжрегіональної нерівності: за період між 2004 і 2014 роком на місто Київ разом із прилеглими територіями області припало майже 60% зростання ВВП країни. Київ й надалі відіграватиме роль лідера, і ми не маємо виключати вірогідність збільшення міжрегіональної нерівності.

Водночас, деякі регіони в центрі та на заході "надолужують" і формують центральний кластер розвитку на захід на південь від Києва. Це є відображенням належної результативності сектору сільського господарства, а також здатність легкої промисловості до відродження у часи недавньої економічної кризи. По контрасту, сектори важкої обробної промисловості та гірська добич, що дуже сконцентровані на сході країни, не є достатньо результативними, починаючи з 2010 року. В останні часи припинення торгівлі з підконтрольними сепаратистам територіями, зростання цін на енергоносії та скорочення доступу до ринків РФ ще більше зашкодили перспективам розвитку важкої промисловості. Території на заході та в центрі України добре розташовані для використання переваг тіснішої інтеграції у трансграничні, розгалужені в ЄС ланцюги постачання в обробній промисловості.

Неефективність ринків праці стримує розвиток регіонів

Рецесія 2014-15 років дала поштовх спаду ділової активності, й офіційний показник безробіття піднявся до рівня 9,3%, – найвища відмітка з 2005 року, – а безробіття серед молоді у 2016 році сягнуло 16%. Таким чином, функціонування та економічна інтеграція регіональних ринків праці потребують головної уваги. Інтеграція на ринках праці внутрішньо переміщених осіб (ВПО) становить проблему у багатьох регіонах, зокрема у підконтрольних державі частинах Донбасу. Для підвищення ефективності ринків праці, розробники політики могли би робити більше з метою закрити розрив між потрібними на робочому місці навичками та формальною освітою й системами навчання, а також знизити рівень

неформальної зайнятості на ринку праці. Високий рівень неформальної зайнятості може впливати на стабільність бюджету, особливо місцевих бюджетів, і це тісно пов'язано із отриманням доходу бюджету від ПДФО. Державі варто утриматися від подальшого підвищення мінімальної заробітної плати через можливість загрози виштовхнути МСП у неформальний сектор в деяких менш розвинених регіонах України.

Низький рівень активності громадян та їх участі у виборах

Для України характерний низький рівень участі у виборах, із вираженою територіальною структурою. Явка виборців у західних областях є більшою, і спостерігається негативна кореляція між участю у місцевих виборах та сприйняттям корумпованості місцевих органів врядування. Муніципальне опитування, виконане в Україні у 2017 році, продемонструвало позитивну тенденцію щодо сприйняття якості надання публічних послуг на місцевому рівні та задоволення діяльністю місцевих органів влади. Якщо цю тенденцію буде збережено, вона може трансформуватися у зростання довіри до органів державної влади та більшу активність громадян на місцевому рівні.

Рекомендації щодо вдосконалення політики регіонального розвитку в Україні

З метою реалізувати потенціал продуктивності регіонів України та стимулювати загальний розвиток економіки, ОЕСР рекомендує органам державного управління наступні кроки:

- **Підсилювати економію на агломерації** у Києві та найбільших містах наступними засобами:
  - Розглядати концепцію функціональних міських територій (ФМТ) як базу розроблення політики розвитку міст, включно з розвитком транспорту, інфраструктури та плануванням території.
  - Стимулювати горизонтальну співпрацю між великими містами та прилеглими до них районами й малими містами.
- **Скоригувати систему міського планування** з метою пом'якшити негативні побічні наслідки старіння населення та скорочення його чисельності, з використанням наступних підходів:
  - Адаптувати інфраструктуру та надання послуг до потреб населення, яке старіє.
  - Провести наступний перепис населення якомога скоріше, задля підвищення точності статистики щодо населення.
  - Реформувати систему реєстрації проживання таким чином, щоб статистика на базі реєстрації точніше відображала моделі внутрішньої міграції населення.

Для вирішення проблеми нерівності територій та стимуляції розвитку регіонів, ОЕСР рекомендує органам врядування наступні дії:

- **Підсилити діяльність щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) на ринку праці** шляхом запровадження на ринку праці цільових програм, на кшталт швидкого доступу до реєстрації безробіття.
- **Знизити рівень неформальної праці** шляхом усунення невідповідності формальної освіти й систем навчання потребам у навичках на робочому місці.
- **Утриматися від подальшого підвищення мінімальної заробітної плати** через загрозу функціонуванню багатьох МСП та надання їм поштовху в бік неформального сектору.
- **Підсилити адміністрування доходів** та інтенсивніше працювати над вирішенням проблеми несплати податків.
- **Стимулювати участь громадян** у місцевих справах та працювати над розширенням участі у виборах через більшу прозорість та зменшення корупції.

Поступ територіальної реформи та реформи багаторівневого державного управління за період з 2014 року

За період з 2014 року в Україні відбулися великі зрушення в бік модернізації підходу до державного управління територіями: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні окреслює стратегію розвитку демократичного врядування на субнаціональному рівні шляхом всеохоплюючої децентралізації; започаткований у 2015 році процес добровільного об'єднання громад швидко розв'язує проблеми адміністративної розпорошеності на муніципальному рівні; а також прагматично змінюється підхід до формування регіональної політики. І місцеві лідери, і громадяни починають помічати позитивні зміни в адміністративній та сервісній спроможності муніципалітетів. Такі зрушення спрацьовують на зміцнення розвитку України, підвищують якість життя та добробуту й розбудовують державу, більш здатну до відновлення.

Однак, реформа децентралізації в Україні все ще стикається з важливими перешкодами, а умови для ефективної децентралізації все ще чітко не застановлені. Крім цього, певні рамкові умови покращення у сфері державного управління, а саме, – вищий рівень ефективності врядування та контроль над корупцією, - ще потребують рішень на підтримку подальшого руху процесу реформування. Найпершою серед перешкод є блокування змін у Конституції, що необхідні для втілення у життя бачення, яке містять положення Концепції реформування місцевого самоврядування, і це виливається в необхідність ухвалювати окремі законодавчі акти, а сам процес рухається з різною швидкістю та є уразливим до втручання різноманітних інтересів. Проблеми реалізації сполучені з обмеженістю наявних для ефективної децентралізації умов, включно з чітким розподілом функцій, функціонуванням відповідних механізмів координації та достатньою спроможністю муніципалітетів.

Забезпечення середовища, що уможливлює реформу децентралізації

Забезпечення середовища, що уможливлює розквіт реформи децентралізації, означає посилення підходу до розбудови ефективності державного управління та контролю над корупцією, а обидва ці аспекти залишаються проблемними в Україні. В період між 2006 і 2016 роками, Україна перемістилася з 37-го на 32-ге місце за показником ефективності державного управління та з 25-ї на 20-ту позицію у процентильному ранжуванні контролю над корупцією, згідно Світових показників державного управління (the World Governance Indicators). Особливе занепокоєння викликає той факт, що 72% респондентів в Україні не відчувають, що громадяни можуть багато зробити для попередження та припинення корупції, а мешканці у містах обласного значення вважають муніципальні органи влади неспроможними боротися з корупцією та покладаються на боротьбу з корупцією на рівні центральних органів влади. Легкого рішення не існує, а поглиблений аналіз та конкретні рекомендації у цій сфері виходять за рамки даного проекту. Однак, якісно розроблений та реалізований процес децентралізації містить потенціал підвищення рівня прозорості й підзвітності лідерів та вдосконалення демократичного врядування, зокрема на місцевому рівні. А це, в свою чергу, може стати дійовим стимулом підвищення ефективності державного управління, а також у боротьбі з корупцією, що сприятиме покращенню умов успішної реалізації реформи.

Досягнення нової територіальної рівноваги: ОТГ і райони

Коли відсутні зрушення в конституційній реформі, що необхідно для реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування, процес децентралізації в Україні рухається в рамках трьох Законів України, ухвалених в 2014 та 2015 роках. Створенням об'єднаних територіальних громад (ОТГ) через їх добровільне об'єднання, на шляхах міжмуніципального співробітництва (ММС) та завдяки змінам в Бюджетному Кодексі на підтримку поширення фіскальної децентралізації, Україна почала розбудовувати територіальну й податково-бюджетну спроможність для передачі функцій та ресурсів на рівень місцевого врядування. Процес добровільного об'єднання громад можна вважати великим успіхом, за міжнародними стандартами. В період між 2015 та жовтнем 2017 року об'єдналися понад 2 000 місцевих самоврядних громад і сформували 614 ОТГ. Водночас, великий акцент на об'єднанні громад створює територіальний дисбаланс, що породжує принаймні дві чітко окреслені проблеми децентралізації.

Перша проблема, – необхідність утримувати темп об'єднання. ОТГ є наріжним каменем процесу децентралізації в Україні, бо тільки ОТГ (разом із певними категоріями міст) мають повноваження приймати рішення щодо планування й розвитку своєї території, перебрати на себе обов'язки надання послуг від проміжного рівня врядування, - району, - а також вести переговори щодо бюджету напряму з відповідним обласним органом влади (це еквівалент TL2)..

Проте, добровільне об'єднання громад гальмує перед обмеженнями, що виникають через чинні критерії правомочності, недовіру громад до процесу реформування та структурні перешкоди, пов'язані із незавершеністю реформи. Поки не об'єдналися всі правомочні громади, залишається ризик, що децентралізація на території країни буде мозаїчною. Один із шляхів уникнути цього - встановити часові рамки для добровільного об'єднання громад, а по сплину цього часу зажадати обов'язкового об'єднання. На додаток, якщо не рухається конституційна реформа, потрібно розглядати поширення переваг децентралізації на місцеві органи самоврядування, що на разі виключені з процесу (міста обласного значення). Наступним кроком може стати розгляд розвитку та функціональних міських територій (ФМТ), про які йшлося раніше.

Друга проблема, - акцент на передачі обов'язків та ресурсів до ОТГ, що має результатом адміністративний дисбаланс із рівнем району. Децентралізація публічних послуг та адміністративних функцій шляхом передачі повноважень від районів до ОТГ без надання нової компетенції районам призвела до їх "вихолощення". В результаті цього процесу виникають паралельні адміністрації, що змішує розподіл функцій та породжує нерівність якості послуг, їх типу та доступу до послуг на місцевому рівні між ОТГ та органами місцевого самоврядування, які залишаються у сфері відповідальності району. Цей стан не відповідає кільком умовам успіху реформи децентралізації, включно з необхідністю чітко розмежовувати розподіл повноважень між рівнями врядування, а також розвивати спроможність управляти змінами. На додаток, це може завдати шкоди об'єднанню громад тими районними адміністраціями, які відчувають політичну та адміністративну загрозу. Кінець кінцем, це призводить і до неефективності, і до некомпетентності субнаціонального врядування на цьому проміжному рівні, й дає менш компетентні та ефективні місцеві органи врядування, ніж вони потенційно могли би бути.

З метою й надалі підтримувати процес об'єднання громад, можливо, найбільш дотичним та ефективним шляхом розв'язання проблеми територіального дисбалансу може стати започаткування реформи на проміжному рівні. На разі маємо справу з двома підходами. Перший передбачає перегляд меж району відповідно до функціональних напрямів, що створить "ареали охоплення", або округи для надання конкретних послуг вищого рівня, таких як послуги лікарні. Інший варіант - стимулювати об'єднання районів, як шлях збільшення масштабу та створення умов для надання низки послуг другого рівня (спеціалізовані послуги у сфері охорони здоров'я, освіти та соціальні послуги). На цьому шляху забезпечуються чіткий набір функцій та стабільна структура стимулів. Обидві альтернативи можна запровадити або однаково по всій території, або асиметрично, що відображатиме моделі розселення або функціональні шаблони. Можна також піти шляхом експерименту, тобто апробації в рамках пілотного проекту критеріїв розміру, чисельності населення, ресурсів, функцій та надання послуг.

Забезпечення ефективної горизонтальної та вертикальної координації починається з гори

Успішна реалізація такої складної реформи, як в Україні, потребує механізмів ефективної горизонтальної та вертикальної координації, починаючи з найвищих рівнів. Можливо підсилення інституціолізованого скерування з боку координаційного органу - Центру врядування. Така структура могла б допомогти мінімізувати можливість дублювання діяльності, неефективного використання ресурсів, неузгодженості політики, розбіжності в пріоритетах, незадовільних формування політики й інтеграції планованих програм. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (надалі — Міністерство регіонального розвитку) відповідає за реалізацію реформи децентралізації й досягнення її цілей, але стикається з нестачею ресурсів і відособленістю, як інституціональною культурою. Для досягнення цілей децентралізації потрібна краща координація дій всіх учасників процесу, як на загальнонаціональному рівні, так і між центральними й субнаціональними органами влади. Необхідну підтримку на цьому напрямі могла б надавати започаткована на високому рівні крос-секторна Рада з питань децентралізації. Комітети на підтримку багаторівневого державного управління та реформи децентралізації були успішно засновані у різних країнах – у Данії, Японії та Новій Зеландії.

Завдяки процесу реформ в Україні, органи влади субнаціонального рівня отримали більше відповідальності, і вже успішно формують плани розвитку своїх регіонів і громад. Проте, узгодження цілей та пріоритетів, особливо на напрямах, де функції та/чи інтереси пересікаються, - розвиток економіки, транспорт, охорона здоров'я та освіта, - потребує чіткої комунікації та діалогу. Зміцнення механізмів вертикальної координації, що сприяють формуванню відносин між різними рівнями врядування на засадах партнерства, набиратиме все більшої ваги, особливо в умовах, коли громади мають більше можливостей. Органи діалогу можуть підтримати досягнення цих цілей та формування довіри до процесу реформ.

Чітко викладена політика децентралізації на підтримку реалізації стратегії, що її містить Концепція реформування місцевого самоврядування, буде ще одним потужним інструментом координації. Така політика надала би підтримку реформі в умовах блокування змін в Конституції, сформувала би послідовний курс дій Уряду та інших інституційних учасників процесу щодо важливих заходів сприяння

реформі, а також слугувала би дороговказом у розв'язанні проблем, що виникають. Важливо сформувати і План заходів, який встановив би пріоритети й скеровував би поступ реформи та порядок реалізації заходів. Для підсилення реалізації Стратегії сталого розвитку Україна-2020 та потенціалу успіху реформ на територіальному рівні, така політика має бути розроблена на базі інтелектуальних внесків різних учасників процесу, як з державного, так і недержавного сектору. Коли існує домовленість щодо цілей, які мають досягти, та яким чином їх досягти, процес стає більш інтегрованим, базується на співробітництві й отримує шанс на успіх.

Закріплення зрушень процесу об'єднання громад

В Україні процес об'єднання громад має справу з розривом між раціональністю спланованих заходів та реаліями процесу реалізації реформи. Згідно розроблених обласними державними адміністраціями Перспективним планам, ОТГ отримували достатню спроможність задовольнити адміністративні та сервісні вимоги децентралізації. Від громад, що бажали об'єднатися, не вимагали дотримуватися розроблених ОДА планів при виборі партнерів для об'єднання, якщо об'єднувалися суміжні громади. Це мало наслідком створення ОТГ, що не спроможні виконувати свої функції. У зв'язку з цим, виникає питання щодо спроможності ОТГ виконувати додаткові, такі, що потребують видатків, делеговані повноваження, зокрема у сфері охорони здоров'я та освіти. Цією ситуацією можна краще управляти, якщо процес на низовому рівні скерується певними рамками реалізації.

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) швидко розповсюджується. Кількість договорів ММС зросла з 43 в середині 2016 року до понад 80 до липня 2017 року. Одним з факторів цього процесу є збільшення чисельності ОТГ з ширшим, ніж у необ'єднаних громад, мандатом на надання послуг у таких сферах, де поширені договори про співпрацю. Такі договори ММС, що взагалі успішно працюють за підтримки вищих рівнів врядування (наприклад, області), слугують поштовхом до об'єднання громад. Особлива цінність цих договорів у тому, що в їх рамках долають проблеми надання базових, але дорогих послуг, наприклад, послуги утилізації відходів; ОТГ з нестачею спроможності отримують підтримку; а також стимулюється співробітництво у наданні послуг другого рівня, наприклад, Інтернет, адміністративні послуги супроводження діяльності (back office) та функції фінансового відділу. Більш активне розповсюдження інформації про можливості, які містить законодавство про ММС та популяризація успішних проектів і кращої практики ММС надало би додаткову підтримку цій спільній діяльності.

Впровадження зрушень у регіональному розвитку: 2014-2017 роки

Україна швидко доопрацювала свій підхід до регіонального розвитку. Нові перспективи були відкриті завдяки розбудові спроможності формувати політику регіонального розвитку на рівні області. Були також запроваджені нові методики й розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, відповідно до європейських стандартів планування та бюджетних циклів. На порядку денному мають залишатися заходи з розбудови спроможності й здатності субнаціональних органів врядування. Рухаючись уперед, необхідно приділяти увагу виявленню методів балансу між поточним акцентом в розвитку на інвестуванні у фізичну інфраструктуру та інвестиціями у соціальну інфраструктуру (наприклад, в інновації, дослідження і розробку, в розвиток навичок, підприємництва, тощо).

Створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), що поєднує планування з фінансуванням, стало серйозним кроком вперед у сфері регіонального розвитку. І все ж, зміни у механізмі фінансування самого ДФРР, що були запроваджені у 2017 році, усувають стабільність та спроможність планувати, які були пов'язані із методикою початкового виділення коштів. Це додатково ускладнило середньо- і довгострокове планування органів урядування на субнаціональному рівні. Занепокоєння викликає й зміна в управлінській практиці ДФРР, яка сигналізує про потенційне обмеження автономії субнаціонального рівня щодо встановлення пріоритетів їх політики розвитку, формування рішень та фінансування. Така зміна може призвести до практики кумівства через політизацію механізму розподілення коштів. Взагалі, важливо бути обережними і уникати повернення до контр-продуктивних практик минулого. Важливо інституційно закріпити досягнення регіонального розвитку й надалі розвивати культуру спроможності та відданості реформі.

Головні рекомендації щодо підтримання темпу процесу децентралізації в Україні

Для підсилення та утримання темпу об'єднання громад, з метою розвитку децентралізації, ОЕСР рекомендує:

- Вдосконалювати стабільність та чіткість в процесах об'єднання громад і децентралізації, також і наступним чином:
  - Створювати правові засади адміністративного, територіального та інституційного статусу ОТГ із визначенням її мінімального розміру (зокрема, кількості населення, охопленої території чи обох показників).
  - Забезпечити послідовність в механізмах заохочення до об'єднання громад – запроваджені стимули мають залишатися.
  - Встановити й оприлюднити чіткі часові рамки добровільного об'єднання, по сплину яких об'єднання стає обов'язковим.
- Вирішити проблеми недостатньої спроможності після об'єднання громад, - бо такі проблеми шкодять процесу децентралізації, - з використанням таких підходів:
  - Стимулювати об'єднання у спроможні муніципалітети практикою нового підходу, що обмежує не відповідні Перспективному плану об'єднання; підтримувати додаткові об'єднання або так звані об'єднання "другого покоління".
  - Зміцнювати міжмуніципальне співробітництво (ММС) з метою сприяти майбутнім об'єднанням та усунути розриви у спроможності надавати публічні послуги через запровадження стимулів для проектів, що реалізуються на засадах співпраці у сфері інноваційних послуг та послуг другого рівня; правовими засобами підтримувати співробітництво між ОТГ та їх необ'єднаними сусідами; диверсифікувати механізми стимулювання співробітництва фінансовими засобами (наприклад, виділення додаткових коштів на пропозиції спільних публічних інвестицій), або нефінансовими засобами (наприклад, наданням консультаційних послуг чи технічної допомоги).

Головні рекомендації щодо підтримання темпу процесу децентралізації в Україні (*продовження*)

Для досягнення кращої збалансованості в територіальній реформі, та забезпечення умов успішної децентралізації, ОЕСР рекомендує:

- Реформувати рівень *району* і продовжити підтримку процесу об'єднання громад, з розглядом наступного:
  - Коригування функцій з націлянням на надання послуг вищого рівня шляхом запровадження функціональних округів для конкретної послуги вищого рівня (зокрема, послуги лікарні); або шляхом підтримки співпраці, що виходить за межі юрисдикції; або в рамках апробації об'єднання *районів* в одній чи двох відібраних *областях.*
  - Мінімізація стимулів та можливостей кумівства й патронату у сфері надання послуг на рівні *району* шляхом реформування державної служби, сильних договорів контрактації між рівнями врядування, а також через вдосконалення практик гласності врядування.
- Зміцнювати механізми координації, щоб досягти руху учасників процесу в одному напрямку та відповідного узгодження пріоритетів реформи. Це охоплює наступні завдання:
  - Розбудувати Центр практики врядування з метою краще управляти потребами горизонтальної та вертикальної координації, наприклад, через підсилення спроможності Секретаріату Кабінету Міністрів, або через розширення функціоналу іншого існуючого органу для реалізації діяльності Центру врядування (наприклад, Офісу реформ КМУ).
  - Створити міжміністерську раду або комітет/комісію високого рівня спеціально для розв'язання проблем децентралізації та для розвитку спроможності міжміністерської координації й кращої підтримки інтегрованого процесу реформування у всіх секторах.
  - Започаткувати орган крос-секторного багаторівневого діалогу у сфері реформи децентралізації (питання стратегії, політики, програм, тощо) для підсилення діалогу та співпраці між різними рівнями врядування, формування синергії та стимулювання довіри до реформи.
  - Представити чітко викладену політику децентралізації для формування послідовного курсу та вектору дій дотичних децентралізації сторін, а також користуватися цією політикою для скерування діяльності інституційних учасників процесу у цій сфері та розв'язання проблем, мірою їх появи.
- Чітко розподілити відповідальність і функції між різними рівнями врядування на підтримку розбудови компетентності у наданні послуг та у формуванні політики, задля досягнення більшої підзвітності органів врядування, користуючись наступними підходами:
  - Визначити й чітко вирізнити обов'язки/сфери відповідальності в задачах сектору, щодо надання послуг та стосовно розвитку

(транспорт, освіта, інфраструктура, розвиток економіки), а також функції оперативного управління (стратегічне планування, фінансування, регулювання, реалізація, моніторинг).

- Забезпечити правове підґрунтя розподілення функцій/відповідальності.
- Включити в обов'язки та дотримуватися стандартів надання мінімуму послуг, розвивати практику моніторингу й оцінки.

З метою подальшої підтримки регіонального розвитку, ОЕСР рекомендує:

- Знайти рішення визнаним слабким місцям на стадіях планування й ухвалення проектів:
  - Продовжити реалізовувати ініціативи, спрямовані на розбудову спроможності й навичок на державній службі при розробленні, презентації та реалізації проектних пропозицій з доданою вартістю для розвитку економіки на місцевому й регіональному рівнях.
  - Впорядкувати структурні аспекти на стадії ухвалення проекту, що можуть надавати перевагу певним муніципалітетам або нести політичне упередження.
  - Досягати збалансованості типів ухвалених і профінансованих проектів задля стимуляції розвитку як фізичної, так і соціальної інфраструктури.
- Розв'язати проблеми, дотичні Державного фонду регіонального розвитку з використанням наступних підходів:
  - Досягти стабільності власного фінансового механізму Фонду.
  - Повернутися до початкової формульної системи надання коштів, що давала можливість органам врядування субнаціонального рівня краще бачити наявні на розвиток кошти, підвищувала певність отримання фінансування та підтримувала коротко-, середньо- і довгострокове планування.
  - Зменшити можливості патронажу та кумівства шляхом усунення політичного представництва в комітеті, що ухвалює проект.

Рух далі по об'єднанні громад: бюджетна децентралізація та вдосконалення управління на місцях

Бюджетно-податкова децентралізація є наріжним каменем процесу децентралізації в Україні. Цей принцип закріплений в Конституції України 1996 року, в Законі України "Про місцеве самоврядування" 1997 року, в Бюджетному та Податковому Кодексах, а також ратифікацією у 1997 році Європейської хартії місцевого самоврядування, що формують засадничі правила щодо фінансування органів місцевої влади, бюджетних відносин та механізмів вирівнювання. Проте, принципи, що їх містять ці рамкові документи, не були повністю реалізовані, не зважаючи на спроби збільшити бюджетний ресурс органів державного управління на субнаціональному рівні, покращити прозорість і передбачуваність міжбюджетних відносин. Поки в країні не розпочалася реформа фіскальної децентралізації у 2014-

2015 роках, фінансова автономія на місцях була малою, що вказувало на необхідність глибоких змін на шляху до справжньої децентралізації в Україні.

На субнаціональному рівні Україна має централізовану структуру видатків і доходів

Базові бюджетні показники демонструють, що країна децентралізована, й субнаціональні органи врядування відповідають за 33% державних видатків та 67% інвестицій; що на субнаціональному рівні працює велика кількість державних службовців і збирають 18% доходів від податків, а це відносно велика цифра. В реальності – це оманливі показники. Як і у багатьох випадках у світі, цифри не відображають дійсний рівень децентралізації влади..

Більш ретельний аналіз демонструє, що Україна залишається централізованою державою. По-перше, незалежно від їх класифікації в національних рахунках як субнаціональних органів врядування, владні структури на рівні області та району не є повністю самоврядними. У обласних і районних Рад дуже мало повноважень, а їх виконавчі органи фактично є територіальними підрозділами адміністрації центрального рівня. Це означає, що оцінка всіх фіскальних коефіцієнтів є значно завищеною.

По-друге, 78% видатків органів влади субнаціонального рівня виконується від імені центральних органів влади як фінансування “делегованих повноважень” (охорона здоров’я, освіта й соціальний захист). Органи влади субнаціонального рівня відповідають за утримання шкіл і лікарень, а також за надання соціального захисту, включно із соціальними послугами та виплатами. Ці органи влади також відповідальні за виплату зарплати вчителям і медичним/соціальним працівникам, що пояснює, чому 56% загального обсягу державних видатків відбувається на субнаціональному рівні. І навпаки, у органів влади субнаціонального рівня мало ресурсів на виконання їх “виключних повноважень”, тобто на будівництво та ремонт місцевих доріг і житла, на надання місцевих комунальних послуг (водопостачання й каналізація, збирання відходів, опалення, тощо), а також на місцевий транспорт і розвиток заходів та об’єктів культури й відпочинку. Подібним чином, під тягарем поточних видатків інвестиційна спроможність на цьому рівні врядування є малою.

По-третє, у органів влади субнаціонального рівня невелика автономія щодо управляння своїми доходами. В система фінансування органів влади субнаціонального рівня домінують трансферти з центрального рівня, що становлять 60% субнаціональних доходів, тоді як частка надходжень від податків зменшилася з 62% у 2001 році до 30% у 2015 році. Більш того, податкові доходи складаються, головним чином, з розщеплених податків (ПДФО, податок на прибуток підприємств, акциз і екологічні податки, тощо). Доходи з власних джерел, разом із іншими джерелами власного доходу (збори з користувачів, адміністративні збори, доходи від активів, тощо), є дуже обмеженими. В цілому, органи влади субнаціонального рівня контролюють тільки біля 30% наявних у них ресурсів.

І останнє, - майже не існує доступ до зовнішнього фінансування. Ним можуть скористатися великі міста під контролем органів центрального рівня врядування, - потрібний попередній дозвіл, - і вся процедура керується жорсткими пруденційними правилами. Кредитування не розвинуто, і обсяг кредитування становить 0,5% ВВП та 0,6% державного боргу. Це зрозуміло у світлі тиску з боку

міжнародної спільноти на зменшення державного боргу. І все ж, в майбутньому може настати момент певного коригування у цій сфері.

Реформи фіскальної децентралізації 2014-2015 років запровадили зміни

В ухваленій у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні повною мірою визнано важливість розв'язання проблем податково-бюджетної сфери для реалізації порядку денного децентралізації. Однак, на підтримку цієї позиції нема конкретної стратегії та плану її реалізації, спеціально націлених на фіскальну децентралізацію. Реформи стосувалися трансфертів між рівнями врядування, розщеплених податків і податків з власних джерел, неподаткових доходів, запозичень і фінансового планування, а також фінансового менеджменту. Крім цього, в результаті об'єднання громад, ОТГ зараз мають власні бюджети, до яких надходять ПДФО та податки з власних джерел, субвенції та неподаткові доходи. Тепер ОТГ мають прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом.

Значної модифікації зазнала система субвенцій, з метою вдосконалити дію механізму вирівнювання та фінансування виконання важливих функцій на субнаціональному рівні. Процес націлено на забезпечення постійного, стабільного та ефективного фінансування, а також на покращення передбачуваності й прозорості завдяки запровадженню чіткіших правил виділення ресурсів.

Громіздку вертикально побудовану систему компенсацій замінено на горизонтальні систему вирівнювання (базові та реверсні дотації). Кілька розрахованих за формулою субвенцій з центрального рівня є цільовими для фінансування секторів освіти й охорони здоров'я, на додаток до вже чинних соціальних субсидій. Також були запроваджені або реформовані інвестиційні дотації та субсидії на підтримку фінансування інвестиційних проектів з метою стимулювати регіональний розвиток через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) і вдосконалювати соціальний та економічний розвиток територій та інфраструктуру в ОТГ (два нові Фонди)

З боку податків, зміни в розподіленні ПДФО зменшили його вагу в доходах субнаціонального рівня. В той самий час, така зміна призвела до зростання частки цього податку у певних органів врядування субнаціонального рівня (приклад – міста обласного значення та ОТГ). Однак, не об'єднані громади вже не отримують цей податок. В цілому, ПДФО залишається найбільшим джерелом доходів від податків і зборів на субнаціональному рівні (54% у 2016 році), але спосіб збирання податку "у джерелі" (тобто, там, де люди працюють чи де зареєстровано роботодавця, а не де люди мешкають) створює розрив між місцем, де надають місцеві послуги, і місцем, що користується перевагами отримання доходу від ПДФО. В той же час, були запроваджені нові розщеплені податки: податок на прибуток підприємств для регіонів і міста Київ та акцизний податок у роздрібній торгівлі в містах обласного значення, ОТГ та інших місцевих громадах. Було змінено перелік місцевих податків з власних джерел, і органам місцевого врядування було передано більше податків і надано можливість змінювати ставку податку й базу оподаткування.

Органи врядування субнаціонального рівня також отримали більшу свободу управління неподатковими доходами, частка яких зростає в загальному обсязі їх доходів. Нарешті, були послаблені правила запозичення, а також вдосконалені планування бюджету та фінансовий менеджмент. Наприклад, з 2015 року органам

врядування субнаціонального рівня дозволено відкривати рахунки в державних банках (не тільки у Державному казначействі) для депонування їх власних доходів. Крім цього, дозволено переносити незасвоєні кошти державних субвенцій з одного року на наступний замість повернення цих коштів на центральний рівень врядування.

Фіскальна децентралізація потребує кращої "концептуалізації" та вдосконалення моніторингу

Реформи 2014-2015 років почали давати позитивні результати для субнаціональних бюджетів, однак, залишаються певні важливі моменти та повстали нові проблеми.

Реформи фіскальної децентралізації стали інструментами трансформації усієї системи державного управління. Це дало нову рівновагу владних повноважень серед органів врядування на субнаціональному рівні. Значно зросли бюджети міст *обласного* значення та бюджети ОТГ; доходи бюджету *області* скоротилися; а доходів бюджету району, станом на сьогодні, реформа не торкнулася.

Такий прагматичний підхід до реформування дав зрушення в реалізації порядку денного децентралізації, змінив організаційну структуру та функції на субнаціональному рівні, а також створив нову політичну рівновагу. Але цей процес може мати наслідки, які важко скоригувати у майбутньому. Наприклад, скорочення бюджетів *області* (і не так помітне скорочення бюджетів *районів*) може увійти в протиріччя з початковою метою децентралізації - створити справні самоврядні структури на рівні *області* та *району*. Також виникають певна нестабільність і непевність. На цій стадії фіскальна децентралізація потребує кращої концептуалізації в рамках спільних стратегічних фіскальних засад та реалізації відповідно до чіткої дорожньої карти. Мають застосовуватися інструменти й показники для постійного моніторингу прогресу реформ та їх результативності. Для вдосконалення діалогу та координації діяльності центральних і субнаціональних органів врядування у податково-бюджетній сфері, можна створити "комітет з фіскальної децентралізації", як під-комітет "комітету з питань децентралізації " (див. попередні рекомендації).

Незалежно від реального прогресу фіскальної децентралізації, реформа все ще схиляється у бік підтримки моделі субнаціонального фінансування, що більше базується на субвенціях і субсидіях, ніж на власних доходах. Видаткові функції мають бути визначені чіткіше та скориговані на виконання делегованих повноважень. Це зменшило би тягар певних делегованих функцій, переданих органам субнаціонального врядування (наприклад, розподілення соціальних пільг), також розширило би їх автономію щодо видатків при виконанні делегованих функцій (приклад – інвестиції в освіту) і на інших напрямах реалізації політики (захист довкілля, транспорт, розвиток економіки, тощо). На всіх рівнях врядування потрібно виконати аналіз компетенцій та функцій з метою чіткого розподілу відповідальності та оцінки відповідності делегування чи рецентралізації деяких завдань субнаціональних органів врядування. Над цим необхідно замислитися негайно, бо на рівень ОТГ передані чисельні завдання без чіткого бачення їх впливу на витрати й обмеження їх реалізації.

Система субвенцій потребує подальшого вдосконалення

Новий горизонтальний механізм вирівнювання націлено на вирівнювання доходів від податків, що їх отримують органи врядування на субнаціональному рівні, не на

видаткові потреби. Основу механізму складають два податки: ПДФО (для регіонів, районів, міст районного значення і для громад) та податок на прибуток підприємств (тільки для регіональних бюджетів). Головні складові – базова дотація з Державного бюджету до місцевого бюджету і реверсна дотація, тобто, кошти, що їх місцевий бюджет перераховує до Державного бюджету для забезпечення горизонтального вирівнювання. Місцеві органи влади із податковою спроможністю вище середньої, принаймні на 10%, залишають собі 50% надлишкової суми доходів. Місцеві органи влади із податковою спроможністю менше 90% середнього значення загальнонаціонального показника, отримують базову дотацію розміром до 80% від необхідної суми з метою підтягнути їх до середнього показника. Місцеві органи влади з доходами на рівні між 90% і 110% середнього показника по країні не отримують компенсації й не роблять відрахувань.

Незалежно від отриманих раніше позитивних результатів, ця нова система все ж викликає деяке занепокоєння. Особливо турбують: невелика сума базової дотації (1,3% від всіх доходів на субнаціональному рівні у 2016 році); скорочення кошика податків треба також врахувати; виключення Києва з механізму вирівнювання; ризики, пов'язані з системою вирівнювання, яка базується суто на горизонтальних механізмах. Така "система Робін Гуда" може бути ефективною в термінах "солідарності" (перерозподіл отриманих від податків ресурсів від "найзаможніших" на користь "найбідніших" субнаціональних органів врядування), проте вона не обов'язково ефективна в термінах рівності (справедливості) щодо всіх субнаціональних органів врядування, особливо коли кошик податкових ресурсів для перерозподілу в майбутньому включатиме податки з власних джерел. Ситуація може мати контр-продуктивні наслідки для місцевого і регіонального розвитку та бути неефективною з точки зору економіки. Якщо ця тенденція отримає підтвердження, в середньостроковій перспективі будуть потрібні коригування, щоб поєднати принципи солідарності, рівності та економічної ефективності. Вплив системи вирівнювання на ці три аспекти потребує ретельного моніторингу для вчасного коригування потенційних негативних наслідків.

Все ще триває реформа секторних дотацій. Таким чином, нові кошти все ще розподіляють за старими методиками, на базі показників ввідних ресурсів та історичних даних, що призводить до неправильного використання ресурсів. Негайно потрібні нові механізми виділення ресурсів, але їх розроблення та реалізація потребуватимуть нових механізмів, спроможності, процедур і збирання даних на центральному рівні врядування.

Для руху вперед буде потрібна комплексна оцінка якості місцевих публічних послуг, включно з інформацією про фактичний вплив політики на якість послуг. Така інформація є суттєвою для того, щоб послуги краще відповідали потребам населення, а також для більш ефективного використання ресурсів. У секторі соціальних послуг вже досягнуто певного прогресу, наприклад, визначено державні стандарти соціальних послуг. Однак, в цілому, по секторах потрібні деякі коригування. Наприклад, рівень наявних для сектору коштів має бути гарантованим для відповідного фінансування надання базових послуг на засадах мінімальних стандартів обслуговування на всій території країни, але все ще існують недостатньо фінансовані зобов'язання. Крім цього, кошти мають інтегрувати потребу фінансування капіталовкладень в секторах освіти, охорони здоров'я та в інших секторах. На кінець, органи державного управління мають зробити цю систему більш стабільною й скоординованою: у 2017 році фінансування було нестабільним, і виникали ризики невідповідності між новими зобов'язаннями органів місцевого

врядування стосовно видатків і джерелами, з яких їм дозволено отримувати податки.

Система оподаткування на субнаціональному рівні потребує подальшого вдосконалення

У середньо- та довгостроковій перспективі, ПДФО має сплачуватися за місцем проживання платника податків, а не за місцем його роботи. Це можна включити в ширшу загальнонаціональну реформу адміністрування податків, і це зменшило б перешкоди технічного характеру через запровадження обов'язкового декларування ПДФО платниками податків. Крім цього, акцизний податок на роздрібну торгівлю підакцизними товарами має стабільно надходити на користь органів влади субнаціонального рівня.

Україна могла б виконати комплексний аналіз своєї системи оподаткування власних доходів з метою визначити головні варіанти реформи. Мета – розробити кошик податків, що надали би органам державної влади на місцях більший стабільний обсяг ресурсів та гнучкість справлятися з економічними, соціальними і політичними змінами. Нові загальнонаціональні податки можна також передати на субнаціональний рівень. Потрібно оптимізувати чинні місцеві податки, зокрема транспортний податок, податок на землю та на відмінне від землі нерухоме майно, потенціал яких використано не до кінця, через обмежену базу оподаткування, чисельні звільнення від сплати податку, а також через обмежені можливості сучасного земельного кадастру та реєстру нерухомості. Необхідно завершити реформування єдиного земельного кадастру та реєстру нерухомості й вдосконалити методи оцінки землі та об'єктів нерухомості для інтеграції в оцінку їх ринкової вартості. Більш широко потрібно стимулювати місцеві органи влади, які не бажають користуватися своїм правом збирати податки повною мірою, здебільше з політичних причин, шляхом винагороди зростання обсягу зібраних податків.

Покращення надання місцевих публічних послуг з використанням більш прозорого та ефективного управлінського інструментарію

Існує багато інструментів муніципального управління, які Україна може розглянути з огляду на вдосконалення надання послуг і розбудову прозорості процесу. До таких інструментів належать: інвентаризація комунальних підприємств в аспекті децентралізації для визначення напрямів потенційної реформи для підвищення їх прозорості, підзвітності та ефективності. Також потребує підсилення міжмуніципальне співробітництво (ММС) шляхом застосування сильніших механізмів стимулювання, включно із спеціальними субсидіями чи пов'язаними із проектами ММС відзнаками, преференційним доступом до капіталу та фінансуванням технічної допомоги. Держава може розглянути і підтримку створення органів співпраці в рамках приватного чи публічного права, з метою забезпечити більшу фінансову стабільність, сталість процесів та довгострокове планування. Крім цього, ММС можна стимулювати наданням цільового фінансування на рівні функціональних міських територій (ФМТ), зокрема в метрополіях.

Можна оптимізувати доходи від надання публічних послуг, бо на разі їх рівень - дуже низький та недостатній для покриття видатків на надання послуг. Започаткована у березні 2017 року децентралізація встановлення тарифів у секторах опалення та водопостачання є позитивним кроком, але його потрібно

доповнити програмою розбудови спроможності з метою розповсюдити знання про сучасні інструменти управління й моніторингу в середовищі управлінців на місцевому рівні. Крім регулювання тарифів, потрібно також переглянути систему пільг, щоб більш справедливо компенсувати витрати органів місцевого врядування та надати їм більше повноважень застосовувати диференційовані сплати за користування і тарифи, відповідно до місцевих умов, а не згідно соціальних потреб, визначених на загальнонаціональному рівні.

Подальше збільшення доходів за рахунок зборів користувачів та плати за користування суспільними активами – ще одна опція. На цьому шляху буде потрібно, по-перше, виконати демаркацію місцевих меж по всій території держави, і, по-друге, - підсилити роль органів місцевого врядування у сфері управління земельними ресурсами. З цією метою необхідно прискорити ухвалення законопроекту No.4355 щодо децентралізації управління земельними ресурсами. Законопроект No.7118 2017 року, що надає ОТГ право управляти землями у державній власності, які розташовані в межах та поза межами їх заселеної території, а також передає ОТГ право власності на ці землі, - рух у правильному напрямі. Цей закон також потрібно ухвалити якомога швидше. Україна може зважити і розвиток інструментарію врахування приросту вартості землі, зокрема, розглянути систему "спільної участі у розвитку інфраструктури", що вже достатньо розвинута у Києві. Міжнародна практика також містить надихаючі приклади інструментів фінансування, що базуються на вартості землі.

Підвищення ефективності державного інвестування й надалі сприятиме регіональному розвитку

В Україні органи врядування субнаціонального рівня відіграють значну роль у сфері державних інвестицій, а задоволення потреби в ефективній координації між всіма рівнями врядування – це їх спільна відповідальність. Україні варто розглянути приєднання до *Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування*, що може сприяти розв'язанню системних проблем державного інвестування в контексті реформи децентралізації, що триває. Тим часом, для вдосконалення механізмів координації та створення сприятливих рамкових умов, Україна має звернути увагу на п'ять конкретних аспектів.

Перший аспект, - капітальні трансферти: ДФРР має стати стабільнішим, Фонд треба більш відповідно використовувати, з огляду на ефективність державних інвестицій. Процес відбору проектів має стати більш нейтральним і менше орієнтованим на сектор. На регіональному рівні, критерії виділення коштів могли би бути пов'язані із договорами між державою і регіоном та з планами регіонального розвитку. На місцевому рівні, необхідно надавати технічну підтримку та розбудовувати спроможність, щоб ОТГ змогли розробляти та реалізовувати проекти розвитку своїх територій та інфраструктури.

Другий аспект, - на підтримку інвестування потрібно й надалі мобілізовувати й інші фінансові інструменти. Наприклад, на субнаціональному рівні можна розвивати публічно-приватне партнерство (ППП) з метою залучення так потрібних інвестицій в місцеве комунальне господарство. На засадах положень нового закону про ППП, ухваленого у 2016 році, що має на меті підсилити певність і захист для інвестора, цим шляхом треба рухатися обережно, і тільки в регіонах, великих містах та метрополіях з більшою спроможністю. Кілька рекомендації, націлених на

максимізацію вірогідності успіху ППП на субнаціональному рівні: створити структуру, що спеціалізуватиметься на проектах субнаціонального рівня у форматі ППП; започаткувати центральний реєстр проектів у форматі ППП; організувати програму навчання і розбудови спроможності ППП; стандартизувати субнаціональні проекти у форматі ППП; фінансово підтримувати надання технічної допомоги, тощо.

Третій аспект, - заходи із стимулювання прозорості та стратегічне використання державних закупівель на всіх рівнях врядування потрібно продовжувати. Ухвалений у 2016 році Закон України "Про публічні закупівлі" – рух у правильному напрямі. Цим законом затверджено перехід державних закупівель на нову електронну платформу “ProZorro”, а відтак, усі публічні закупівлі мають відбуватися в електронному форматі. Концентрована увага до специфіки закупівель на субнаціональному рівні може допомогти краще оцінити потреби державного сектора на субнаціональному рівні, скерувати органи врядування цього рівня у сфері закупівель та сприяти професіоналізації закупівель завдяки програмам навчання та визнання спеціалізації у закупівлях як окремої професії.

І на кінець, - засади фіскальної відповідальності потребують оновлення. Щодо бюджетних правил, Україна могла би започаткувати реформу планування муніципальних бюджетів для зменшення чи навіть припинення не фінансованих чи недостатньо фінансованих повноважень, застановивши базовий принцип: оплата не надходить без відповідного трансферту фінансування, а компенсація видатків має бути динамічною. Стосовно нагляду у податково-бюджетній сфері, необхідно адаптувати механізми зовнішнього і внутрішнього аудиту до контексту децентралізації. Зокрема, внутрішній аудит має стати обов’язковим, і мають бути розроблені специфічні інструменти, за конкретної фінансової підтримки. Органи державної влади в Україні мають розглянути поширення функціональних обов’язків Рахункової палати України (РПУ) на органи врядування субнаціонального рівня. На додаток, через специфічні інструменти у дусі демократії мають посилитися нагляд і підзвітність, із залученням місцевих депутатів, громадян і громадянського суспільства.

Фіскальна децентралізація потребує кращої підтримки шляхом підвищення якості даних та покращення доступу до даних

Відсутність доступу до системних і комплексних даних обмежує обсяг аналізу й загальну оцінку реформи фіскальної децентралізації. В контексті децентралізації існує необхідність підвищення рівня прозорості, консультування і підзвітності громадянам та громадянському суспільству, чому сприяла б наявність таких даних. Хоча досягнуто певного прогресу, - створення *Єдиного державного веб-порталу відкритих даних,* - можна ще більше зробити для розповсюдження відповідної інформації у прийнятний спосіб. Органи державного врядування в Україні можуть розглянути подальшу гармонізацію українських даних з міжнародними стандартами; покращити наявність даних за категоріями чи за рівнями субнаціонального врядування по кожній статті бюджету, включно з боргом і в динаміці; розробити веб-сайт з доступом до легкої в користуванні бази даних з державною статистикою, що охоплює усі рівні врядування, в динаміці; розробити веб-портал з мікро даними й індивідуальними рахунками; а також виконати комплексну, чітку та оновлену інвентаризацію місцевих активів і розробити інструментарій для їх моніторингу.

Надалі розбудовувати спроможність людських ресурсів в органах врядування субнаціонального рівня

Одна з найважливіших проблем реформи децентралізації в Україні, а також важлива умова успіху реформи – це людські ресурси та їх спроможність ефективно виконувати функції на місцевому рівні, особливо в ОТГ. Очікується, що в результаті реформи децентралізації кількість державних службовців на центральному рівні скоротиться майже на 30%. В свою чергу, для виконання переданих їм повноважень, органи врядування субнаціонального рівня мають адсорбувати частину цього персоналу та найняти нових працівників. Це створить важливі проблеми статусу, зарплати, умов роботи, мобільності, тощо. В деяких регіонах може виникнути нестача кадрів.

В результаті реформи децентралізації та перерозподілу функцій виникає особливо нагальна потреба вдосконалити навички на рівні громади, зокрема а ОТГ. Існують механізми підтримки розбудови спроможності на субнаціональному рівні (наприклад, функціонують Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), та Національна академія державного управління при Президенті України (НАДУ), однак, щоб відреагувати на виклики процесу децентралізації, ці структури потребуватимуть значного підсилення та адаптації української системи навчання до європейських стандартів.

Головні рекомендації щодо вдосконалення фіскальної спроможності та спроможності людських ресурсів

Як засадничі принципи, з метою стабілізувати й поглибити фіскальну децентралізацію, ОЕСР рекомендує наступне:

- Краще концептуалізувати фіскальну децентралізацію в рамках узгодженого стратегічно націленого податково-бюджетного механізму, що його реалізують згідно з дорожньою картою, в якій передбачено інструменти моніторингу й показники.
- Створити постійно діючу під-комісію з фіскальних питань, що може входити до складу комітету чи ради з питань децентралізації, про яку йшлося у попередніх рекомендаціях.
- Активно діяти в частині доходів, зокрема, збільшувати доходи, отримані з власних джерел, але й працювати над ефективністю видатків. Виконати аналіз компетентностей та функцій для чіткого розподілення відповідальності між рівнями врядування й оцінювання відповідності подальшого делегування повноважень чи рецентралізації певних завдань.
- Уникати створення “системи з двома швидкостями”, в якій присутні динамічні ОТГ та інші місцеві громади із супротивом об’єднанню, а також розбудовувати податково-бюджетну спроможність ОТГ.

З метою вдосконалити систему субвенцій на рівні врядування, ОЕСР рекомендує:

- Виконувати ретельний моніторинг впливу нової системи вирівнювання на солідарність, рівність та економічну ефективність для отримання можливості коригувати потенційні негативні наслідки.
- Розробити та реалізувати нові механізми субсидіювання секторів відповідно до підходу з позиції попиту, на засадах показників ефективності та стандартів якості.
- Надавати підтримку галузевим міністерствам для розбудови їх спроможності, вдосконалення процедур та механізмів збирання даних, з метою досягти виконання своїх обов’язків міністерством як менеджерів фінансів.
- Розгорнути комплексну оцінку якості надання публічних послуг на місцях.
- При гарантованому рівні й стабільному надходженні коштів, відповідно фінансувати делеговані повноваження та уникати недостатньо фінансованих мандатів і невідповідного фінансування з року в рік.
- Інтегрувати капіталовкладення у секторні субвенції.

З метою вдосконалити систему оподаткування на субнаціональному рівні, ОЕСР рекомендує:

- Щодо механізмів розщеплення податків:
  - Змінити систему збирання ПДФО – сплачувати податок за місцем проживання, а не за місцем роботи.

Щодо власних джерел оподаткування**:**

  - Виконати комплексний аналіз власних джерел в українській системі оподаткування для визначення основних варіантів реформи і запровадження збалансованого "кошика місцевих податків": ввести нові податки, нові трансферти загальнонаціональних податків, оптимізувати діючі місцеві податки. Зокрема, розширити базу стягнення податку на відмінну від землі нерухомість, а також встановити мінімальний рівень ставки податку, з метою уникнути недостатності оподаткування.
  - Завершити модернізацію єдиного земельного кадастру та реєстру нерухомості; вдосконалити методи оцінки вартості землі та об'єктів нерухомості, з метою інтегрувати їх ринкову вартість.
  - Стимулювати місцеві органи влади, що опираються повною мірою користуватися своїми податковими повноваженнями, зокрема, через винагороду успішного стягнення податків на місцевому рівні.

З метою надання якісніших публічних послуг на місцевому рівні завдяки більш прозорому та ефективному управлінському інструментарію, ОЕСР рекомендує :

- Виконати аналіз стану "муніципальної економіки" й підприємств комунальної власності, з огляду на проблеми, що повстали в результаті децентралізації, та розробити реформу, націлену на досягнення більшої прозорості, підзвітності та ефективності.
- Надалі зміцнювати міжмуніципальне співробітництво (ММС) і зробити цей механізм звичним ефективним інструментом надання публічних послуг через збільшення стимулів, підтримку "спільних органів співробітництва", а також розвивати ММС в метрополіях за принципом цільового фінансування .
- Оптимізувати доходи, що їх отримують завдяки наданню публічних послуг, з метою кращої окупності видатків на надання послуг, децентралізувати встановлення тарифів і супроводити ці процеси програмою розбудови спроможності на місцевому рівні, досягаючи результатів в сучасний ефективний спосіб; а також переглянути систему пільг.

- Збільшити доходи, генеровані користуванням та удосконаленнями сфери загального надбання :
  - Завершити демаркацію місцевих меж на території держави.
  - Підсилити роль органів місцевого врядування щодо землеустрою, для чого прискорити ухвалення законопроекту No.4355; ухвалити законопроект No.7118 про управління земельними ресурсами ОТГ.
  - Продовжити розроблення методики врахування приросту вартості землі.

З метою вдосконалити управління публічним інвестуванням на всіх рівнях врядування для цілей регіонального розвитку в Україні, ОЕСР рекомендує:

- Приєднання України до *Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування*
- Проаналізувати, як саме розподіляють кошти Державного фонду регіонального розвитку і фінанси, виділені на розвиток територій й на інфраструктуру, з метою вдосконалити підтримку регіонального розвитку та децентралізації.
- Розглянути оформлення договорів між державою та регіоном для цілей регіонального розвитку.
- Розвивати можливості запозичення на субнаціональному рівні шляхом послаблення правил отримання кредиту, що сприятиме розвитку більш диверсифікованого місцевого ринку боргових інструментів (кредитів та облігацій).
- Розвивати на субнаціональному рівні, – з обережністю, – публічно-приватні партнерства (ППП) між регіонами та великими містами з відповідною спроможністю та за спеціальної підтримки (наприклад, підтримки підрозділом ППП, що спеціалізується на субнаціональних проектах; наявність центрального реєстру проектів ППП; програма навчання й розбудови спроможності ППП, стандартизація субнаціональних проектів ППП, фінансова підтримка технічної допомоги, тощо).
- Стимулювати прозорість і стратегічне використання публічних закупівель, особливо на субнаціональному рівні згідно конкретних принципів та шляхом підсилення людських ресурсів.
- Вдосконалювати параметри бюджету та фіскальні правила:
  - Запровадити правило планування бюджету, що забороняє недостатньо профінансовані та нефінансовані зобов’язання.
  - Зробити внутрішній аудит обов’язковим і розробити інструменти й фінансову підтримку місцевого врядування для цих цілей.

- Вдосконалювати зовнішній аудит шляхом поширення функцій Рахункової палати України на місцеві органи врядування.

З метою покращити якість та доступ до даних про фінанси та активи субнаціонального рівня, ОЕСР рекомендує:

- Продовжити гармонізацію даних України з міжнародними стандартами та покращити наявність даних за категоріями / рівнями субнаціонального врядування для кожної статті бюджету, включно з боргом, і в динаміці.
- Сформувати легку у використанні базу даних з державною статистикою, що охоплює усі рівні врядування, в динаміці, доступну он-лайн, а також створити веб-портал з мікро даними, з індивідуальними рахунками.
- Виконати комплексну, чітку та оновлену інвентаризацію місцевих активів і розробити інструментарій для їх моніторингу.

На підтримку децентралізації з розбудованою спроможністю людських ресурсів, ОЕСР рекомендує:

- Розробити стратегію управління людськими ресурсами на субнаціональному рівні.

- Значно покращити підтримку навчання посадових осіб в регіонах та на місцевому рівні**:**
  - Розширити місію Національної академії державного управління (НАДУ) щодо розроблення цільових програм навчання для органів влади субнаціонального рівня.
  - Надати підтримку започаткуванню Національної консультаційної платформи з реформування системи навчання для працівників місцевих органів влади.
  - Зажадати від органів влади субнаціонального рівня розроблення річного плану навчання для їх працівників та надати технічну й фінансову підтримку цих цілей.
  - Організувати спеціальні навчальні заходи для керівників вищої ланки місцевого врядування.
- Створити Обсерваторію місцевої зайнятості, оплати праці та компетентностей.
- Зміцнювати функцію управління людськими ресурсами в органах місцевого врядування через залучення професіоналів у цій сфері. В малих органах місцевого врядування цього можна досягти шляхом міжмуніципальної співпраці (ММС), (наприклад, асоціація муніципалітетів і спільні структури підтримки функціонування (back offices).
- Поширювати мобільність на всіх рівнях врядування (між органами центрального і субнаціонального рівня), а також в самих органах місцевого врядування.

Децентралізація у секторі транспорту в Україні: аналіз прикладу

Хоча реформа децентралізації в Україні демонструє значні зрушення, подальше реформування у секторі транспорту потребуватиме більш скоординованого підходу, з метою стимулювати інвестування у транспортну інфраструктуру, зміцнити місцеву спроможність надавати послуги громадського транспорту, а також користуватися можливостями нових технологій на засадах даних щодо мобільності. По всій країні успадковані від радянських часів системи громадського транспорту знаходяться у незадовільному стані. Після багатьох років недостатнього фінансування, при наданні послуг громадського транспорту важко задовольняти вимоги складних, таких, що еволюціонують, моделей попиту на транспортні послуги .

Транспортна інфраструктура потерпає від хронічної нестачі інвестицій

В українській економіці транспорт використовують дуже інтенсивно (в десять разів більше середнього значення цього показника в ЄС), однак транспортна інфраструктура потерпає від десятирічь хронічної нестачі інвестицій, високого рівня зносу та збільшення розриву між пропозицією та попитом. В транспортній галузі, - (за винятком трубопровідного транспорту), - інвестиції в основні засоби поступово скорочувалися, починаючи з 2011 року, і у 2016 році становили 0,2% ВВП (порівняно із середнім рівнем 0,75% ВВП у країнах-членах ОЕСР у 2015 році).

Незадовільна якість транспортної інфраструктури стримує розвиток економіки та зростання продуктивності праці. Коли йдеться про сприйняття якості транспортної інфраструктури, - доріг, залізниці, морських портів та повітряного транспорту, - у 2016 р. країна опинилася у нижній половині переліку країн-членів ОЕСР та країн Європи-не членів ОЕСР. Прокладання доріг та їх ремонт відстають від розвитку перевезень – 50% доріг не відповідають національним стандартам якості покриття, а 40% доріг не відповідають національним стандартам витривалості дорожнього одягу. Як наслідок, - середня швидкість руху на шосе на третину чи на половину менша, порівняно до притаманної Західній Європі середньої швидкості, а рівень аварійності та смертельних випадків на дорогах значно перевищує ці показники в країнах-членах ОЕСР.

Щільність мережі залізниці вища, ніж у більшості країн-членів ОЕСР, і саме на перевезення залізницею у 2015 р. в Україні припадало 58% обороту вантажів. Часто інфраструктурою залізниці користуються спільно і пасажирські, і товарні состави, що знижує середню швидкість перевезень. Середній вік локомотивів і пасажирських вагонів у власності національного перевізника Укрзалізниця перевищує 40 років. Крім цього, переважна більшість (80%) інфраструктури в 13 морських портах України або застаріла, або зношена. Згідно оцінок, 11% причальних стінок не функціонують як треба, а нестача мультимодальної логістичної інфраструктури та недостатній розвиток засобів обробки контейнерних вантажів збільшує вартість перевезень.

Повітряним транспортом користуються здебільше пасажири міжнародних авіаліній, і на агломерацію Києва у 2016 році припадало 75,6% потоку авіапасажирів. Інфраструктура регіональних аеропортів застаріла та фінансово залежить від органів врядування рівня муніципалітету чи області. У більшості випадків, місцева влада, як власник інфраструктури аеропорту, не має в бюджеті

коштів, потрібних для інвестування у ремонт льотного поля, в модернізацію, і не лобіює отримання необхідних ресурсів з центрального рівня.

Структури державного управління занадто централізовані, а між інституціями нема чіткого розподілення функцій

Структура державного управління в секторі транспорту в Україні залишається дуже централізованою і на загальнонаціональному, і на регіональному рівнях. В той час, коли частка видатків органів центрального рівня в загальних видатках на транспорт значно зменшилася, - з 74% у 2015 р. до 52% у 2016 р.,- більшість суми цього зменшення було засвоєно обласними органами управління, адміністраціями міста Київ та міст обласного значення, чия спільна частка видатків у секторі транспорту зросла з 20% у 2015 р. до 37% у 2016 р. Внесок ОТГ у видатках у секторі транспорту сягнув 1,3% у 2016 р., і можна очікувати подальше його зростання завдяки процесам об'єднання громад та бюджетної децентралізації.

На разі управління розгалуженою мережею доріг державного значення централізовано в Укравтодорі та його 25 регіональних підрозділах. Органи місцевого врядування мають обмежену спроможність забезпечити функціонування та ремонт доріг місцевого значення: приблизно 69% доріг України з твердим покриттям знаходяться в категорії місцевих доріг, і все ж на субнаціональні органи влади припадає тільки 40% видатків на дороги. У 2018 році поточний ремонт і функціонування більшості доріг державного значення буде передано на обласний рівень, а Державне агентство Укравтодор сконцентрує свою діяльність на автострадах загальнонаціонального значення. З метою фінансування утримання і поточного ремонту автошляхів створюється новий Державний дорожній фонд: 35% коштів фонду призначатиметься регіонам.

Мережа міського громадського транспорту часто перетинає адміністративні межі міст, що створює значні труднощі при координації політики муніципалітетів у сфері транспорту. Планування перевезень за принципом згори до низу не дає місцевим органам влади можливість реагувати на розширення території та зміни моделей мобільності у містах. Проте, реформа децентралізації, що на разі триває, та добровільне об'єднання громад сприяють розбудові масштабу та спроможності на місцевому рівні, що дозволяє надавати більш якісні та доступні за ціною публічні послуги. Бюджетна децентралізація є сильним стимулом розвитку міської транспортної інфраструктури й послуг, бо дозволяє автономним місцевим органам влади з новими можливостями створювати стабільні джерела доходу та вдосконалювати ефективність державних видатків.

На даний момент не існує міжміністерських робочих груп, або офіційних механізмів координації політики у сфері транспорту між міністерствами. В таких великих метрополіях, як Київ, ефективне планування послуг громадського транспорту стримується невідповідною координацією між центральним рівнем державного управління, обласними та міськими адміністраціями, підпорядкованими їм організаціями та сусідніми муніципалітетами. За результатами консультацій з відповідними галузевими міністерствами та органами влади на місцях потрібно розробити нову законодавчу базу, що регулюватиме транспортну інфраструктуру та мобільність.

Нова Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року може сприяти підсиленню координації політики у сфері транспорту

Нова Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року може стати ефективним інструментом структуризації та координації дій у цьому секторі. Дуже важливо розробити реалістичні цілі та стадії реалізації стратегії, щоб генеральні плани розвитку транспорту мали чітко визначений бюджет, а відтак, і перспективу отримати фінансування у повному обсязі. Наприклад, транспортною стратегією передбачено щорічні потреби інвестування в дороги на рівні 35-40 млрд грн, що значно перевищує поточний рівень видатків на дороги (25 млрд грн у 2016 р.).

Враховуючи складність існуючих інституційних структур, розвиток міського транспорту в межах метрополій потребує ефективної координації в органах державного управління (на рівні департаментів) та між різними рівнями врядування. Органи управління міст могли б більш тісно працювати з муніципальними компаніями та приватними перевізниками задля створення інтегрованої системи громадського транспорту. В агломерації Києва координація землекористування та житлової забудови з муніципалітетами навколо міста Київ є суттєвим фактором, бо багато мешканців цих муніципалітетів часто приїжджають до міста, щоб отримати доступ до зайнятості та послуг.

Також потрібно й надалі стимулювати міжмуніципальне співробітництво (ММС) у сфері надання послуг громадського транспорту. З 133 проектів ММС, що на разі перелічені на веб-сайті Міністерства регіонального розвитку, три стосуються надання транспортного обслуговування, а 16 – це проекти ремонту та експлуатації доріг. Державі варто розглянути можливість розширення дії угод ММС на угоди між ОТГ та не об'єднаними громадами. Ці угоди можуть стати чинником об'єднання через покращення інтеграції ізольованих громад із сусідніми місцями проживання.

Розвитку громадського транспорту перешкоджає слабкість фінансової та управлінської спроможності на місцевому рівні

Органи місцевого врядування в Україні не мають достатньої фінансової спроможності інвестувати потрібні кошти в утримання та оновлення інфраструктури міського громадського транспорту. Невелика щільність сільських територій є особливо проблемним моментом, бо це призводить до слабкої фізичної та функціональної інтегрованості транспортних мереж. До цього додаються обмеження операційної та управлінської спроможності на місцевому рівні. Традиційно в Україні муніципальна влада не займалася розробленням транспортної політики та плануванням території, і тільки на обласному рівні це частково робилося.

У фокусі програми децентралізації доріг має знаходитися достатність фінансування та відповідна спроможність органів місцевого врядування управляти дорогами місцевого значення, зокрема у малих містах й у сільській місцевості. Проте, всі регіони мають дуже низький рівень доходів від податків і зборів, що стосуються сфери транспорту. Держава могла би закрити цей фінансовий розрив на шляху розвитку платних доріг та кращого використання зборів з користувачів доріг, паркування та штрафів за перевищення швидкості. Запровадження податків, що враховують приріст вартості об'єкту, також могло би допомогти містам збільшити

доходи для фінансування будівництва та утримання транспортної інфраструктури. У великих міських агломераціях податки й збори мають відображати витрати, пов'язані з такими зовнішніми негативними факторами, як скупчення транспорту та забруднення довкілля.

В Україні громадський транспорт є дуже доступним по ціні, порівняно з містами в країнах-членах ОЕСР, навіть з урахуванням відносної різниці в доходах населення. Майже 50% пасажирів, згідно закону, користуються щедрими знижками на вартість проїзду та звільнені від оплати проїзду, що зменшує стабільність фінансування громадського транспорту. Крім цього, компанії-перевізники отримують великі дотації, що залишає менше коштів на утримання, інспектування, модернізацію інфраструктури та на заміну рухомого складу. Запровадження зональної системи оплати проїзду та вдосконалення інтеграції вартості проїзду різними видами транспорту може сприяти переведення фінансування громадського транспорту на більш сталі засади. Треба обережно підходити до підвищення тарифів на проїзд у громадському транспорті, щоб пом'якшити вплив підвищення на групи населення з низьким рівнем доходів та уникнути стимулювання поширеного користування приватним автотранспортом.

Вдосконалення регулювання у більш конкурентному середовищі може покращити якість послуг громадського транспорту

Слабкість заходів контролю в місцях паркування та недостатність санкцій за порушення правил дорожнього руху призводить до скупчення транспорту на території міст, що має наслідком зниження операційної швидкості у сфері послуг громадського транспорту. Часто громадський транспорт конкурує з приватними послугами міні автобусів (*маршруток*), і, як наслідок, має місце неефективне дублювання послуг та зменшення доходів органів влади на місцях, з яких відшкодовують витрати на надання послуг громадського транспорту. Нестача координації між юрисдикціями у сфері послуг громадського транспорту поєднується з обмеженою спроможністю міських органів влади виконувати інспекцію, запроваджувати відповідні санкції та стимулювати перевізників досягати стандартів діяльності й дотримуватися застановлених правил. Часто групи інспекції не укомплектовані кадрами та не мають відповідних повноважень щодо нагляду й санкцій.

У міській місцевості невідповідна безпека на дорогах та велика кількість аварій на транспорті також знижують рівень мобільності, що створює сильний стимул користуватися власним авто. Покращення дотримання стандартів стосовно засобів транспорту та викидів може сприяти розвитку таких засобів переміщення, що не шкодять довкіллю, як велосипед та рух пішки. Запровадження високих стандартів для громадського транспорту, коли йдеться про охорону довкілля, може зменшувати забруднення повітря та підвищувати ефективність транспортних мереж. Цей підхід також сприяє усуненню неефективної конкуренції між неліцензованими приватними перевізниками та офіційними маршрутами громадського транспорту.

Зазвичай право надавати послуги громадського транспорту належить комунальним підприємствам. Надавачі транспортних послуг, що вже працюють на цьому ринку, становлять майже 90% учасників тендерів на існуючі маршрути, і це формує високий ризик та відображає відсутність конкурентного середовища для нових учасників ринку перевезень. З метою підвищити якість, ефективність та фінансову

стабільність у сфері послуг громадського транспорту, органам врядування в містах потрібна можливість надавати право експлуатації маршрутів та залучати приватних перевізників, які дотримуються стандартів і правил.

Дані про мобільність можуть докорінно змінити надання послуг громадського транспорту в Україні

Використання у складних транспортних моделях даних про маятникові пасажиропотоки та вартість проїзду допомогло би більш детально проаналізувати транспортні потоки й виконувати моніторинг впливу будь-яких змін, реалізованих в системах громадського транспорту. Дані щодо мобільності можуть допомогти органам управління громадським транспортом визначати періоди низького рівня попиту; напрями, що недостатньо обслуговуються громадським транспортом; або специфічні групи населення (зокрема, старечі, чи з обмеженими можливостями), яким потрібні спеціальні рішення мобільності. Для того, щоб органи влади на місцях могли повною мірою скористатися новими технологіями, необхідна наявність у них вміння опрацьовувати дані та достатньої спроможності використовувати нові потоки даних.

Транспорт, що реагує на попит (DRT), надає гнучкі транспортні послуги у відповідь на попит клієнтів і має сильний потенціал вдосконалювати надання послуг громадського транспорту у сільській місцевості. Структуру схем DRT (маршрути, розміщення зупинок, частота послуг, тощо) мають розробляти з ретельними консультаціями у користувачів послуг, і тут суттєву роль відіграє вибір засобів транспорту, узгоджених з інтенсивністю попиту.

В наступні роки Україна стикатиметься з важливими проблемами, що потребуватимуть управлінських рішень: міста, що зменшуються; старіння населення; скорочення чисельності сільського населення. Із зменшенням обсягу надання послуг в сільській місцевості та у місцях з малою щільністю попиту, отримані заощадження на видатках можуть бути спрямовані на стратегічні інвестиції для підвищення якості транспортних послуг, що даватиме ефективніші, надійніші та доступніші рішення у сфері транспорту. До успішних заходів, спрямованих на поліпшення комфорту й зручності пасажирів, належать зменшення щільності місць, використання машин меншого розміру та поліпшення надійності надання послуг (наприклад, завдяки мобільним додаткам з доступом до розкладу руху транспорту та інформації про перевезення в режимі реального часу). Для сільської місцевості ефективним рішенням щодо мобільності можуть стати неприбуткові автобусні послуги громади.

Підвищення результативності логістики та покращення відносин порту з містом

Багато можна зробити для підвищення результативності логістичних систем в Україні. Згідно вирахуваного Світовим банком *Індексу результативності логістики*, найменші результати спостерігали у сфері митниці й стосовно якості торгівельної та транспортної інфраструктури. Розроблені ОЕСР *Показники сприяння торгівлі* відзначають важливість першочергової уваги до формальностей на кордоні (автоматизація, документація і процедури), співробітництва між національними прикордонними відомствами, поряд із належним державним управлінням та неупередженістю.

Торгівельні морські порти залишаються у державній власності та у сфері відповідальності ДП Адміністрація морських портів України. Керівникам портів не вистачає певної управлінської гнучкості (малі суми капіталовкладень потребують ухвалення Кабінету Міністрів України). Крім цього, на недостатньому рівні знаходиться координація діяльності Адміністрації портів та органів місцевої влади в портових містах. Як і всюди, в Україні портові міста стикаються з проблемою отримання більшої доданої вартості від портів на їх території. Згідно польових досліджень, для подолання негативних наслідків діяльності портів, зокрема швидкої деградації дорожньої інфраструктури, або впливу зернового пилу на екологію міста чи на здоров'я мешканців, потрібно розвивати співробітництво Адміністрації морських портів і органів місцевого врядування.

Головні рекомендації щодо децентралізації у секторі транспорту

З метою й надалі надавати підтримку децентралізації у секторі транспорту, ОЕСР рекомендує наступне:

- **Підсилити координацію між міністерствами стосовно політики у сфері транспорту,** шляхом розроблення нового законодавства у тісних консультаціях з відповідними галузевими міністерствами (а саме, з Міністерством економічного розвитку і торгівлі, з Міністерством фінансів, з Міністерством екології та природних ресурсів, з Міністерством інфраструктури і з Міністерством регіонального розвитку).
- **Стимулювати горизонтальне співробітництво між юрисдикціями,** коли обсяг перевезень міським громадським транспортом виходить за адміністративні межі міст.
  - Сприяти поширенню використання механізму ММС, як інструменту розроблення рішень мобільності, що перетинають адміністративні межі, шляхом поширення дії угод ММС на угоди між ОТГ та необ'єднаними громадами.
  - Розвивати транспортні мережі й розробляти рішення мобільності в метрополіях згідно концепції функціональних міських територій (ФМТ).
- **Стимулювати вертикальну координацію між рівнями державного управління, а також із муніципальними транспортними компаніями і приватними перевізниками,** з метою вдосконалювати планування й функціонування послуг громадського транспорту та управління наданням цих послуг.
  - Чітко розподілити функції у сфері транспорту на рівнях державного управління та чітко визначити відповідальність за фінансування, експлуатацію, управління та ремонт.
- **Реалізувати Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року,** при забезпеченні відповідного фінансування планів розвитку транспорту на місцях на засадах реалістичних цілей

та стадій реалізації.

- **Підвищувати фінансову та управлінську спроможності** у секторі транспорту на місцевому рівні шляхом:
  - кращого збирання транспортних податків, розвитку систем платних доріг та покращення використання зборів за користування дорогами, паркуванням й штрафів за перевищення швидкості;
  - поліпшення рівноваги між низькою вартістю проїзду громадським транспортом та наданням пільгового тарифу й звільнення від сплати за проїзд;
  - запровадження зонування тарифів на проїзд, встановлення вартості проїзду в залежності від відстані;
  - запровадження інтегрованого тарифу, з можливістю користуватися єдиним квитком на різних засобах транспорту;
  - виконання регулярного оцінювання систем мобільності в рамках оголошених і оприлюднених опитувань щодо уподобань користувачів;
  - використання нових джерел доходів, на кшталт запровадження податків, що враховують приріст вартості, для цілей фінансування будівництва та експлуатації транспортної інфраструктури.
- **Підсилювати дотримання правил** паркування, дорожнього руху та екологічних стандартів шляхом:
  - стимулювання перевізників досягати стандартів результативності й виконувати вимоги законодавства завдяки регулярним інспекціям та санкціям, у відповідних ситуаціях;
  - належної комплектації кадрами груп інспекторів та надання їм наглядових повноважень і права санкцій;
  - кращого дотримання стандартів експлуатації транспортних засобів та граничних викидів зусиллями органів врядування міст, поліції та Державної інспекція України з безпеки на наземному транспорті;
  - вдосконалення інфраструктури для пішоходів та велосипедистів.

- **Стимулювати конкурентне середовище надання транспортних послуг,** дозволивши адміністрації міст ліцензувати маршрути та залучати приватних перевізників, які дотримуються стандартів і виконують вимоги законодавства.
- **Створити обсерваторію логістики,** на засадах детальних даних про маятникові потоки та вартість подорожі. Така обсерваторія логістики сприятиме інформуванню:
  - соціального пошуку й оцінки мобільності, наданих

транспортними мережами;

- аналізу ефективності витрат та виконання ТЕО для інвестиційних проектів нової інфраструктури.

- **Користуватися можливостями нових технологій**, зокрема обробкою великих масивів даних; концепцією транспорту, що реагує на попит; спільно користуватися авто й схемами перевезень в інноваційних рішеннях щодо мобільності. Це передбачає:
  - зміцнення вміння міських органів управління опрацьовувати дані та спроможності використовувати нові потоки даних;
  - використання даних про мобільність для визначення періодів низького попиту, напрямів, що недостатньо обслуговуються громадським транспортом, або специфічних сегментів населення (зокрема, старечих та з інвалідністю), які потребують спеціалізованих рішень мобільності;
  - розроблення відповідних моделей фінансування транспорту, що реагує на попит, та схем (зокрема, маршрутів, розміщення зупинок, частоти надання послуг, тощо) у ретельних консультаціях із користувачами;
  - покращення мобільності завдяки поєднанню на єдиній платформі існуючих схем масових перевезень із послугами приватних перевізників;
  - управління скороченням населення із залученням стратегічних інвестицій для підвищення якості та ефективності послуг громадського транспорту.
- **Стимулювати результативність систем логістики** шляхом:
  - концентрації зусиль на так необхідних вдосконаленні компетентності митниці та якості торгівельної й транспортної інфраструктури;
  - гармонізації регулювання із сусідніми країнами та надання ретельно виконаних прогнозної оцінки часу подорожі й оцінку надійності, що сприятиме інвестуванню в технології покращення ефективності логістики.
- **Зміцнювати співробітництво між портами і портовими містами,** з метою мінімізувати негативні зовнішні впливи на міста, як наслідок перевезень до порту й користування його інфраструктурою, а також уможливити портовим містам участь в економічних перевагах від діяльності порту.

1.Тенденції регіонального розвитку в Україні з урахуванням наслідків конфлікту на Донбасі

У Розділі 1 подано загальний огляд результативності економіки України, сильні сторони та проблеми регіонального й місцевого розвитку. Проаналізовано тенденції економіки на рівні регіонів за період від середини 2000-х років до 2015-16 років та виконано їх порівняння з тенденціями в країнах-членах ОЕСР і в інших країнах. У цьому розділі оновлено аналіз, викладений у дослідженні ОЕСР 2014 року Territorial Review of Ukraine, з фокусом на питаннях, дотичних процесу децентралізації, що його детально проаналізовано у Розділі 2.

Статистичні дані стосовно Ізраїлю надані відповідними органами країни, що несуть відповідальність за надання даних. Використання таких даних ОЕСР, в термінах міжнародного права, не протирічить статусу Голанських висот, Східного Єрусалиму та ізраїльських поселень на Західному березі.

Вступ

У попередньому аналізі ОЕСР *Territorial Review of Ukraine* (OECD, 2014b), що його завершено саме перед початком подій Євромайдану та розгортанням сепаратистського конфлікту на сході країни, був представлений висновок стосовно за великої адміністративної та фіскальної централізації в Україні. Зазначено, що більша децентралізація державного управління територіями є суттєвим фактором використання сильних сторін країни, - її розміру та розмаїття, - а також для подолання поділення на схід і захід, про яке багато сказано, і яке знайшло відображення не тільки в політиці, а й в структурі та в результативності економіки регіонів. В даному звіті цей аналіз оновлено й розширено. Йдеться про те, що економічні та політичні шоки останніх років справили асиметричний вплив як на сектори, так і на регіони. Здається, ці шоки великою мірою прискорили низку тенденцій, що виникли після глобальної фінансової кризи 2009 року. Структурні зрушення в період після кризи для деяких регіонів, особливо на заході країни, відкрили можливості, але породили нові проблеми в інших регіонах, зокрема на сході країни, де наслідки збройного конфлікту загострили вже складну структурну перебудову. Асиметричний вплив цих шоків на регіони України вказує на необхідність диференційованої політики реагування та підсилює аргументацію на користь більшої децентралізації державного управління. Проте, також зазначено важливість і складність находження правильних підходів до децентралізації, з урахуванням проблемного інституційного, політичного та економічного середовища їх реалізації.

Перша частина цього Розділу містить загальний огляд контексту макроекономіки та стану структурних реформ, що тривають. У другій частині виконано аналіз демографічних та економічних тенденцій на субнаціональному рівні, включно з еволюцією структури розселення в Україні, структури виробництва і результативності розвитку економіки. За цим представлено аналіз головних рушійних сил розвитку економіки із сильним акцентом на регіональному аспекті: функціонування ринків праці, транспортна інфраструктура та зміни у промисловому секторі. Подані висновки аналізу та сформовані рекомендації як для центральних, так і для обласних і місцевих органів державної влади. У завершальній частині розглянуті зміни стосовно залучення громадян у суспільне життя, зміни у державному управлінні на обласному та місцевому рівнях, що є важливими аспектами децентралізації в Україні.

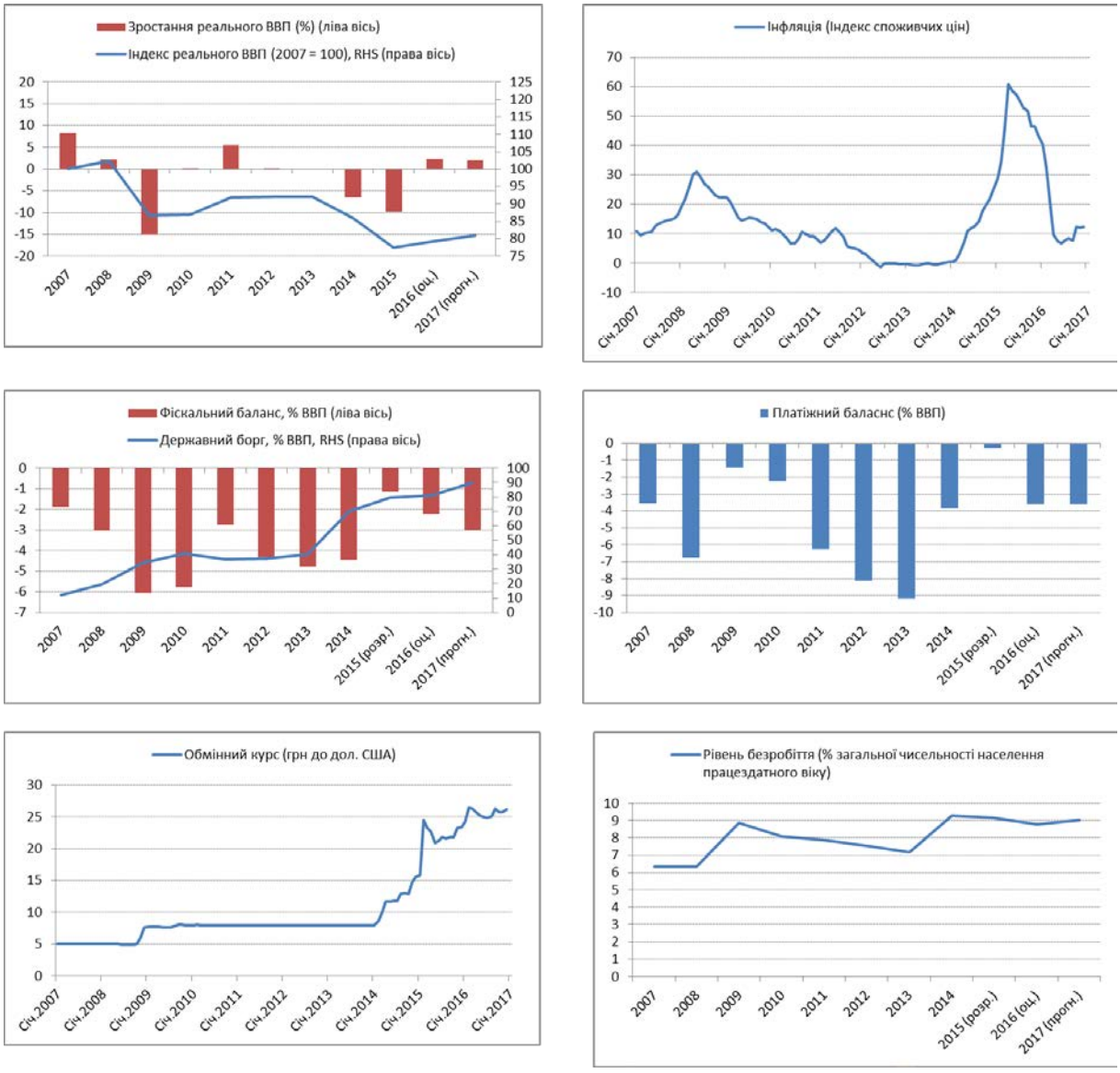
Загальний огляд макроекономіки

Україна є найбільшою країною континентальної Європи з населенням 42,6 мільйона у 2016 році,1 однією з густонаселених країн. Україна має вихід до Чорного моря, головним чином через порти в Одесі, в Южному (Одеська область) та в Миколаєві. Україна має конкурентну перевагу у сільському господарстві, зокрема щодо виробництва зернових (країна входить до десятки головних світових експортерів пшениці та кукурудзи). Приблизно 320 000 км2 родючою орної землі в Україні – це еквівалент третини орної землі ЄС (OECD, 2014b). Також Україна багата на корисні копалини: має другі за розміром поклади ртуті, значні поклади вугілля (7-ме місце в світі) та залізних руд, переважно на сході країни.

В останнє десятиріччя Україна стикнулася з величезними проблемами. Глобальна фінансова криза дуже зашкодила Україні, чий валовий внутрішній продукт (ВВП)

зменшився на 15% у 2009 році (Графік 1.1). Відновлення наступних років, що було слабим і нетривалим, змінилося на серйозну економічну, політичну й фінансову кризу, яку додатково ускладнили анексія Криму та збройний конфлікт на сході країни в Донецькій та Луганській областях (на Донбасі). У 2014 і 2015 роках ВВП скоротився на 16%, при стрімкому зростанні інфляції до свого найвищого показника, - 61% у квітні 2015 року, - обмінний курс став слабшим, а умови торгівлі – гіршими. Криза 2014-15 років чітко виявила притаманну економіці України нестабільність. Зростання доходів у десятиріччі, що передувало кризі, великою мірою підтримувалося сприятливими цінами на експортні товарні групи (зокрема, на сталь і продукцію хімічної промисловості), а не так потрібним зростанням продуктивності й конкурентоспроможності (OECD, 2014b). Постійне затягування реалізації структурних реформ і політична нестабільність, що часто виникала, затримали економіку у перехідному періоді та занадто відкрили її зовнішнім шокам.

Графік 1.1. **Окремі показники економіки України**



Джерело: IMF (2017b), *World Economic Outlook* (база даних), https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (оцінка станом на квітень 2017р.).

Після запровадження гнучкого курсу обміну валют, сильної фіскальної й монетарної політик та значних реформ у секторі енергетики та у фінансовому секторі, у 2016 році економіка, здається, повернулася до скромного зростання: за оцінками, ВВП виріс на 2,3%. Уряд зробив важливі кроки задля зменшення дефіциту Державного бюджету, який сягнув 10% від ВВП у 2014 році (включно з дефіцитом державної газової компанії) перед тим як скоротитися до 2,2% у 2016 році завдяки реалізації жорсткої бюджетної політики та запровадження тарифів на споживання газу і тепла, що базуються на ринкових цінах. Позиція зовнішньої торгівлі також зміцнилася, і дефіцит поточного рахунку скоротився з 9,2% ВВП у

2013 році до 3,6% у 2016. Валова сума резервів залишається на низькому рівні, але подвоїлася до 15 мільярдів доларів США.

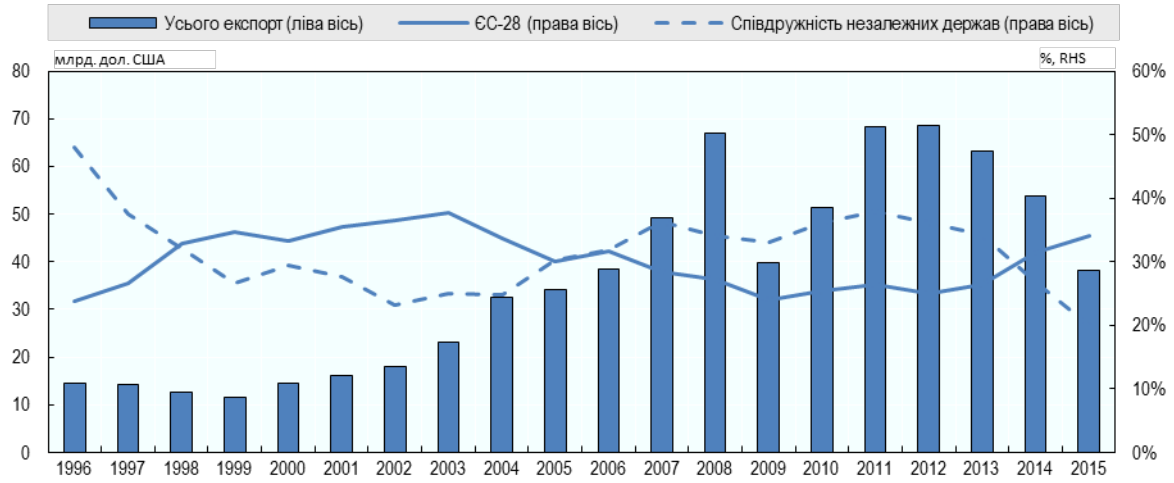
Подальше відродження економіки буде залежати від спроможності державних органів впоратися із важливими структурними недоліками в економіці. Державний борг різко збільшився, і, згідно прогнозних розрахунків, сягне 90% ВВП у 2017 році. З метою відновити дійсну стабільність та зміцнити державні фінанси, Уряд уклав з МВФ угоду про отримання протягом чотирьох років 17,5 мільярдів доларів США в рамках Механізму розширеного фінансування (IMF Extended Fund Facility). Ця програма діє з березня 2015 року. МВФ і надалі надаватиме підтримку за умови реалізації структурних реформ для зменшення неефективності у державному секторі, покращення середовища ведення бізнесу, розширення зайнятості на ринку праці, підвищення рівня продуктивності. Згідно МВФ, пріоритетами реформування мають стати залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ), реформа у секторі державних підприємств (ДП), розбудова ринку землі сільськогосподарського призначення, інтенсифікація боротьби з корупцією, підвищення рівня податково-бюджетної стабільності, подальше зниження рівня інфляції та нарощування резервів, виправлення ситуації у життєздатних банках і відновлення банківського кредитування. Для покращення бюджетної стабільності у середньостроковій перспективі, МВФ рекомендує продовжити фіскальну консолідацію та реалізувати комплексну пенсійну реформу, включно із підвищенням пенсійного віку з метою вирішити проблему великого дефіциту Пенсійного фонду та збільшити середній розмір пенсійних виплат (IMF, 2017a).

Протягом минулого десятиріччя Україна зробила важливі кроки до відкритості своєї економіки на шляху лібералізації торгівлі та інвестування. У 2008 році країна стала членом Світової організації торгівлі (СОТ), а у 2014 році підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС), яка включала Угоду про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ), що набрала чинності 1-го січня 2016 року. В останні роки значно скоротився експорт на традиційні ринки Співдружності незалежних держав (СНД), і у 2015 році більше третини доходів від експорту припадало на ЄС. Незалежно від того, що на сході країни триває збройний конфлікт, частка експорту в Російську Федерацію все ще є найбільшою в експорті України – 13% у 2015 році, а за РФ йдуть Туреччина (7,3%), Китай (6,3%), Єгипет (5,5%) та Італія (5,2%). Імпорт походить переважно з ЄС (41% у 2015 році) та країн СНД (28%), (Графік 1.2).

Середній розмір українського мита не є особливо великим, і митний режим не становить значної перешкоди розвитку торгівлі. Проте, розв'язання проблем и не тарифних бар'єрів, таких як митні правила і митне очищення на кордоні, може відіграти важливу роль у зменшенні витрат у сфері торгівлі (OECD, 2016c). Україна посіла 80-е місце серед 160 країн у дослідженні Світового Банку 2016 року Індекс результативності логістики (2016 World Bank Logistics Performance Index), з рівнем нижче середнього для Європи та Центральної Азії по всіх шести показниках (митна служба, інфраструктура, міжнародні перевезення, компетентність логістики, відслідковування і контроль проходження вантажів, а також вчасність). Подібним чином, оцінка Світового Банку 2017 року Doing Business помістила Україну на 115 місце серед 190 економік щодо Транскордонної торгівлі. Цей показник вимірює час і вартість процедур логістики в контексті експорту та імпорту товарів. По 10 з 11 показниках в дослідженні ОЕСР 2015 року Показники стимулювання торгівлі (Trade Facilitation Indicators) Україна також має показники нижче середніх для Європи та регіону Центральна Азія. Особливо слабкими виявилися результати у

сфері державного управління та неупередженості; співробітництва з відомством, що опікується внутрішніми та зовнішніми кордонами; а також оформлення документів.

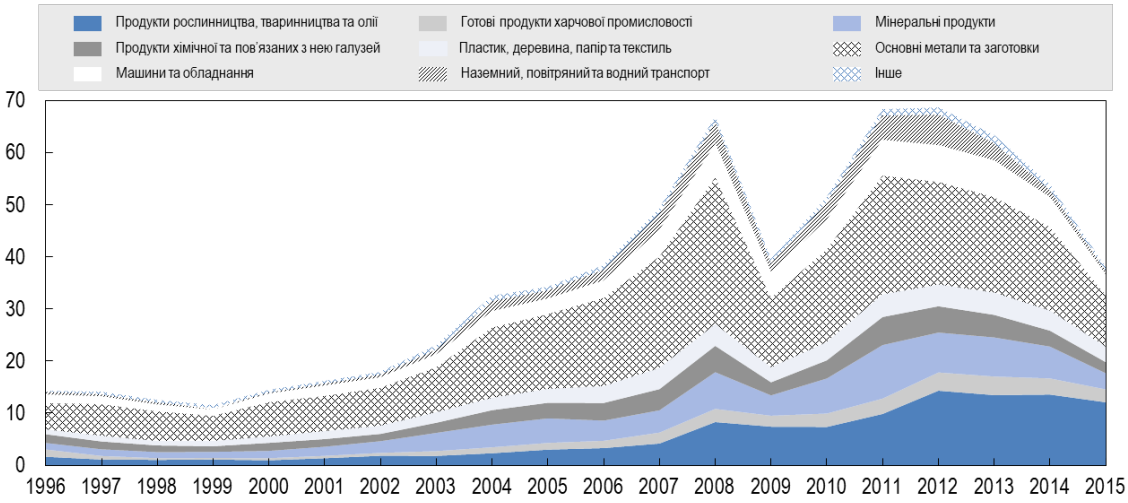
Графік 1.2. **Динаміка експорту України**



Джерело: *UN COMTRADE Database*, https://comtrade.un.org/data (станом на квітень 2017р.).

В українському експорті переважають сировинні товари, зокрема сільськогосподарська продукція (зернові) та чорні метали (залізо й сталь). Сталева індустрія зазнала жорстокого впливу через спад в глобальній економіці та тривалий озброєний конфлікт – чорні метали становили 42% експорту у 2008 році, але тільки 26% у 2015 році. І навпаки, частка експорту сировинної сільськогосподарської продукції виросла більше, ніж вдвічі, з 12% у 2008 році до 32% у 2015 (Графік 1.3). Експорт виробів високої складності є мінімальним, і представлений, головним чином, залізничними вагонами, комплектуючими виробами і деталями для літаків, запчастинами для авто, з переважною орієнтацію на ринок Росії. Недавнє запровадження гнучкого валютного курсу дозволило значно девальвувати гривню (UAH) проти долара, що сприяло утриманню попиту на український експорт. З огляду на уразливість країни відносно міжнародних ринків, слабкий внутрішній попит, а також обмежену пропозицію на ринках праці й капіталу, підтримка сталого відродження економіки в довгостроковій перспективі потребуватиме координування зусиль для диверсифікації бази експорту, залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ), для підтримки інтеграції України в глобальні ланцюги створення доданої вартості.

Графік 1.3 **Номенклатура експорту України**



Джерело: *UN COMTRADE Database*, https://comtrade.un.org/data (станом на квітень 2017р.).

На початку цього сторіччя обсяги ПІІ швидко зростали з 600 мільйонів доларів США у 2000 році до 10,7 мільярдів доларів США у 2008 році. Проте, Україна стикнулася із значними труднощами стосовно залучення ПІІ через початок глобальної фінансової кризи. Валовий показник ПІІ зменшився на 55% у 2009 році та трохи збільшився у 2010-2012 роках, перед тим як впасти далі на 45% у 2013 році та сягнути зменшення на 81% у 2014 році, що відобразило зростання занепокоєння ескалацією конфлікту на Донбасі та нестабільністю внутрішньої політичної ситуації. Різке відновлення спостерігалося у 2015 році, коли потоки ПІІ зросли від 847 мільйонів доларів США до 3,05 мільярдів доларів США. Однак, ці показники більшою мірою відображають рекапіталізацію банків з іноземними інвестиціями шляхом оплати боргових зобов'язань акціями (OECD, 2016c). Крім цього, статистику щодо ПІІ потрібно розглядати з певними застереженнями через поширення інвестування об'єктами спеціального призначення[2] (Special Purpose Entities) та інвестування за принципом "туди й назад" (коли кошти, переведені за кордон національними інвесторами, повертаються на батьківщину у формі прямої інвестиції). Поширеність користування інвестуванням за принципом "туди й назад" можна побачити в присутності великої частки офшорних юрисдикцій та юрисдикцій з низьким рівнем оподаткування, - Кіпр[3], Нідерланди та Британські Віргінські острови, - у загальному притоку ПІІ (44% станом на 31 грудня 2015 року).

ПІІ можуть відіграти важливу роль в оновленні зношених основних засобів виробництва, спрацювати на створення робочих місць, на підвищення продуктивності та сприяти передачі знань і нових технологій. Однак, Україні складно залучати ПІІ в сектори з високою доданою вартістю та інтенсивним використанням технологій. Іноземні інвестори націлені, головним чином, на внутрішній ринок і направляють інвестиції до таких не торгових секторів як фінанси й страхування (27% від припливу ПІІ у 2015 році), у гуртову та роздрібну торгівлю (13%), а також в нерухомість (8%). ПІІ в промисловості мають високу концентрацію в металургії (12% у 2015 році), а на цю галузь помітно впливають зміни цін на товари та стан світової економіки. Крім цього, у складі ПІІ є й транзакції злиття і поглинання. Також потрібно сприяти інвестуванню в

новостворювані підприємства, що підтримуватиме розвиток орієнтованої на експорт діяльності (OECD, 2016c).

Подушний ВВП України, в термінах паритету купівельної спроможності, становить тільки 21% від середнього значення цього показника в ЄС у 2015 році. Україна потребує довгострокової стратегії прискорення зростання економіки та значного сталого покращення матеріального добробуту. На разі, зусилля щодо диверсифікації структури експорту та залучення ПІІ блокуються незадовільним інвестиційним кліматом, слабкістю інституцій та системною корупцією. Проте, існує нагальна потреба прискорити темпи структурних реформ, щоб підтримати зростання продуктивності, зокрема у світлі швидкого старіння населення та поступового скорочення чисельності працездатних осіб. Графік 1.4 демонструє наявність серйозних недоліків щодо результатів діяльності України за основними напрямами структурних реформ, особливо на тлі порівняння з ЄС і такими країнами для еталонного порівняння, як Польща. У дослідження Світового банку Світові показники державного управління (Worldwide Governance Indicators) знайшли відображення політична нестабільність, корупція та верховенство права як три найважливіші проблеми. Згідно оцінки ЄБРР Показники перехідного періоду (EBRD Transition Indicators), до найбільш вирішальних пріоритетів належать реформа фінансового сектору, державне управління та реструктуризація підприємств, політика щодо конкуренції, а також реформа сектору енергетики.

Існує широкий консенсус: реформування української економіки потребуватиме значного покращення доброчесності та ефективності державних інституцій. Загальна сума державних видатків, що сягала 49% у 2012 році, зменшується до прогнозного рівня 41% у 2016 році, – але навіть цей рівень є занадто високим для країни з таким подушним доходом, як в Україні. На державний сектор припадає 25% загальної зайнятості населення. Приватизація та реформування неефективних ДП потрібні для стимулювання конкуренції та зменшення впливу великих і олігархічних конгломерацій у бізнесі. Створення середовища, сприятливого для конкуренції й ведення бізнесу, потребуватиме уніфікації законодавства та регулювання, зміцнення судочинства та виявлення системної корупції. Корупція залишається найбільш значною перешкодою ведення бізнесу: Україна посідає 131е місце серед 176 країн, згідно Індексу сприйняття корупції 2016, опрацьованому Transparency International.

Графік 1.4. **Світові показники державного управління (Worldwide Governance Indicators) (2015) та Показники перехідного періоду, оцінка ЄБРР (EBRD Transition Indicators (2014), RHS**



Джерела: World Bank Worldwide Governance Indicators, http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports (станом на травень 2017); European Bank for Reconstruction and Development (2014), "Transition report 2014: Innovation in transition", www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr14.pdf.

Вдосконалення політики щодо малих і середніх підприємств (МСП) є ще однією необхідністю задля підтримки місцевого розвитку та формування більш активного і диверсифікованого приватного сектору. Доступ до фінансування залишається головним обмеженням розвитку сектора МСП, через переважно високі процентні ставки й вимоги до застави, обтяжливу доларизацію фінансової системи, високий рівень непродуктивних кредитів (NPL), а також через відсутність альтернативних джерел фінансування. Держава має фокусувати зусилля на покращенні інституційної підтримки МСП, на заохоченні інновацій шляхом кооперації з дослідними установами та розбудови зв'язків між багатонаціональними підприємствами й місцевими компаніями. Запровадження цільової програми підтримки експорту також могло би допомогти українським МСП скористатися з переваг, наданих Угодою про асоціацію з ЄС і ПВЗВТ (OECD et al., 2015).

Тенденції на субнаціональному рівні

Шоки останніх кількох років в політиці та економіці по-різному негативно вплинули на регіони

Адміністративний устрій країни (Таблиця 1.1) успадкований з радянських часів, але на разі улягає значному реформуванню, про що мова буде далі у Розділі 2. Згідно Конституції України 1993 року, Україна складається з:

- на рівні TL2[4]: 24 області, Автономна республіка Крим і два міста з особливим статусом і прерогативами: Київ (столиця) і Севастополь.
- на рівні TL3: 490 районів у сільській та приміській місцевості та 184 міста обласного підпорядкування. Це більші міста – за невеликими виключеннями їх населення перевищує 10 000.
- на муніципальному (найнижчому) рівні: територію складають більше 10 000 місцевих Рад – сільські та селищні Ради, міські Ради малих міст (міст районного підпорядкування), що знаходяться в межах району.

Таблиця 1.1 **Адміністративні одиниці України станом на 1 грудня 2017 року**

Рівень TL2 (область)	Райони (TL3) (район)	Міста обласного значення та з особливим статусом (TL3)	Інші міста	Об'єднані територіальні громади[1]	Сільські ради	Ради смт	Ради міських районів[2]
Україна	490	186	235	665	9 411	719	47
Крим (Автономна Республіка)	14	11	5	–	243	38	3
Вінницька	27	6	8	33	658	28	
Волинська	16	4	6	39	355	19	
Дніпропетровська	22	13	5	53	231	33	15
Донецька	18	27	24	9	239	75	9
Житомирська	23	5	7	45	530	35	2
Закарпатська	13	5	5	6	302	19	
Запорізька	20	5	8	34	223	19	
Івано-Франківська	14	6	8	20	420	22	
Київська	25	13	13	6	601	28	
Кіровоградська	21	4	5	13	368	27	2
Луганська	18	14	23	8	195	87	4
Львівська	20	9	34	33	590	31	
Миколаївська	19	5	3	21	285	17	
Одеська	26	7	10	23	402	31	
Полтавська	25	6	7	32	427	19	3
Рівненська	16	4	6	24	314	15	
Сумська	18	7	6	27	351	19	
Тернопільська	17	4	9	40	426	8	
Харківська	27	7	10	12	376	59	
Херсонська	18	4	5	24	255	30	3
Хмельницька	20	6	4	33	368	13	
Черкаська	20	6	8	24	516	14	
Чернівецька	11	2	8	22	224	7	
Чернігівська	22	4	7	33	508	25	2
м. Київ	–	1		–			
м. Севастополь	–	1	1	–	4	1	4

1. Новостворені об'єднані територіальні громади є результатом злиття місцевих Рад. У цій таблиці зазначені тільки ті місцеві Ради, що не об'єдналися у громади.
2. 24 великі міста (включно з Києвом і Севастополем) поділені на міські райони.
Джерело: Дослідження ОЕСР на базі даних Верховної Ради України (2017), Адміністративно-територіальний устрій України, http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html.

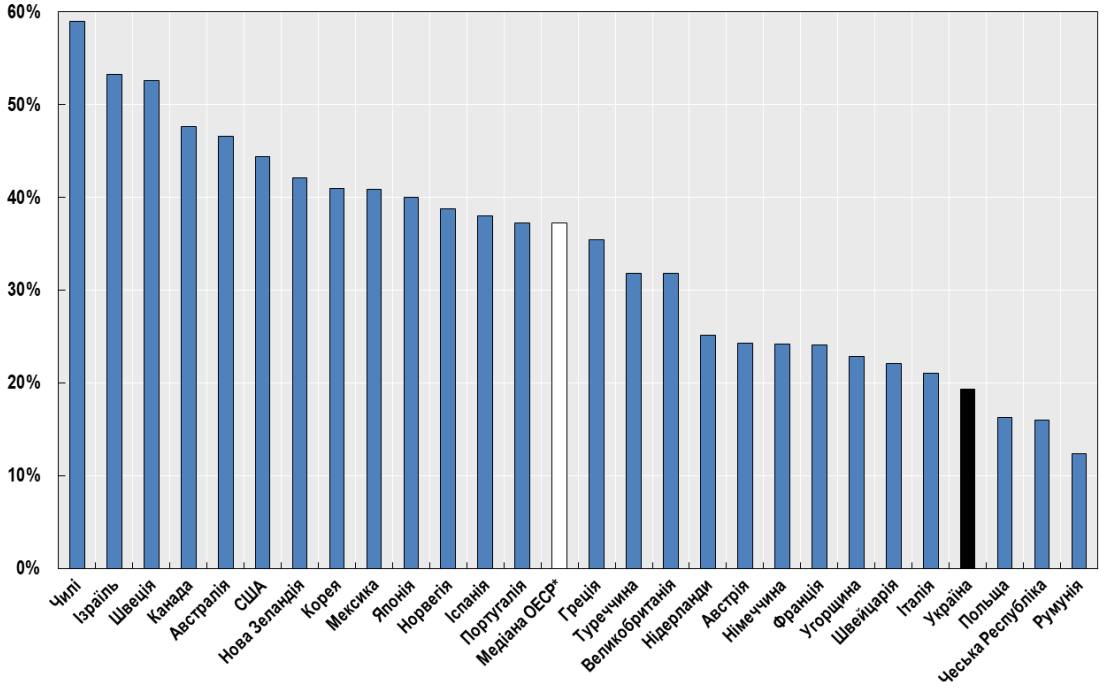
Зараз Україна знаходиться в процесі об'єднання (злиття) цих чисельних місцевих Рад у більші муніципалітети, які називають об'єднані територіальні громади (ОТГ). Цей процес об'єднання є одним із засадничих процесів реформи децентралізації. Вся статистика й порівняння з країнами-членами ОЕСР у даному Розділі базується на рівні TL2 (області та міста Київ і Севастополь). А також, у деяких випадках, на рівні TL3 (райони та міста обласного значення).

Мірою старіння та скорочення чисельності населення, концентрація населення є нижчою, ніж у більшості країн-членів ОЕСР

Серединне значення щільності населення України в областях рівня TL2 (63,4 жителя на км^2) є трохи меншим за серединне значення щільності населення регіонів рівня TL2 в країнах-членах ОЕСР (87,6 жителя на км^2). В Україні відносно низький рівень концентрації населення в області на TL2, і це означає, що населення

відносно розпорошене по всіх областях. Серед членів ОЕСР тільки три країни (Чеська Республіка, Польща та Словацька Республіка) мають нижчу концентрацію населення (Графік 1.5). В багатьох країнах Центральної та Східної Європи, (Болгарія та Румунія) також спостерігається низький рівень концентрації населення. В період 2005-2015 років концентрація населення трохи підвищилася. Сам факт значно нижчої концентрації порівняно з країнами-членами ОЕСР може відображати як радянський спадок планування територій, так і відносно низький рівень міжтериторіальної трудової міграції. Відносно невелика кількість працюючих в Україні переїжджає у пошуках можливостей (тобто до більш заможних територій з кращою перспективою працевлаштування) (World Bank, 2015). Взагалі, низьке, порівняно з країнами-членами ОЕСР, значення індексу концентрації населення передбачає наявність простору для збільшення розміру найбільших урбанізованих кластерів України, що справило б значний позитивний вплив на рівень продуктивності, за умови відповідного управління зростанням міст.

Графік 1.5 **Індекс географічної концентрації населення в регіонах TL2, 2015**

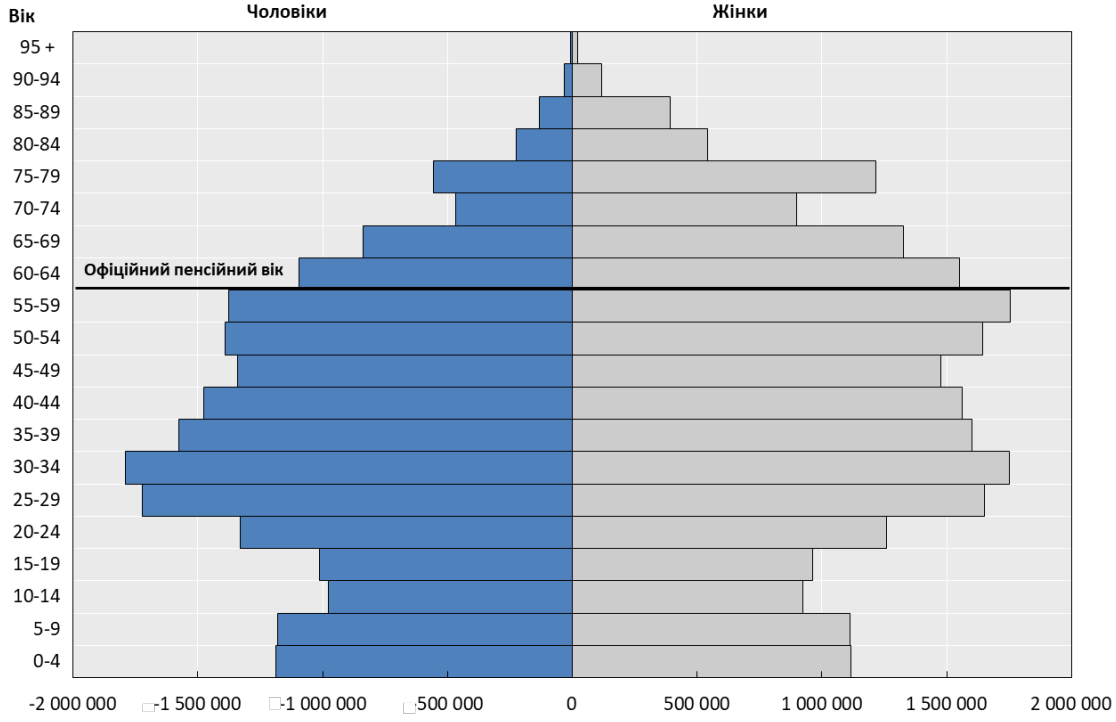


* 25 країн-членів ОЕСР щодо яких наявні дані 2015 року стосовно населення.
Примітка: в Додатку 1.A подано детальну інформацію про формулу розрахунку Індексу географічної концентрації
Джерело: Державна служба статистики України, база даних демографії; OECD (2017c), "Regional demography", *OECD Regional Statistics*, http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en (станом на 7 квітня 2017р.).

С часів проголошення Незалежності у 1991 році, Україна переживає старіння населення та скорочення його чисельності: за період 2000–2016 років кількість населення працездатного віку (15-64 роки) скоротилася на 7,8%, а загальна чисельність населення скоротилася на 8,1%. Населення України вже старіше за населення більшості країн-членів ОЕСР: вікова група 65+ становила 21% українського населення у 2016 році. Серед країн-членів ОЕСР в цьому ж році

тільки Німеччина, Греція, Італія та Японія мали більшу частку мешканців у віці 65 і старше, тоді як середнє значення для ОЕСР досягало 17,7%. Як демонструє вікова піраміда України 2016 року (Графік 1.6), очікується продовження цієї тенденції та навіть її інтенсифікація в наступні роки, через те, що відносно великі когорти у віку 50 скоро будуть заміщені значно меншими за розміром когортами населення, яке народилося у 1990-х і на початку 2000-х років. Згідно прогнозних розрахунків України[5] та ООН, загальна чисельність населення має скоротитися приблизно на 7-8% за період 2015-2030 років (UNDESA, 2015). Ще одна вражаюча риса демографії України – більша кількість жінок порівняно до кількості чоловіків у віковій групі 35-39 і старше (Графік 1.6). Дійсно, рівень смертності[6] серед чоловіків є значно вищим , ніж цей показник для жінок після досягнення 35 років. Це дає дуже великий гендерний розрив при розрахунку очікуваної тривалості життя при народженні (коло 10 років, тобто 76,2 років для жінок і 66,4 років для чоловіків).

Графік 1.6 **Вікова піраміда України, 2016***



* без Криму та Севастополя.
Джерело: розробка ОЕСР на базі даних ДССУ.

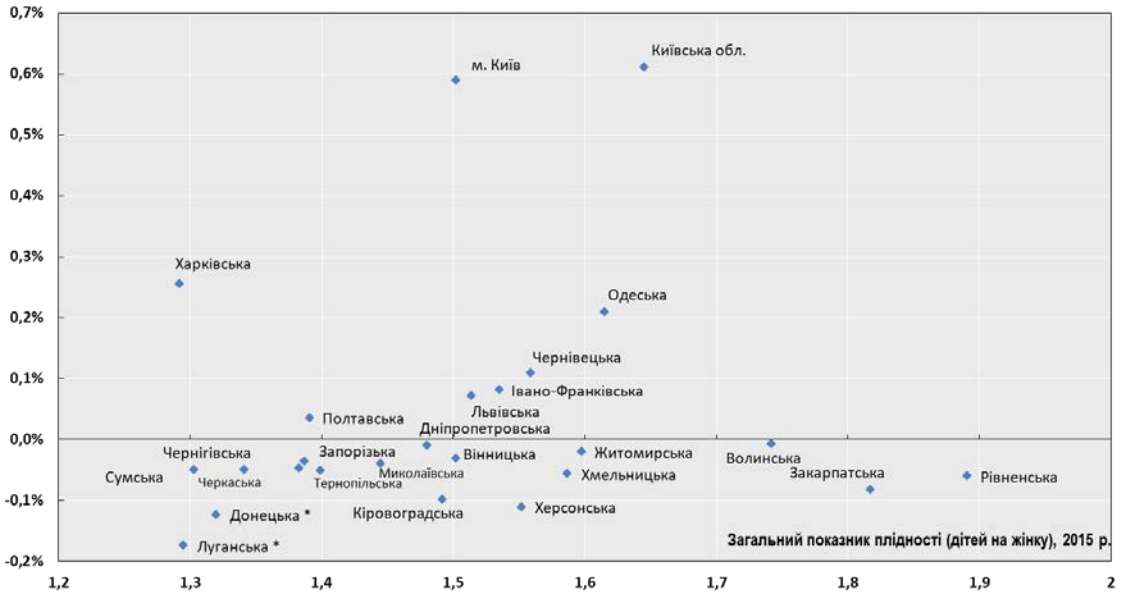
Старіння населення та скорочення його чисельності дуже по-різному вплинули на регіони й міста. З 27 українських регіонів рівня TL2, тільки місто Київ і дві області на північному заході, - (Волинська й Закарпатська), - продемонстрували збільшення населення в період 2007-2017 років. Населення на сході країни та на сході центрального регіону, - на Донбасі, у Дніпропетровській та Запорізькій областях, - а також у північно-східних регіонах, - у Сумській та Полтавській областях, - і зменшувалося, і старіло швидше, ніж в цілому по Україні, за винятком Харкова, - другої найбільшої міської агломерації в Україні, в єдиній області на сході, що має

перевагу позитивного значення чистих міграційних потоків. На заході України, - в сільській місцевості прикордонних областей північного заходу (Волинської та Рівненської), а також в кількох регіонах Карпат (на південному заході) чисельність населення була більш-менш стабільною, головним чином завдяки більш високій народжуваності. Жодна з областей України не дає загального коефіцієнту народжуваності, який би випереджав темпи простого відтворення населення – 2,1 дитини на одну жінку (Графік 1.7). Місто Київ і, меншою мірою, прилеглі території Київської області є головними напрямами міжобласних міграційних потоків, а відтак, населення цих регіонів швидко зростає. У Київській області це зростання є більш помітним у прилеглих до Києва містах, що належать до київської міської агломерації (Буча, Бориспіль і Бровари).

Значне скорочення чисельності населення, - або через низьку народжуваність, або від чистого міграційного відтоку, або під впливом обох цих факторів, - найбільш очевидні у східній та центральній частині України (Графік 1.7). Регіони у нижньому лівому квадранті, з найбільшою вірогідністю, у недалекому майбутньому переживатимуть найбільше скорочення чисельності населення, бо саме тут поєднуються низький рівень народжуваності та чисті міграційні відтоки. Ще одна помітна риса – це позитивне сальдо міграції в областях, де знаходяться найбільші міські агломерації України, - Харків, Одеса та Львів,- хоча меншою мірою. Враховуючи масштаб скорочення чисельності населення у багатьох областях[7], стратегії регіонального і міського розвитку українських областей та генеральні плани міст мають більше враховувати скорочення чисельності населення та його старіння, а також мають оцінювати вплив цих факторів на надання публічних послуг, на міську інфраструктуру та на регіональні ринки праці.

Проте, якщо узагальнити, - точність статистики щодо населення є проблемою України. Так склалося частково через те, що фактично велика частка населення не мешкає за місцем реєстрації постійного проживання, що призводить до викривлення офіційної статистики територіального розподілення населення (Вставка 1.1). Таке викривлення статистики спричинює неадекватне розподілення державних коштів, бо субвенції й трансферти місцевим бюджетам (наприклад, на охорону здоров'я), а також механізм вирівнювання бюджетів прив'язані до офіційно визначеної чисельності населення. (CEDOS, 2017). Щоб вирішити цю проблему, одним з пріоритетів має стати виконання наступного перепису населення якомога швидше (наприклад, у 2018 році замість 2020). Перепис населення надаватиме чітку картину територіального розподілення населення. У середньостроковій перспективі, необхідно повністю змінити процедуру реєстрації проживання (прописка), щоб статистика реєстрації чіткіше відображала динаміку і напрями внутрішньої міграції населення.

Графік 1.7. **Регіональні тенденції демографії**



Джерело: розрахунки ОЕСР на базі даних ДССУ

Міські агломерації – рушійна сила зростання економіки та позитивних тенденцій в демографії

В цілому, 80% українських міст переживають скорочення чисельності населення. При цьому, міста диспропорційно сконцентровані на сході країни, тоді як міста, що розвиваються, диспропорційно розташовані на заході країни. В традиційно сільській Західній Україні багато регіонів все ще знаходяться в процесі урбанізації , що підживлює збільшення населення у багатьох містах середнього розміру та у місті Львів. Міграція з села до міста все ще є суттєвим фактором зростання чисельності міського населення на заході України та, меншою мірою, в центральній частині країни. Варто очікувати зв'язок між зростанням економіки та збільшення населення: 22% міст України, рисою яких є розширення економічної діяльності, (у якості показника користуємося супутниковим зображенням міста при нічному освітлення), також реєструють менший рівень скорочення чисельності населення, ніж інші міста, або навіть демонструють зростання населення (World Bank, 2015). Збільшення чисельності населення у Києві та інших містах у центрі та на заході України могло би стати позитивним фактором розвитку національної економіки, завдяки подальшому стимулюванню економії на агломераціях. (Вставка 1.2). Проте, щоб урбанізація мала наслідком вищий рівень процвітання, нею потрібно вміло управляти, (наприклад, вибирати відповідний масштаб інфраструктури та надання публічних послуг з урахуванням інтеграції ново прибулих) (World Bank 2015). І навпаки, важливо, щоб публічні послуги та містобудівні плани там, де чисельність населення зменшується, також враховували цей фактор, тому що ці явища створюють проблеми ремонту й функціонування інфраструктури міста через скорочення можливості економити на масштабі. Сполучення загального старіння міського населення та скорочення народжуваності також, можливо, посуне попит від освіти в бік послуг охорони здоров'я (World Bank, 2015).

Вставка 1.1 **Статистика щодо населення та реєстрація проживання (прописка)**

Державна служба статистики України (ДССУ) зводить всі офіційні цифри щодо населення на базі адміністративних даних реєстрації народження і смерті, а також даних реєстрації постійного проживання, що їх надає Державна міграційна служба України (ДМС). Кількість зареєстрованого проживання та скасованої реєстрації в ДМС формує масив даних, зокрема про міграцію між різними територіальними одиницями. Однак, кілька досліджень, що базувалися на опитуванні домогосподарств, дійшли висновку, що більша частка населення не реєструє своє фактичне місце проживання. Згідно дослідження, виконаного у 2010 році у 12 обласних центрах (n = 1216), більше третини респондентів заявили, що їх фактичне місце проживання не співпадає з місцем реєстрації постійного проживання. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України користувався непрямими методами оцінки населення Києва на початку 2010 та 2011 років: були отримані дані, що фактична чисельність населення Києва є більшою за офіційні прогнозні розрахунки, і різниця оцінки варіює від 3% до 22%, в залежності від року та методики вимірювання.

Наявні дослідження вказують на внутрішніх трудових мігрантів як головну категорію населення, що не реєструє офіційно своє проживання і, таким чином, цю категорію відповідно не враховано в офіційній статистиці населення й міграції. Згідно дослідження МОМ, виконаного у 2014-2015 роках, кількість внутрішніх трудових мігрантів може сягати 1,6 мільйона осіб (без Криму, Донецької та Луганської областей), що дорівнює майже 4,4 % населення і становить 10,4% зайнятого населення в досліджених регіонах (за винятком Криму, Донецької та Луганської областей). Існуюча система реєстрації постійного проживання заважає реєстрації внутрішніх трудових мігрантів за новим місцем проживання через складну процедуру, що створює перешкоди для осіб, які мешкають в домогосподарствах, що не належать їм на правах власності, або у членів родини. Дійсно, ринок найму житла в Україні є малим і більшою мірою неформальним. Власники житла зазвичай відмовляються дозволити своїм орендарям офіційно зареєструватися у ДМС. Мігранти, які офіційно не зареєстровані за місцем фактичного проживання, часто стикаються з перешкодами при доступі до різних адміністративних і соціальних послуг, послуг охорони здоров'я, або коли йдеться про участь у місцевих виборах.

Проблеми реєстрації за місцем постійного проживання відображені у суттєвих неточностях і викривленнях офіційної статистики щодо територіального розподілення населення. Ситуація додатково ускладнена відсутністю даних недавнього перепису населення країни. Дійсно, загальний перепис населення зазвичай є надійною базою офіційних розрахунків чисельності населення та статистики населення. Проте, в Україні останній загальний перепис відбувся у грудні 2001 року і, таким чином, дані щодо природного приросту (з реєстрації народжень і смертей) та щодо міграції (реєстрація постійного проживання) відіграють вирішальну роль у формування офіційної статистики населення.

Джерела: Solodko, A., A. Fitisova and O. Slobodian (2017), "Residence registration in Ukraine: Issues for public governance and consequences for society" ("Reєstracija miscja prozhivannja: vikliki dlja derzhavi ta naslidki dlja suspil'stva"; in Ukrainian), www.cedos.org.ua/uk/migration/reyestratsiya-mistsya-prozhyvannya-v-ukrayini-problemy-ta-stratehii-reformuvannia; IOM (2016a), "Migrations as a factor of development for Ukraine" ("Migracija jak chinnik rozvitku v Ukraïni"; in Ukrainian), www.iom.org.ua/sites/default/files/mom_migraciya_yak_chynnyk_rozvytku_v_ukrayini.pdf.

Вставка 1.2. **Економія на агломерації: витрати й переваги**

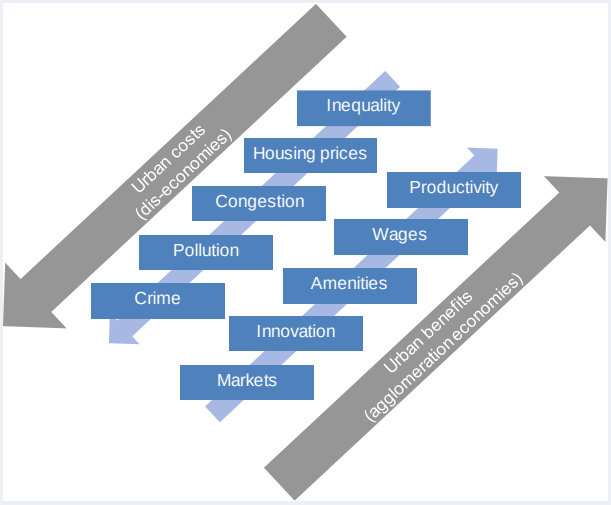
Великі міські агломерації та динамічні міста середнього розміру мають колосальний потенціал створення робочих місць та інновації, бо вони є центрами діяльності та воротами до глобальних мереж торгівлі й транспорту. У багатьох країнах-членах ОЕСР продуктивність праці вимірюється в термінах ВВП на одного працівника, і там погодинна оплата праці є вищою, чим більший розмір міста. Вищі рівні продуктивності відображають вигоду, притаманну перебуванню у місті, яку називають перевагою агломерації. В середньому, погодинна оплата працівника зростає в залежності від розміру міста, в якому він/вона працює, навіть після коригування на характеристики працівника, наприклад, на рівень освіти. Згідно прогнозних розрахунків ОЕСР, перевага агломерації у формі вищого рівня оплати праці підвищується на 2%-5% при подвоєнні чисельності населення міста (Ahrend et al., 2014).

Частково, вищий рівень продуктивності зумовлений якістю робочої сили та розмаїттям промислового виробництва. В середньому, більші міста мають більш освічене населення, а частка як висококваліфікованих, так і низько кваліфікованих робітників зростає із збільшенням розміру міста. Зростання у місті кількості працівників з вищою освітою на 10 процентних пунктів піднімає продуктивність інших робітників в цьому місті на 3%-4% (Ahrend et al., 2014a). Зазвичай більші за розміром міста мають більшу частку секторів з високою продуктивність праці: консультування бізнесу, юридичні чи фінансові послуги, тощо. Також більш вірогідно, що такі міста стануть центрами діяльності чи обслуговування, і до них прямуватимуть торгові чи фінансові, чи інші потоки. Ці потоки звичайно потребують надання послуг з високою доданою вартістю.

Життя у великих містах дійсно дає переваги, але поруч існують і недоліки (Графік 1.8). В той час, коли разом із збільшенням розміру міста збільшуються оплата праці та наявність багатьох досягнень цивілізації, водночас зростають так звані витрати агломерації. Деякі витрати агломерації мають фінансовий вимір: наприклад, вартість власного чи найманого житла, та й загальний рівень цін зазвичай є вищим у більших містах. Крім цього, не грошові витрати, - забруднення, транспортні “пробки”, нерівність і злочинність, - як правило, зростають разом із розміром міста, тоді як довіра та інші показники соціального капіталу часто знижуються. Дані опитування в європейських містах підтверджують, що громадяни в більших містах, – незалежно від того, що цінують досягнення цивілізації, – взагалі менше задоволені іншими аспектами життя, про які була мова, зокрема, чистотою повітря. До певної міри, розмір міста – це результат компромісу між витратами й перевагами агломерації.

Вставка 1.2. **Економія на агломерації: витрати й переваги** (*продовження*)

Графік 1.3. **Витрати й переваги агломерації**



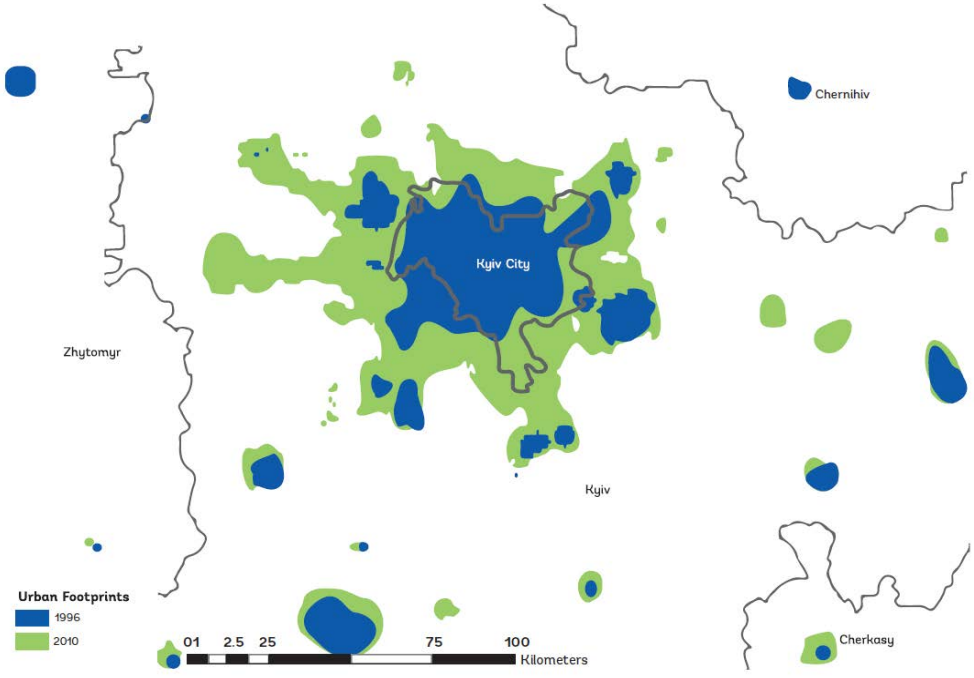
Джерела: OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en; Ahrend, R. et al. (2014), "What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries", http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en.

В усіх регіонах міста втрачають населення, головним чином на користь найбільших міських агломерацій, і наслідком цього стає наявність в Україні концентрації невеликого зростання чисельності населення. Поряд з цим, великі міські центри демонструють вищий рівень продуктивності на душу населення і на км2, (у якості показника користуємося супутниковим зображенням міста при нічному освітлення) (World Bank, 2015). Найбільш показовий приклад – агломерація міста Київ. Найбільше місто України Київ має 2,9 мільйони жителів на початку 2017 року та знаходиться серед найшвидше зростаючих міст - 0,7% на рік в період 2007-2017 років. Київ притягує значні чисті притоки населення звідусіль в Україні. З 2011 року Київська область також залучила значні чисті міграційні потоки, (включно із самого Києва), і населення області все ще збільшується. Такий розвиток демографії сконцентрований в містах навколо столиці, а також в сусідніх сільських районах. Таким чином, міський кластер Києва швидко стає великою міською агломерацією, що перетинає межі адміністративних одиниць, охоплює і Київ, і багато територій Київської області. Дослідження Світового Банку (World Bank, 2015) підтверджує цей процес шляхом оцінки присутності в містах з використанням супутникових даних нічного освітлення. Присутність в місті Києві поширилася й злилася із навколишньою територією, що сформувало міську агломерацію, яка складається з 11 міст.[8] Зазвичай такі міста мають власні географічні та політичні межі, свої колись відокремлені ринки, але в процесі розвитку вони зрослися: присутність в цих містах у 1996 році була відокремленою від Києва, але із збільшенням розміру міст у 2010 році вже маємо єдину міську присутність (Графік 1.9).

Дослідження з використанням супутникових даних нічного освітлення, що відстежують еволюцію міської присутності, виявили, що одинадцять з п'ятнадцяти

найбільших міст в Україні належать до певної міської агломерації (World Bank, 2015). Крім цього, міські агломерації в Україні не обмежені містами-центрами та їх похідними містами-околицями. Райони в сільській місцевості, що межують з околицями великих міст, - наприклад, Києво-Святошинський район на захід від Києва чи Овідіопольський район на південь від Одеси, - часто демонстрували вищі темпи зростання, ніж місто-центр, з яким вони мають функціональні відносини, і це назвали пері-міський розвиток. Так само, як в країнах-членах ОЕСР, міські агломерації в Україні часто охоплюють різні адміністративні одиниці. ОЕСР-ЄС розробили визначення функціональна міська територія, що дозволяє більш чітко розмежовувати міські території як функціональні одиниці економіки, і це може стати гарною базою при координації державної політики між всіма адміністративними одиницями (Вставка 1.3). У світлі ефективності інвестування на субнаціональному рівні, вирішальним фактором стає ефективна координація органів врядування на субнаціональному рівні, що мають відповідальність в межах однієї міської агломерації (місто-центр, похідні міста на околицях, райони в сільській місцевості у фазі пері-міського розвитку та обласні адміністрації), що проаналізовано у Розділі 2 даного Огляду. Таким чином, використання стосовно України розробленого ОЕСР-ЄС визначення функціональна міська територія, може стати в нагоді в рамках сучасного процесу об'єднання громад, зокрема навколо найбільших міст.

Графік 1.4. **Агломерація Києва: міська присутність при нічному освітленні, 1996-2010**



Примітка: Агломерації визначені з використанням даних міської присутності у нічному освітленні. Вони формуються з міст, які у 2013 році поєднали міську присутність у нічному освітленні.
Джерело: World Bank (2015), "Ukraine: Urbanization review", http://documents.worldbank.org/curated/en/213551473856022449/Ukraine-Urbanization-review.

Результативність економіки регіонів: разом із Києвом західні регіони на разі є головною рушійною силою зростання економіки країни

Після революційних події Євромайдану та зміни політичної влади навесні 2014 року, збройний конфлікт, що вибухнув на Донбасі, спричинив зміну місця проживання, за оцінками, приблизно 1 мільйона осіб із зони конфлікту (UNOCHA, 2016). У Вставці 1.4 подано більш детальну інформацію стосовно внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та впливу збройного конфлікту на українські регіони. Крім цього, наступні обмеження з боку Росії щодо торгівлі та транзитних перевезень України разом із контр-заходами з боку Києва тяжко вплинули на функціонування промисловості на сході та півдні України. Це особливо торкнулося машинобудування.

Вставка 1.3 **Визначення функціональної міської території згідно ОЕСР-ЄС**

Розроблене ОЕСР-ЄС визначення функціональна міська територія (ФМТ) включає дуже щільно населені міські центри ("міста-центри") та суміжні муніципалітети зі значними рівнями маятникової міграції (потоки доїжджачих на роботу) в бік муніципалітетів-центрів ("зони маятникової міграції"). Таке визначення розв'язує проблему попередніх обмежень в рамках міжнародного порівняння, прив'язаного до адміністративних кордонів. ФМТ визначають шляхом комбінації географічної (картографічної) інформації про адміністративні межі муніципалітетів з даними перепису населення на муніципальному рівні. Визначення міських територій як функціональних одиниць економіки може допомогти спрямувати національні та міські органи влади в процесі планування інфраструктури, транспорту, житлового фонду і шкіл, а також простору для культури і відпочинку. Вдосконалення планування зробить ці міські території більш конкурентоспроможними, підтримуватиме створення робочих місць і зробить ці території більш привабливими для їх мешканців.

Методика визначає міські території як функціональні економічні одиниці з щільно населеними "містами-центрами" та зонами маятникової міграції, чиї ринки праці дуже інтегровані з містами-центрами. На першому етапі для визначення кластерів урбанізації, як прилеглих скупчень щільно заселених територій (вічка решітки) із загальною чисельністю населення, що перевищує 50 000, користуються розподіленням населення на дрібному рівні територіальної дезагрегації – 1 км^2. Вічка решітки з великою щільністю мають більше 1 500 мешканців на км^2 (в Канаді та США - 1 000 мешканців на км^2). Міста-центри охоплюють всі муніципалітети, де принаймні половина населення муніципалітету проживає в межах кластеру урбанізації.

Зони маятникової міграції цих придатних до міжнародного порівняння міст-центрів визначаються з використанням інформації про потоки доїжджачих на роботу з територій прилеглих муніципалітетів. Муніципалітети, що надсилають до міста-центра щонайменше 15% зайнятого населення, яке мешкає на їх території, включають до зон маятникової міграції міста-центра, що їх можна визначити як "зона обслуговування працівника" міського ринку праці, поза межами щільно населених міст-центрів. Розмір зон маятникової міграції відповідно території міста-центра дає чіткий показник впливу міст на навколишні території.

Цим визначенням користуються для порівняння 30 країн-членів ОЕСР*. Визначено 1 198 міських територій різних розмірів. Серед них - 281 територія метрополії (включно з 81 великою метрополією з населенням понад 1,5 мільйона) мають населення більше 500 000 і внесені до бази даних метрополій, яку підтримує ОЕСР. Станом на 2014 рік, на територіях метрополій проживало 49% загальної чисельності населення в країнах-членах ОЕСР, вироблялося 57% ВВП, і на їх долю припадав 51% зайнятості. До іншої групи ФМТ належать 411 міських територій середнього розміру з населенням від 200 000 до 500 000 осіб, а також 506 малих міських територій (від 50 000 до 200 000 жителів). Цифрові карти та детальна інформація щодо функціональних міських територій (ФМТ) по країнах знаходяться за наступним посиланням: www.oecd.org/cfe/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm.

ОЕСР вже користувалася методикою ФМТ для аналізу країн не-членів ОЕСР – Колумбії та Казахстану. Наприклад, *Огляд ОЕСР: Національний план містобудування Казахстану* містить висновок, що станом на 2009 рік, в країні існують 26 ФМТ, включно з трьома територіями метрополій (Астана, місто Алмати й Чимкент). Застосування цієї методики

потребує високого рівня співробітництва між ОЕСР та національним відомством статистики, а також наявності даних щодо міжмуніципальних маятникових потоків у базі даних загального перепису населення.

* відсутні дані щодо Ісландії, Ізраїлю, Нової Зеландії та Туреччини.
Джерела: OECD (2016b), "Functional areas by country", www.oecd.org/gov/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm; OECD (2016e), *OECD Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en; OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en.

Вставка 1.4 **Вплив конфлікту на Донбасі на регіони та внутрішньо переміщені особи**

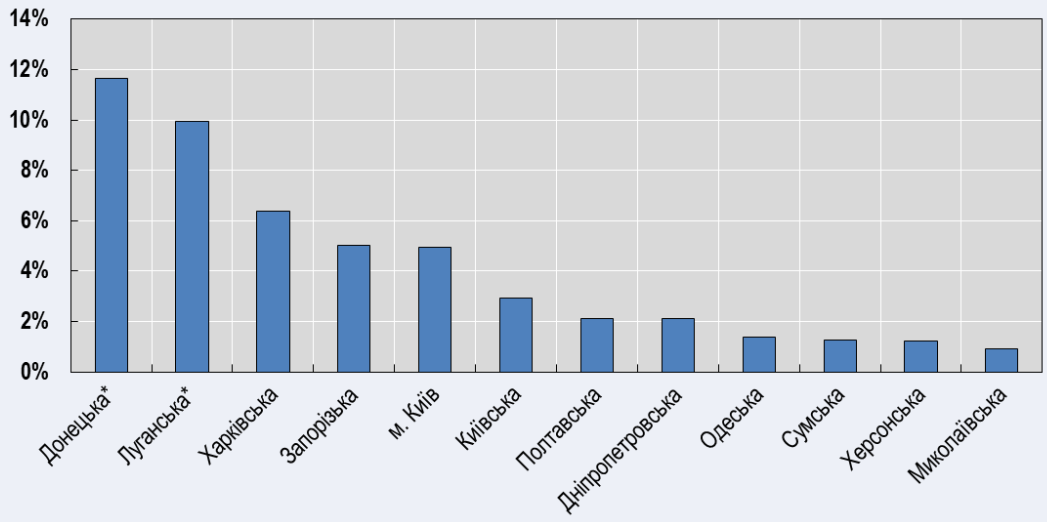
До моменту, коли у лютому 2015 року була досягнута крихка домовленість про припинення вогню, на території Донбасу, у східних Донецькій та Луганській областях, відбувалися запеклі бої. Згідно інформації Верховного комісара ООН з прав людини, за оцінкою, загальна кількість смертей лічить щонайменше 10 000; і щонайменше 23 455 осіб отримали поранення. Збройний конфлікт завдав величезну шкоду економіці та спричинив втрату, в одній Донецькій області, щонайменше 1,6 мільйона робочих місць, головним чином у секторі важкої промисловості (гірська добич, машинобудування та металургія), а також у сфері послуг. У 2016 році промислове виробництво на контрольованих державою територіях Донецької області досягало тільки 47% від його обсягу 2013 року (до збройного конфлікту) і 27% від обсягу 2013 року на контрольованих державою територіях Луганської області.

Компанії, що розташовані на контрольованих сепаратистами територіях, потрапили в епіцентр війни та зазнали найбільшої шкоди. Згідно оцінок, 78% промислових потужностей Донецької області знаходиться поза межами контрольованих державою територій, і цей показник ще вище у Луганській області (84%). Економічна діяльність на контрольованих державою територіях Донецької та Луганської областей також зазнала значного негативного впливу: за період між 2013 і 2015 роками, подушний ВВП зменшився на 58%, в незмінних цінах, на контрольованих державою територіях Донецької області та на 70% - в Луганській. Ті промислові об'єкти, що ще працюють, є дуже уразливими до будь-яких проявів ескалації конфлікту. На додаток, не контрольовані державою території були економічно інтегровані із сусідніми регіонами України, особливо з Дніпропетровською та Запорізькою областями, де багато галузей постраждали від розриву ланцюгів постачання, наприклад, в секторі енергетики (заводи, що виробляють кокс для генерації електроенергії та тепла) та у під-секторах виробництва сталі. Ці галузі покладалися на поставки з шахт, що опинилися на не контрольованих державою територіях. Неофіційна блокада та наступна заборона всієї торгівлі з не підконтрольними державі територіями (за винятком гуманітарної допомоги) на початку 2017 року, а також захоплення українських активів на не підконтрольних державі

територіях зруйнували вже слабкі економічні зв'язки не підконтрольних державі територій з рештою країни. У 2017 році така ситуація продовжує переривати виробничу діяльність у сусідніх областях.

Анексія Криму Російською Федерацією та збройний конфлікт на сході країни також запустили масивний приплив внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Цілі родини покинули свої домівки і втекли на контрольовані державою території. Згідно оцінок, майже один мільйон ВПО постійно проживає на контрольованих державою територіях, тоді як сімсот тисяч осіб більше часу проживають на не підконтрольних державі територіях, але періодично відвідують контрольовану державою територію, щоб зажадати виплати пенсії та соціальної допомоги. Реальна чисельність ВПО невідома, тому що деякі з переміщених осіб не зареєстровані в будь-який спосіб. Три чверті ВПО зареєстровані близько від дому, головним чином (40%), на контрольованих державою територіях у своїй області проживання. Поза межами Донбасу, сусідні Харківська, Запорізька та Дніпропетровська області отримали найбільш значні притік ВПО: у Харківській та Запорізькій областях це перевищило 4% від їх власного населення станом на 2016 рік. Багато ВПО переїхали до міста Києва й до області поблизу столиці, де є гарні можливості працевлаштування в секторах послуг і торгівлі. Вплив ВПО на регіональні ринки праці та їх здатність знайти нову роботу, що відповідає їх навичкам, - це головна проблема регіонів, що прийняли ВПО.

Графік 1.5. **Кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (як частка населення регіонів), січень 2017**



* Багато ВПО реєструються у цих областях, тоді як постійно проживають на непідконтрольних державі територіях: таким чином, ці цифри є занадто великим для оцінки фактичної чисельності постійних ВПО.
Джерело: Міністерство соціальної політики, ДССУ.

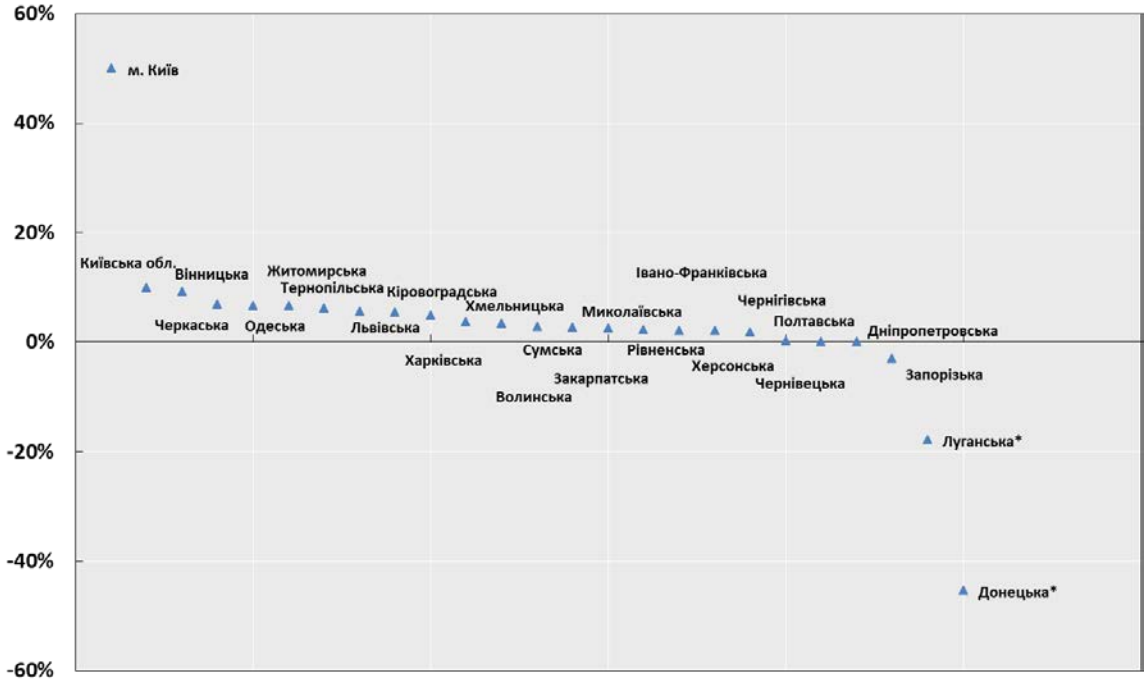
Держава надає ВПО житло на період дії непередбачених обставин і виплачує обмежену суму соціальної допомоги, - 884 гривні (еквівалент приблизно 35 доларів США), – непрацездатним особам і половину цієї суми всім іншим протягом шести місяців. Потрібно зазначити, що пенсіонери становлять велику частку зареєстрованих ВПО, – це більше половини ВПО, зареєстрованих Міністерством соціальної політики, - проте, багато з цих осіб все ще живе на непідконтрольних державі територіях. Не так давно були посилені правила реєстрації ВПО. Наприклад, ВПО не має проживати на непідконтрольних державі територіях більше 60 днів. Також було запроваджено систему перевірки й контролю фактичного проживання ВПО за адресою їх реєстрації, що мало наслідком тимчасове припинення виплати пенсій та соціальної допомоги деяким особам.

На підконтрольних державі територіях Донецької та Луганської областей приток ВПО призвів до швидкого збільшення населення у містах Краматорськ, Сєвєродонецьк і Слов'янськ. Є свідчення того, що приток ВПО спричинив здороження оренди житла. ВПО скаржилися на чисельні відмови орендодавців через недовіру до ВПО та на невідповідну якість орендованого житла. ВПО мають проблеми з отриманням місця роботи: згідно моніторингу МОМ, тільки 31% ВПО, які працювали до переміщення, змогли знайти роботу у нових місцях проживання. Через сильний спад економіки на підконтрольних державі територіях Донецької та Луганської областей у 2014 і 2015 роках, збройний конфлікт на Донбасі сконцентрував ВПО на територіях, що погано підготовлені їх прийняти.

Джерела: UNOCHA (2016), "Ukraine 2017 humanitarian response plan", https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/humanitarian_response_plan_2017_eng.pdf; European Union, World Bank and United Nations (2015), "Ukraine recovery and peacebuilding assessment:
Analysis of crisis impacts and needs in Eastern Ukraine", http://www.un.org.ua/images/documents/3738/UkraineRecoveryPeace_A4_Vol2_Eng_rev4.pdf; Smal, V. (2016), "A great migration: What is the fate of Ukraine's internally displaced persons", https://voxukraine.org/en/great-migration-how-many-internally-displaced-persons-are-there-in-ukraine-and-what-has-happened-to-them-en; IOM (2016b), "National monitoring system of the situation with internally displaced persons: March-June 2016", www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_cumulative_report_eng.pdf.

На додаток до збройного конфлікту на Донбасі та його наслідків, спеціалізація економіки регіонів та ціни на метал на міжнародних ринках стали головними факторами, що визначають результативність економіки регіонів України після 2004 року. До глобальної кризи 2009 року Україна знаходилася на шляху сталого зростання економіки, а Київ і прилеглі обласні території постійно зростали швидше за більшість інших регіонів. Багаті промислові регіони Донбасу та Придніпров'я також робили значний внесок у розвиток національної економіки. Тим часом бідніші сільськогосподарські регіони в центрі та на заході України не змогли дотягнутися до загальнонаціонального рівня в термінах ВВП на душу населення та продуктивності (OECD, 2014b).

Графік 1.6. **Внесок у зростання економіки країни *, Україна, 2004-14**



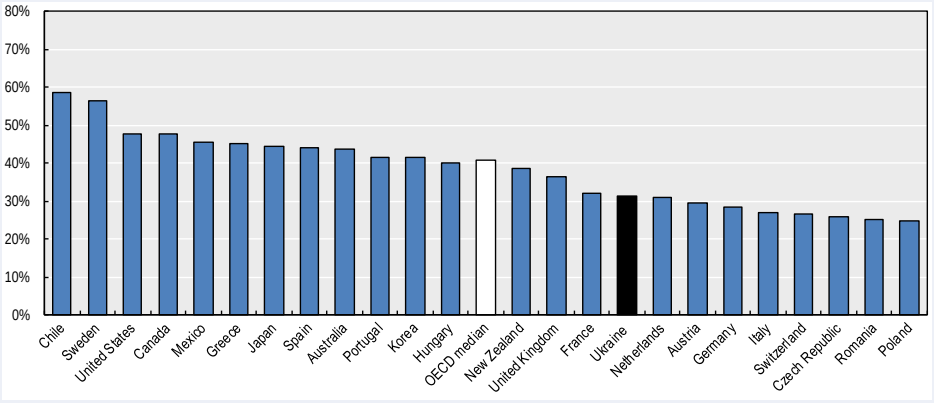
* Внесок Луганської (-18.1%) і Донецької (-45,5%) областей відображає негативний вплив збройного конфлікту на території цих областей. Темпи зростання 2014 року не враховують підконтрольні сепаратистам території. Рівень зростання економіки країни був скоригований для відображення відсутності даних про Крим і Севастополь після 2013 року.
Джерело: Аналіз ОЕСР на базі статистики ДССУ

Після 2010 року географічна структура розвитку повністю змінилася: західні регіони загалом стали жити краще, ніж промислові твердині сходу України. Чітко окреслений "кластер розвитку" виник у центральній та на межі центральної та західної частини України і охопив Вінницьку, Тернопільську, Хмельницьку та Житомирську області на захід від Києва та Черкаську й Кіровоградську області на південь від Києва (Графік 1.11), разом із самою міською агломерацією Києва (місто Київ і Київська область). Ці сільські території в центрі та на заході України, продуктивність яких не досягала загальнонаціонального рівня, стали основними факторами зростання економіки країни (Вставка 1.5). І навпаки, заможні промислові області, - Запорізька, Харківська, Дніпропетровська і Полтавська, а також територія Донбасу,- увійшли в рецесію ще у 2012 році, а відтак були тягарем, якщо говоримо про зростання ВВП країни (Графік 1.11). Рушійною силою рецесії стали низькі ціни на метали на міжнародних ринках, у поєднанні із структурними проблемами, - зношені основні фонди й нестача інвестицій, - у під-секторах важкого машинобудування (металургія, гірська добич та машинобудування), де скорочувалося виробництво (Saha and Kravchuk, 2015). Зрозуміло, що збройний конфлікт на Донбасі тільки погіршив ситуацію на сході країни (Графік 1.11). Ще до початку конфлікту Донбас вже працював неефективно: подібно до інших промислових твердинь України, показники ВВП на Донбасі постійно знижувалися, починаючи з 2012 року. Тим часом, деякі західні та центральні регіони (Вінницька, Житомирська, Волинська і Тернопільська області) скористалися перевагами розвитку "легких " промислових під-секторів, - харчової промисловості, виробництва запчастин для авто та деревообробки. Як наслідок, в період 2004-14 років розвиток економіки був особливо сконцентрований у кількох регіонах України, які швидко розвивалися, порівняно до багатьох країн-членів ОЕСР (Вставка 1.5).

Вставка 1.1. **Низька територіальна концентрація ВВП, але дуже концентроване зростання ВВП**

Індекс географічної концентрації ВВП (показник географічної концентрації ділової активності) у всіх регіонах України рівня TL2 (31,4%) є дещо нижчим, ніж серединне значення в країнах-членах ОЕСР (Графік подано далі), хоча, як і можна було очікувати, його значення було вищим за показник географічної концентрації для населення (Графік 1.5), що відображає економію на агломерації. У більшості країн-членів ОЕСР ділова активність більшою мірою, ніж в Україні, сконцентрована територіально.

Графік 1.7. **Індекс географічної концентрації ВВП у регіонах рівня TL2, 2014**



Примітки: Дані щодо Японії, Нової Зеландії та Швейцарії Data for Japan, New Zealand за 2013 рік. ОЕСР розрахувало серединне значення для 22 країн-членів, стосовно яких наявні дані за 2014 рік. Детальну формулу Індексу географічної концентрації наведено у Додатку 1.A.
Джерела: ДССУ, база даних ВВП по регіонах та ОЕСР (2017a), *OECD Regional Statistics* (база даних), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en (станом на 7 квітня 2017).

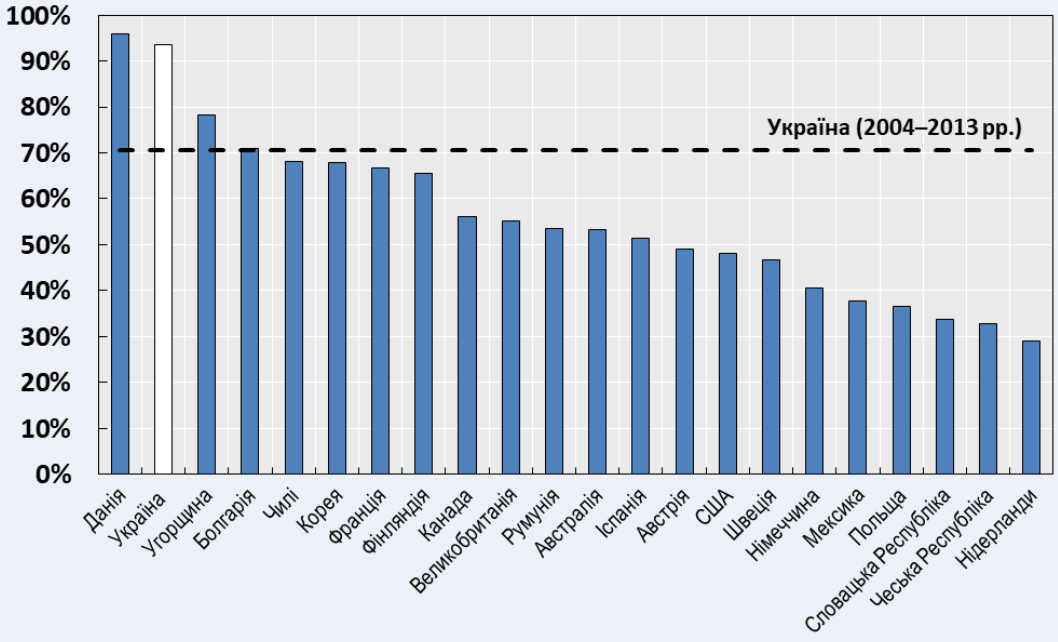
Незалежно від того, що показник географічної концентрації ВВП в Україні нижчий за цей показник у багатьох країнах-членах ОЕСР, приріст ВВП в останні роки був дуже сконцентрованим, тобто сукупний приріст ВВП країни залежав тільки від кількох регіонів. За період від 2004 до 2014 року, частка шести областей з найвищими темпами приросту ВВП (Тернопільська, Черкаська, Житомирська, Вінницька, Кіровоградська, Київська та місто Київ) становила 93,5% загальнонаціонального приросту ВВП. Поміж 21 країни (19 країн-членів ОЕСР, Болгарія та Румунія), відносно яких наявні дані, тільки Данія демонструвала вищий рівень концентрації зростання економіки в регіонах рівня TL2 (Графік 1.13). У випадку України, такий високий рівень територіальної концентрації зумовлений наступним: 1) незначні результати найбільших суб'єктів економіки на сході, зрозуміло, що на охопленій збройним конфліктом території Донбасу, але й у Дніпропетровській та Запорізькій областях, навіть до початку збройного конфлікту на Донбасі; 2) найпотужніша динаміка економіки міста Києва та Київської області (на ці два регіони припадало 60% зростання національної економіки у період 2004-2014 років).

Вставка 1.5. **Низька територіальна концентрація ВВП, але дуже концентроване зростання ВВП** (*продовження*)

Варто зазначити, що коли зробити такий самий розрахунок для періоду 2004-2013 років, виключивши 2014 рік, коли почалися події на Донбасі, на ті ж самі області припадало коло 70% зростання національної економіки (пунктирна лінія на графіку нижче). Таким чином, навіть до збройного конфлікту Україна демонструвала високий рівень територіальної концентрації зростання економіки, порівняно з країнами-членами ОЕСР.

Графік 1.8. **Внесок у зростання ВВП країни регіонів рівня TL2, що найшвидше розвиваються, 2004-14**

Регіони з найвищими темпами зростання ВВП, з принаймні 20% населення країни



Примітка: Регіони з найвищими темпами зростання ВВП включені до межі, коли еквівалент одиниці сягає граничних 20% населення країни
Джерела: аналіз ОЕСР (2017), на базі даних ДССУ (база даних національних рахунків), https://ukrstat.org/en/operativ/menu/menu_e/nac_r.htm, станом на 28 березня 2017 року; OECD (2017c), "Regional demography", *OECD Regional Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en; OECD (2017d), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en.

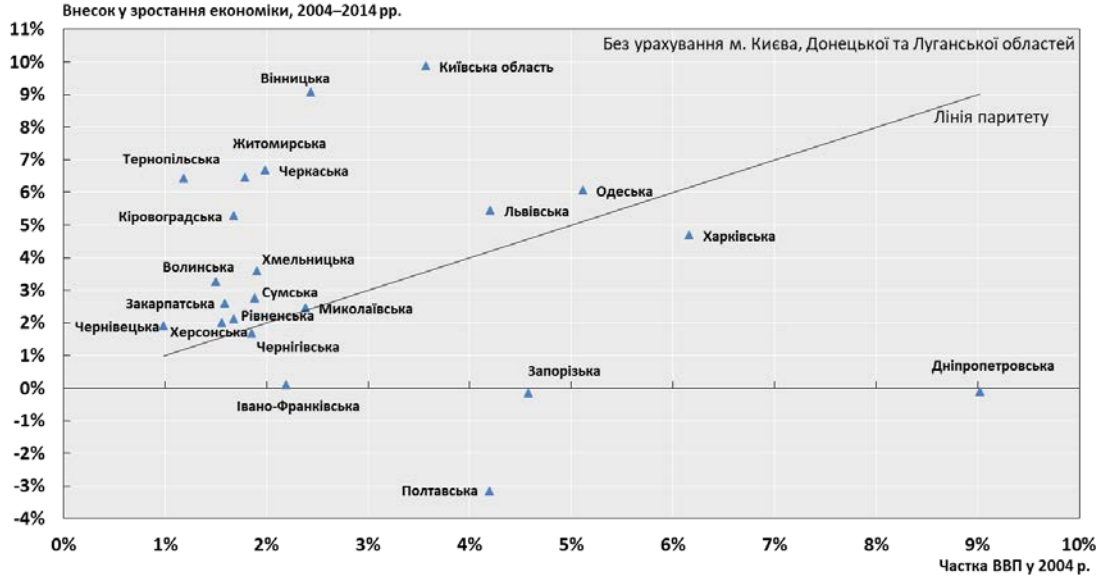
В Україні основним чинником регіональної нерівності в останнє десятиріччя стає сильне зростання в регіоні метрополії Києва. Одне місто Київ дає 50% сукупного приросту ВВП України в період 2004-2014 років, навіть коли його частка у ВВП країни становила тільки 18,4% у 2004 році. Другий найбільший внесок у загальнонаціональне зростання економіки належить Київській області (Графік 1.9). На місто Київ разом із прилеглими територіями області припадає майже 60% національного зростання економіки; їх спільна частка у сукупному ВВП зросла з

22% у 2004 році до 28% у 2015. Це чітко вказує на сильну динаміку міської агломерації столиці, що користується перевагами потужної економії на агломерації (див. Вставку 1.2). За стандартами ОЕСР, Україна демонструє високу концентрацію зростання економіки в міській агломерації столиці, проте, це не унікальна ситуація: у Франції та Чилі на регіони столичної метрополії припадає, відповідно, 59% і 55% приросту національної економіки в цей період. В Румунії та Болгарії на столичні регіони також припадало 70% загальнонаціонального зростання економіки.9

Фактично, така домінанта регіону столичної метрополії із структурою розвитку центр-периферія розповсюджена в країнах, охоплених Європейською політикою добросусідства[10] (з частковим винятком щодо Білорусі та Марокко). У всіх країнах з перехідною економікою регіони метрополії добре скористалися з процесу надолуження у сфері ринкових послуг, і столичні регіони в цілому дали найкращий результат, як головні місця надання публічних послуг на центральному рівні та розташування об'єктів вищої освіти/наукових досліджень. Всі такі регіони отримали переваги завдяки найбільшій привабливості для притоку ПІІ та наявності найбільш освіченої частки населення; а також, зазвичай, розташування центральних офісів головних національних та іноземних компаній; і завдяки наявності найкращого транспортного сполучення на внутрішніх та іноземних напрямах. В Україні досвід Києва добре вписується в цю парадигму, з урахуванням його рівня розвитку економіки та структурних змін, що тривають, спричинених економічною інтеграцією з прогресивними європейськими партнерами (Petrakos, Tsiapa and Kallioras, 2016). Таким чином, очікується, що агломерація Києва продовжить бути потужною рушійною силою розвитку країни в найближчому майбутньому.

Графік 1.9. **Внесок у зростання економіки України у порівнянні з часткою у ВВП, 2004-14***

Регіон, що знаходиться вище (нижче) лінії паритету, зростав більше (менше), ніж загальнонаціональна економіка



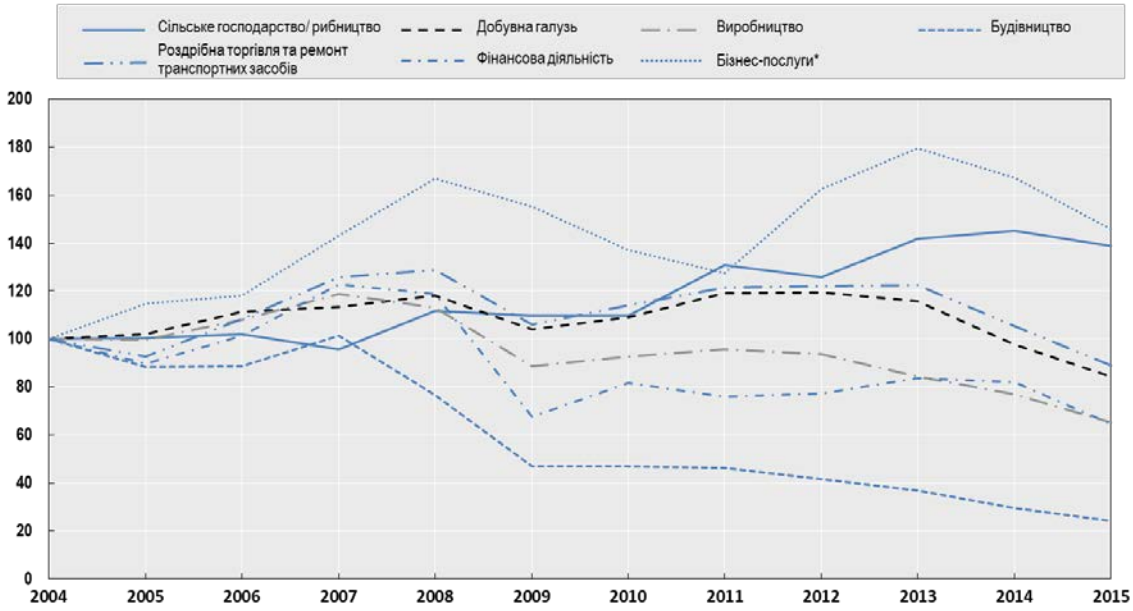
* Темпи зростання 2014 року не враховують непідконтрольні державі території. Темп загальнонаціонального зростання скориговано для відображення відсутності даних щодо Криму та Севастополя після 2013 року

Джерело: аналіз ОЕСР на базі даних ДССУ.

Різниця в результативності окремих секторів мала чітко проявлений вплив на територіальне розподілення зростання економіки. Після вражаючого сплеску результативності перед кризою 2009 року, виробництво впало у стагнацію, а згодом зазнало ще глибшого падіння (Графік 1.15). Фінансовий сектор також скоротив діяльність після років швидкого розширення у 2000-х, а зменшення реального доходу домогосподарств у 2014-2015 роках спричинило згортання діяльності у секторах роздрібної торгівлі та послуг. І навпаки, бізнес послуги з високою доданою вартістю відновилися після кризи, починаючи з 2012 року, але скоротилися у 2014-2015 роках. Від 2009 року сектори сільського і рибного господарств демонстрували найбільш послідовне зростання (Графік 1.15). Така структура розвитку чітко сприяла агломерації Києва (бізнес послуги з високою доданою вартістю) та регіонам, що спеціалізуються на сільському господарстві.

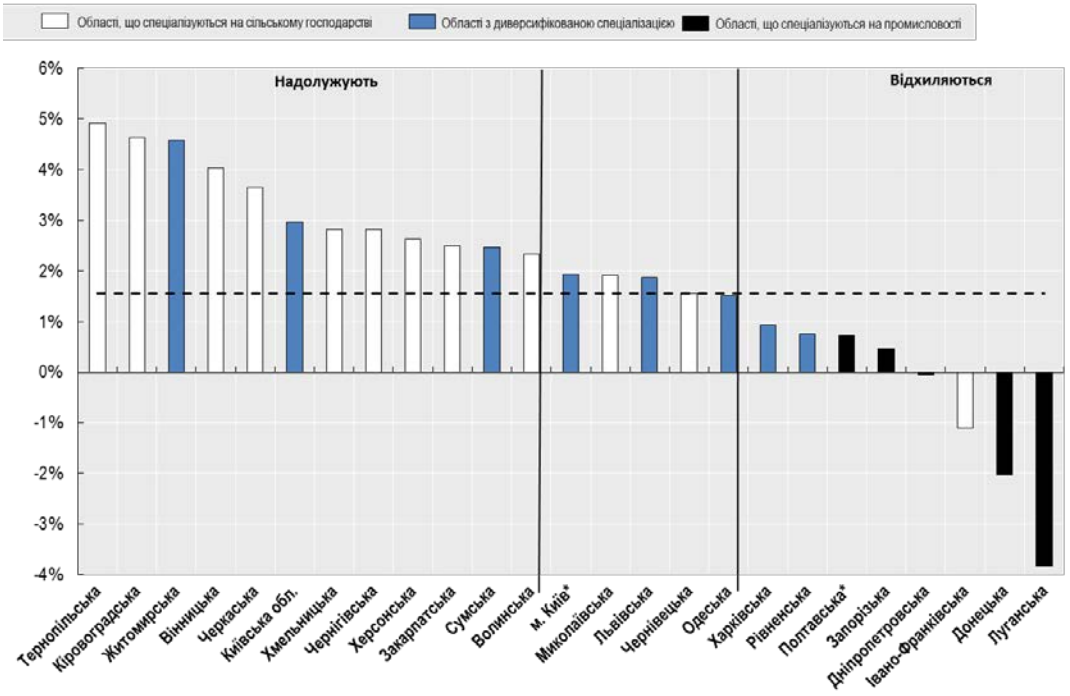
Аналіз зростання продуктивності протягом десятиріччя до 2014 року ілюструє цю динаміку (Графік 1.16). ОЕСР (2016d) користується специфічним показником надолуження (*catch-up indicator*), ідея якого ґрунтується на потребі регіону розвиватися швидше за рівень лідерів (областей з найвищими рівнями продуктивності) з метою скоротити розрив у своїй продуктивності. В Україні лідерами продуктивності є місто Київ і Полтавська область. Такий підхід дозволяє вичленити три групи регіонів: і) регіони, що надолужують (у них продуктивність зростає швидше за рівень лідерів); іі) регіони, що тримають темп зростання продуктивності на рівні лідерів; та ііі) регіони, що відхиляються, де зростання продуктивності повільніше за темп лідерів, або де цей показник має негативне значення (показники надолуження та детальні пояснення подані у Таблиці 1.B.1 в Додатку 1.B). Більшість регіонів, що надолужують національного лідера, спеціалізуються у сільському господарстві (проте, деякі скористувалися перевагами розвитку легкої промисловості, наприклад, Житомирська область). Івано-Франківська область на заході України – єдина сільськогосподарська область у групі регіонів, що відхиляються. Падіння продуктивності в цій області, чий рівень продуктивності – один з найнижчих в Україні, не є типовим явищем і становить проблему в контексті політики регіонального розвитку України. А усі області, що спеціалізуються на гірській добичі та важкій промисловості, знаходяться у групі регіонів, що відхиляються (Графік 1.16). У багатьох випадках зростання показника продуктивності регіону муже бути результатом скорочення чисельності населення, (тому що в короткостроковій перспективі збільшився коефіцієнт забезпечення робітника основними фондами), проте існує вірогідність зворотної динаміки у довгостроковій перспективі, бо скорочення чисельності населення може не стимулювати інвестування і може негативно впливати на зростання ВВП (World Bank, 2015).

Графік 1.10. **Реальна валова додана вартість за секторами (індекс, 2004=100)**



* Професійна та технічна діяльність (юридична, бухоблік, інженерія, дослідництво і розробка та послуги у сфері архітектури..).
Джерело: аналіз ОЕСР на базі даних ДССУ

Графік 1.11. **Щорічне зростання продуктивності в регіонах України, 2005-14**



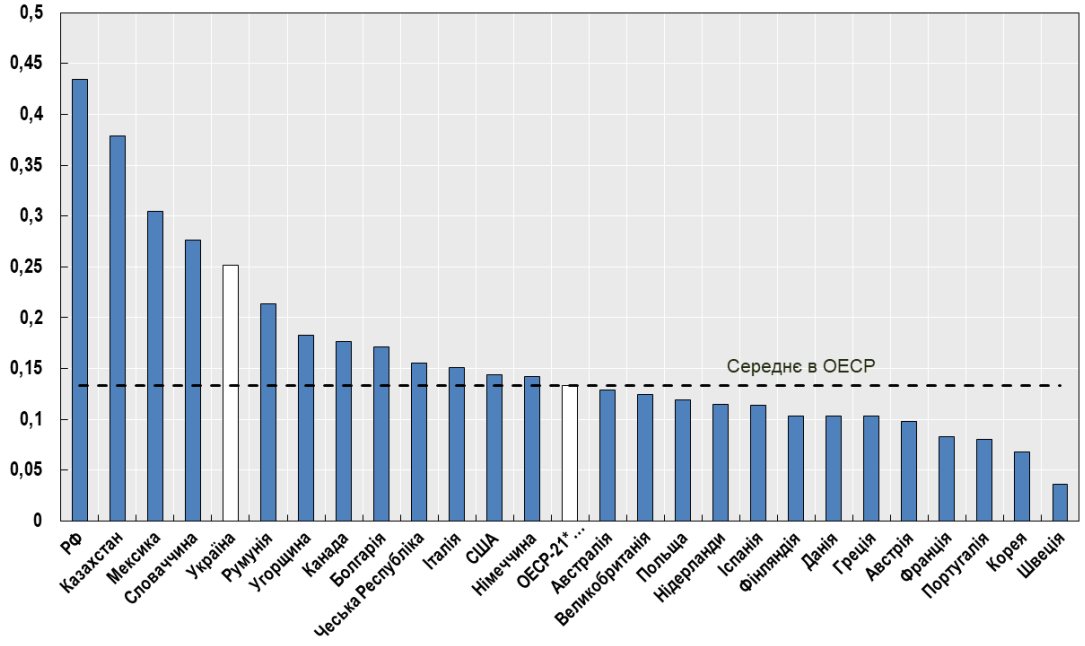
* Регіони-лідери (регіони з найбільшим ВВП на працівника для рівня не менше 10% зайнятості). 1: Продуктивність визначається як частка ВВП на працівника в регіоні.
Примітка: сильне падіння продуктивності у 2015 році не відображено на цьому графіку.
Джерело: ДССУ, національні рахунки та ряди зайнятості.

Міжрегіональна нерівність є великою, і все збільшується, частково через конфлікт на Донбасі

У порівнянні з більшістю країн-членів ОЕСР, в Україні присутня велика економічна нерівність регіонів. Дисперсія ВВП на душу населення по регіонах, виміряна із застосуванням індексу Джіні в регіонах рівня TL2, є подібною до країн-членів ОЕСР з великою нерівністю територій, наприклад, до Мексики чи Словацької Республіки (Графік 1.17). Значення цього показника також наближається до показника країн Центральної Європи, проте є меншим, ніж в інших великих пост-радянських країнах. 11

Від 2004 року міжрегіональна економічна нерівність в Україні значно виросла (Графік 1.17). В Україні за період з 2004 по 2014 рік міжрегіональний індекс Джіні для оцінки ВВП на душу населення збільшився з 22,3 до 25,1, і це більше, ніж зростання цього показника, що спостерігалося в будь-якій країні-члені ОЕСР, за винятком Австралії, де територіальна нерівність на значно нижчому рівні. У 2015 році міжрегіональний індекс Джіні знову збільшився до 26,7 через спад економіки на Донбасі в результаті збройного конфлікту в Донецькій і Луганській областях: ВВП на душу населення впав там нижче середнього рівня в країні.

Графік 1.12. **Індекс Джіні, - ВВП на душу населення, - в регіонах рівня TL2, 2014**



* 21 країна-член ОЕСР, для яких наявні дані, за винятком країн, в яких на рівні TL2 менше 4-х регіонів.

Джерело: аналіз ОЕСР на базі даних ДССУ та база даних ОЕСР щодо регіональної статистики, доступно за посиланням: http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=REG_DEMO_TL2 (станом на 16 лютого 2017р.).

Збільшення міжрегіональної економічної нерівності в Україні не є унікальним явищем. Подібно до інших країн з перехідною економікою, від часів будівництва комунізму Україна успадкувала значну незбалансованість територій: гірська добич і промисловість (машинобудування, металургія, виробництво хімікатів) були

спеціалізацією південної та східної України, і до 1989 року ці регіони досягли вищого рівня урбанізації, ніж центральні й західні регіони. Після глибокої рецесії економіки у 1990-х роках міжрегіональна нерівність, виражена у ВВП на душу населення, постійно зростала від 2000 року і досягла піку напередодні фінансової кризи 2008 року (OECD, 2014b). Зростання територіальної нерівності протягом 2000-х років – поширений розвиток подій у багатьох країнах, включених до Європейської політики добросусідства (Petrakos, Tsiapa and Kallioras, 2016). Багато країн Центральної Європи, що приєдналися до ЄС у 2004 році (зокрема, Словацька Республіка, Румунія й Болгарія), переживали подібний процес. Зростання територіальної нерівності у Центральній Європі часто було пов'язано із інтенсивною структурною перебудовою економіки, конвергенцією економіки з більш розвинутими країнами ЄС та зміцненням регіону столичної метрополії. Це, певною мірою, можна віднести на ширшу емпіричну закономірність, відому як "крива Вільямсона" (Вставка 1.6). Згідно цього постулату, міжрегіональна нерівність може зростати мірою збільшення доходів населення до відносно високого рівня, а по досягненні такого рівня далі може зменшитися.

Вставка 1.6. **Чи криву Вільямсона варто застосовувати до економіки в перехідному періоді?**

Зростання міжрегіональної нерівності в Україні частково відображає вже помічену закономірність, обговорювану в роботах з економічної географії з 1960-х років. Йдеться про так звану криву Вільямсона. У своїй роботі Williamson (1965), автор далі розвинув гіпотезу кривої Кузнеца, яка, для пояснення регіональної нерівності, описує співвідношення нерівності доходу й розвитку. Кузнец зробив висновок, що нерівність доходу мала тенденцію до зростання на низьких рівнях подушного доходу, а на більших рівнях доходу нерівність зменшувалась (Kuznets, 1955).

На регіональному рівні Вільямсон виявив подібну залежність: розвиток країни створює зростання регіональної нерівності на ранніх стадіях розвитку, але пізніше розвиток призводить до регіональної конвергенції, яка дає увігнуту криву – у формі букви U. Головне пояснення висновку Вільямсона полягає в тому, що у країні, яка надолужує, зазвичай кілька регіонів є рушійною силою розвитку, тому і капітал, і кваліфіковані робітники все більше тяжіють до них. Швидке зростання продуктивності спричинює подальше прискорення розвитку в таких регіонах, а це спонукає зростання міжрегіональної нерівності. Беручи до уваги важливість економії на агломерації й той факт, що із збільшенням інвестицій пов'язано посилення концентрації, тут існує явний зв'язок із урбанізацією: регіони, які швидко урбанізуються, демонструватимуть відрив від інших. На пізніших стадіях розвитку в регіонах–лідерах збільшуються видатки на фактори виробництва та/або зростають витрати агломерації, що спонукає капітал переміщатися до місць, де вище потенціал прибутковості при інтенсивному нарощуванні капіталу (тобто там, де менше основних фондів/капіталу на робітника). Можливо, в такому перерозподілі факторів виробництва відіграє роль і перелив знань та перехід від моделі розвитку на інтенсифікації капіталу до більшої залежності від якості людських ресурсів.

Недавні дослідження на даних Центральної та Східної Європи дозволяють вважати, що криву Вільямсона (або регіональну криву Кузнеца), можливо, не варто (поки) застосовувати для умов економіки перехідного періоду. У роботі Monastiriotis (2014) порівняно регіональну конвергенцію продуктивності праці в ЄС-15 та у 10 країнах Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС у 2004 році. В цьому дослідженні висловлено думку, що тоді як в країнах Центральної та Східної Європи має місце регіональна нерівність, до цього моменту ще нема "повернення в бік регіональної конвергенції" на вищих рівнях доходу. На таких рівнях розвитку, що їх можна порівняти, регіони в ЄС-15 вже переживали конвергенцію. Однак, через те, що ці процеси мали місце покоління чи більше тому, країни ЄС-15 були значно ближчими до країн-лідерів економіки, ніж країни Центральної та Східної Європи сьогодні. Якщо коротко, ці країни на національному рівні мають все ще економіку конвергенції та наближаються до міжнародних лідерів продуктивності. Монастіріотіс (Monastiriotis) робить висновок, що незалежно від потужного зростання до 2009 року, економіки в країнах Центральної та Східної Європи, можливо, все ще знаходяться у фазі розвитку й реструктуризації, коли міжрегіональна нерівність стає гострішою та більш стійкою. Іншими словами, - відсутність конвергенції можна пояснити "доцентровими силами", що повстали в перехідному процесі.

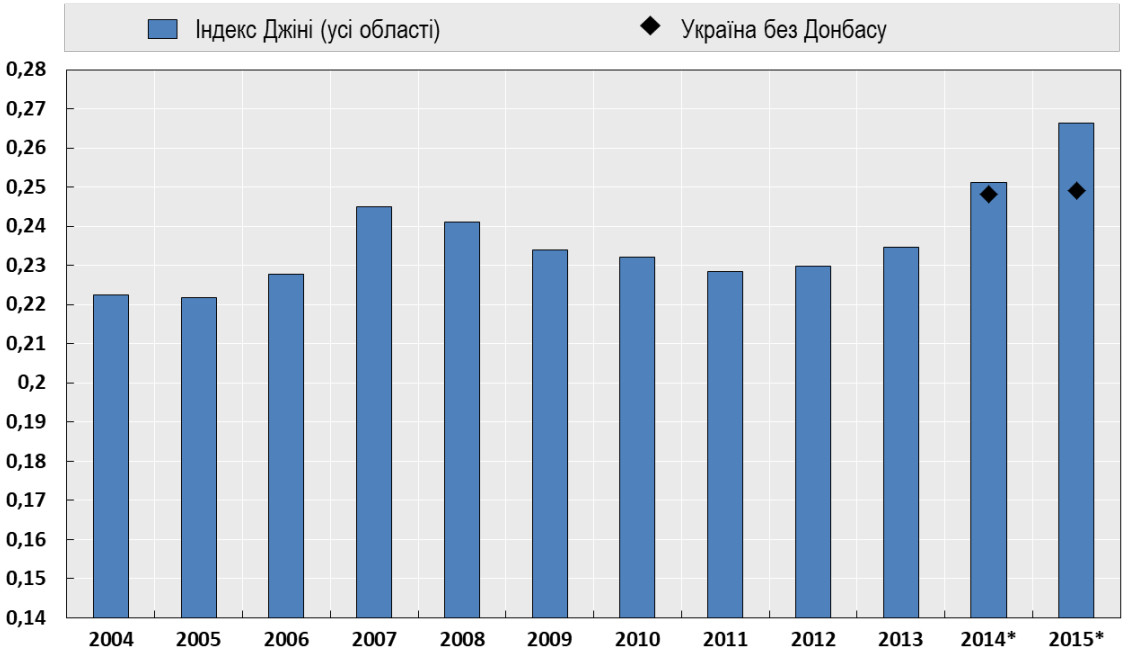
Якщо говорити про Україну, залишається відкритим питання: коли країна може досягти поворотної точки Вільямсона. Можливо, що навіть відновлення потужного зростання економіки призведе до зменшення міжрегіональної нерівності тільки у

довгостроковій перспективі. Проте, за умови потужного зростання на широких засадах, в термінах територій та секторів, воно могло би стимулювати процвітання навіть тих регіонів, що відстають. Більше того, ясно, що війна на сході підсилила міжтериторіальну нерівність; врегулювання збройного конфлікту могло б сприяти швидкому її зменшенню, принаймні до довоєнного рівня, якщо не ще більше.

Джерела: Williamson, J.G. (1965), "Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns"; Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality"; Monastiriotis, V. (2014) "Regional growth and national development: transition in Central and Eastern Europe and the regional Kuznets curve in the east and the west", https://doi.org/10.1080/17421772.2014.891156.

В Україні високий рівень розвитку економіки у міській агломерації Києва, стимульований сильною динамікою сфери послуг (особливо фінансового посередництва та у секторі нерухомості), став рушійною силою ще більшої економічної нерівності регіонів України, і це явище було підсилено кризою на сході країни (Графік 1.18). Ще не ясно, чи Україна в недалекому майбутньому, по досягненні більш високого рівня розвитку економіки, віддаватиме перевагу більш рівному розподіленню ділової активності на своїй території. Варто зазначити: в Україні є механізми стимулювання розвитку територій, що відстають, наприклад, розраховане за формулою виділення коштів з Державного фонду регіонального розвитку[12].

Графік 1.13. **Індекс Джіні: ВВП на душу населення в регіонах TL2,**



* Для 2014 і 2015 років Крим не включено через відсутність даних.
Джерело: аналіз ОЕСР на базі даних ДССУ.

Економічна нерівність українських регіонів зросла і в термінах домогосподарства. Індекс дисперсії (розкиду) реального наявного після оподаткування доходу на душу населення від 2002 року демонстрував тенденцію до збільшення, з різким зростанням у 2014-2015 роках (Графік 1.19). Більшою мірою таке зростання

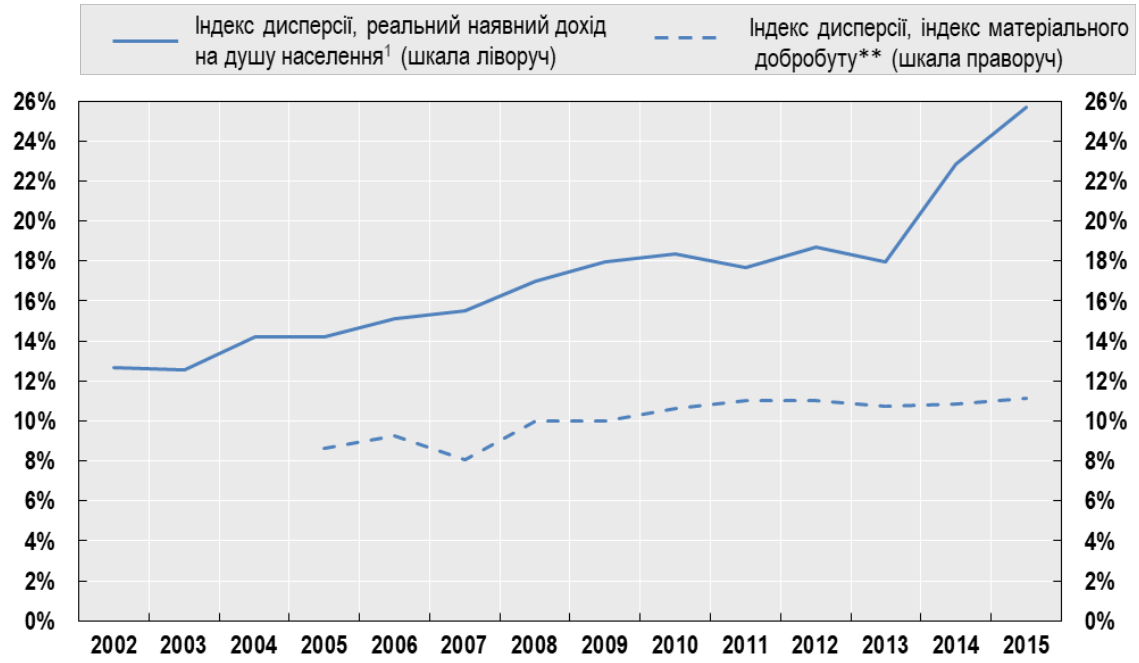
дисперсії було результатом випередження росту реального наявного після оподаткування доходу на душу населення у Києві порівняно із національним рівнем. Проте, реальна нерівність матеріального добробуту є меншою, коли врахувати значну різницю вартості життя в регіонах: у процвітаючих регіонах ціни вищі. Наприклад, існує достатньо достовірна кореляція (63%) між ціною пшеничного хліба та наявним доходом на душу населення в кожному регіоні. Найбільша нерівність цін в регіонах спостерігається у секторах, не пов'язаних із зовнішньою торгівлею, зокрема, коли йдеться про ціни на нерухомість і оренду житла, чого й варто було очікувати. Тим не менше, в рамках субіндексу матеріального добробуту (а це - складова українського офіційного індексу регіонального розвитку)[13], зроблено спробу оцінити рівень добробуту домогосподарства поза грошовим доходом і отримано картину зростання дисперсії (розшарування) матеріального добробуту в українських регіонах (див. Графік 1.19). На жаль, для міста Київ цей індекс не існує, а відтак, міжрегіональна нерівність не повністю оцінена.

На відміну від показника подушного реального наявного доходу (після оподаткування), розкид (дисперсія) параметру реальної заробітної плати зменшувався у 2000-х роках і до 2014 року. Вірогідно, що коригування заробітної плати відповідно шокам в економіці відбувається більшою мірою на неформальному ринку праці, включно через практику виплати не облікованої зарплати (OECD, 2014b).

Подолати перешкоди на шляху розвитку українських регіонів

На зростання економіки в регіонах може впливати безліч взаємопов'язаних факторів: соціальна інфраструктура, географічне положення, демографія та розмір території, спеціалізація виробництва та економія на агломерації. Так само як зростання економіки країни, зростання регіональної економіки залежить від наявності факторів виробництва – капіталу, робочої сили та землі. Пропозиція робочої сили мало вірогідно підтримуватиме розвиток економіки в середньостроковій перспективі: чисельність активного населення України поступово зменшується і, згідно прогнозних розрахунків, зменшиться майже на 39% за період до 2060 року через низький рівень народжуваності та поширення міграції поза межі країни (Kupets, 2014). Проте, вдосконалення функціонування регіональних ринків праці може сприяти нівелюванню наслідків старіння населення та поступового зменшення чисельності працездатних осіб.

Графік 1.14. **Тенденції регіонального розкиду (дисперсії) в Україні**



*. Базовий рік: 2002

**. Індекс матеріального добробуту є складовою регіонального індексу людського розвитку, який оприлюднюють Державна служба статистики України та Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Цей індекс складений з показників матеріального добробуту у кожному регіоні та охоплює бідність в грошовому виразі, наявність товарів тривалого користування, відносну купівельну спроможність домогосподарств, ВВП на душу населення, та частку домогосподарств, спроможних заощаджувати кошти або інвестувати в нерухомість.

Примітки: Індекс розкиду (dispersion index) вимірюється як сума абсолютних різниць між регіональними та національними значеннями, зважена на регіональну частку населення і виражена як відсоток національного значення. Крим не включено через відсутність даних.

Джерела: аналіз ОЕСР на базі даних ДССУ (2014), *Regional Human Development Index*, http://idss.org.ua/ukr_index/irlr_2014_en.html (станом на 28 березня 2017), а також національні рахунки України е, www.ukrstat.gov.ua (станом на 15 січня 2017).

Продуктивність праці – головний чинник результативності в регіонах країн-членів ОЕСР (OECD, 2016d). Підвищення рівня продуктивності праці в українських регіонах з поточного низького рівня (10% середнього показника в ЄС-28) є вирішальним фактором сталого розвитку економіки України Окрім ринку праці, вдосконалення потребує зовнішня та внутрішня зв'язаність, через покращення транспортної інфраструктури, а також необхідна модернізація промислового виробництва, сталі інвестиції в модернізацію транспортної інфраструктури країни (більш детально про це мова у Розділі 4).

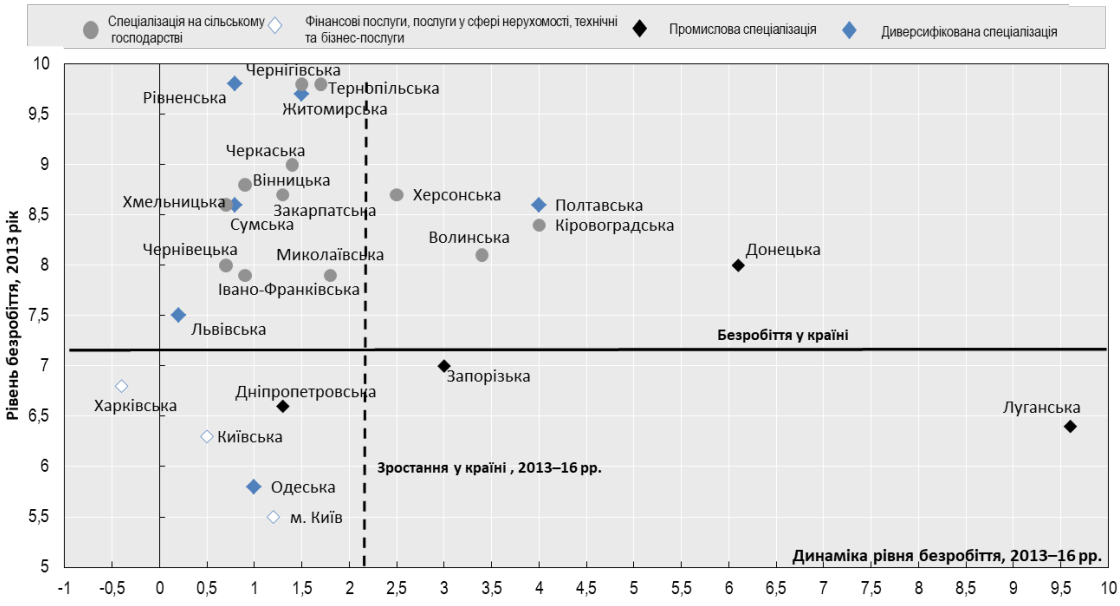
Вдосконалення функціонування ринку праці в Україні має стати пріоритетом

Як результат економічного спаду 2014-2015 років, загальний рівень безробіття та безробіття серед молоді[14] сягнули за період від 2005 року найвищих позначок у 2016 році (відповідно 9,3% і 16%). Рецесія 2014-15 років призвела до падіння зайнятості населення та різкого збільшення безробіття у всіх областях, окрім Харківської. У 2013 році, як і в минулому, області, що спеціалізувалися на

сільському господарстві, (переважно на заході та у центрі України), продемонстрували вищий рівень безробіття (Графік 1.20). Два роки спаду економіки та збройний конфлікт на Донбасі дещо змінили цю картину: у 2016 році дві області Донбасу (Донецька та Луганська) мали найвищий рівень безробіття в Україні, 16% у Луганській області. У Полтавській та Запорізькій областях з їх міцними виробництвом і гірською добичею також зафіксовано відносно високий рівень безробіття (відповідно 12,6% і 10%). Зайнятість навколо великих міських центрів була зазвичай нижчою, особливо у Києві, Харкові (найнижчий рівень безробіття в Україні) та Одесі. (Графік 1.20).

У всіх, крім однієї з 25 областей України, рівні зайнятості працездатного населення знизилися порівняно до 2013 року[15]. Чим вище рівень безробіття у певній області, тим нижче рівень зайнятості працездатного населення[16]. Це наводить на думку, що падіння зайнятості на ринку праці зумовлено переважно зневірою працівників, які б могли знов стати до лав робочої сили, якби знайти роботу було легше. Скорочення зайнятості працездатного населення особливо помітне у Донецькій області та деяких сільськогосподарських областях Західної України (Волинська, Хмельницька і Тернопільська), де участь у ринку праці впала нижче 60% (що відповідає 15% від TL2 регіонів у країнах-членах ОЕСР з найнижчими рівнями зайнятості працездатного населення). У деяких областях (Одеській, Донецькій) участь жінок у ринку праці впала до 52% (це нижче, ніж у всіх країнах-членах ОЕСР, крім Туреччини). Таким чином, у цих областях розширення зайнятості жінок на ринку праці може пом'якшити ефект скорочення чисельності працездатного населення протягом декількох наступних років.

Графік 1.15. **Вплив рецесії 2014-15 років на безробіття в регіонах**



Джерело: Державна служба статистики України (2017a), Дослідження робочої сили; сайт:: www.ukrstat.gov.ua.

Збройний конфлікт на Донбасі посилив зростання територіальної роз'єднаності ринку праці України: індекс дисперсії безробіття в регіонах, який зменшився після 2009 року, тому що безробіття зросло зокрема у регіонах, де рівень безробіття був

низьким, і сягнув 24% у 2016 році, - це найвищий показник за період з 2005 року (Графік 1.21). Така динаміка відносить Україну до верхньої квартильної групи серед країн-членів ОЕСР, якщо розглядати індекс дисперсії безробіття[17]. Додаток 1.С містить аналіз регіональних ринків праці, здійснений на підставі статистики по вакансіях, наданої Державною службою зайнятості. При тому, що існує необхідність в подальшому дослідженні та більш достовірних даних, аналіз, побудований на обмежених доступних даних, дає ще одне свідчення територіальної роз'єднаності та неефективності деяких регіональних ринків праці. Наприклад, деякі області, а саме Житомирська, Тернопільська і Полтавська, мають показник безробіття, що перевищує середній національний показник, при тому, що у цих областях рівень наявності вакансій (індикатор попиту на ринку праці) є вищим за національний (Графік 1.С.1 у Додатку 1.С). Це можна пояснити невідповідністю навичок/кваліфікації потенційного працівника потребам ринку праці.

Графік 1.16. **Регіональна дисперсія безробіття, Україна**



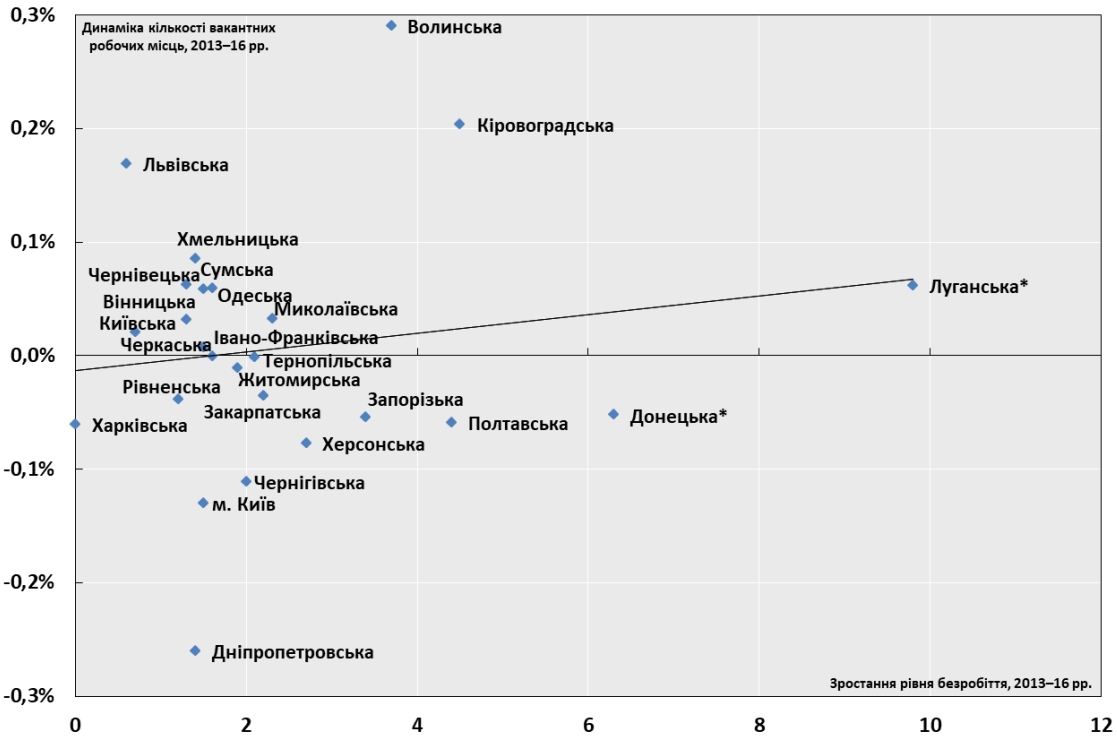
* Константи безробіття 2013 року та частки населення 2014-15-16 років Луганської та Донецької областей.

Примітка: Індекс дисперсії виміряний як сума абсолютних різниць між регіональними та національними значеннями, зваженими на регіональну частку населення та виражених у відсотках від національного значення.

Джерело: розрахунки ОЕСР на даних ДССУ (2017a), "Labour Force Survey", www.ukrstat.gov.ua.

Ще є свідчення того, що відповідність між попитом та пропозицією на ринку праці значно погіршилася протягом періоду 2013-2016 років: всупереч тому, що можна було очікувати, рівень безробіття виріс у всіх регіонах України. В той самий час у 12 з 25 регіонів також збільшилася кількість вакантних робочих місць. Більше того, спостерігається позитивна кореляція між зростанням безробіття та збільшенням кількості вакантних робочих місць (Графік 1.22). Три області (Волинська, Кіровоградська та Луганська) повністю визначають цю кореляцію, тому що у цих областях спостерігається як суттєве зростання безробіття, так і збільшення кількості вакансій, що свідчить про невідповідність пропозиції та попиту на ринку праці. У випадку Луганської області це може бути спричинено тим, що багато кваліфікованих робітників виїхали до інших регіонів України через збройний конфлікт.

Графік 1.17. **Динаміка рівня безробіття та наявності вакансій по областях, Україна, 2013-16**



* Дані щодо підконтрольних державі територій
Джерело: ДССУ, Державна служба зайнятості України, Показники ринку праці (www.ukrstat.gov.ua).

Розв'язання проблеми невідповідності навичок, покращення функціонування регіональних ринків праці та їх економічна інтеграція є важливими завданнями, що мають на меті знизити структурне безробіття та підвищити продуктивність праці. Це означає, що Україна повинна подолати три найбільші перешкоди: низький рівень міжрегіональної мобільності робочої сили, поширеність неформальності на ринку праці, а також суттєва невідповідність освіти випускників вимогам робочого місця та розрив у навичках.

Низький рівень міжрегіональної мобільності робочої сили

Україні притаманний низький рівень мобільності на внутрішньому ринку праці через суттєві обмеження, що підвищують міграційні видатки і зменшують стимули переїхати до інших регіонів з кращими перспективами розвитку економіки. Згідно оцінок, враховуючи розмір та кількість областей, рівень внутрішньої міграції в Україні становить коло половини рівня, який можна очікувати при порівнянні з іншими країнами (Koettl, J., et. al. (2014). Це підтверджують висновки дослідження ЄБРР/Світового Банку Життя в перехідному періоді "Life in transition": у 2010 році тільки 0,9% громадян України мали намір переїхати в інші регіони країни. Це один з найнижчих показників серед 32 країн в Європі та Центральної Азії. Крім цього, та невелика кількість громадян України, які належать до мобільної робочої сили, не завжди шукає кращих перспектив праці: "фактори відштовхування" (економічна скрута, скорочення державних витрат в регіонах місця походження) виявляються

сильнішими двигунами внутрішньої міграції, ніж "фактори приваблення " (краща освіта/ можливості знайти роботу). Це обмежує ефективність перерозподілу людських ресурсів в межах країни (Koettl et al., 2014; World Bank, 2015).

Першорядні фактори, що обмежують внутрішню трудову міграцію в Україні, це – відсутність доступу до кредиту та недостатньо розвинуті ринки іпотеки й житла у поєднанні із взагалі високою вартістю житла та значною різницею цін на житло в регіонах. В Україні дуже високий рівень житла у власності: згідно опитування домогосподарств щодо їх бюджету у 2010 році, 95% домогосподарств були власниками свого житла, і тільки 2,4% орендували житло у приватних власників, а решта домогосподарств наймали житло у державних інституцій (органи міської влади, університети, тощо). Надзвичайно високий рівень володіння житлом перешкоджає мобільності, тому що проживання у власній домівці сприймається як мало затратний варіант порівняно до витрат на переїзд (Koettl, J., et. al., 2014). Це має наслідком недостатній розвиток ринку найманого житла, що збільшує видатки на оренду житла. Значна різниця цін на житло в регіонах – це додаткова перешкода: житло в економічно привабливих урбанізованих територіях є значно дорожчим (як частка місцевого річного доходу чи місцевої середньої заробітної плати), ніж в інших регіонах. Наприклад, аналіз демонструє, що придбання 2-кімнатної квартири в Києві потребує суми заробітної плати за 21,2 років праці, а в Одесі - 19,7 років. Це найвищі показники в Україні (Komarov, 2012). Таким чином, продаж житла у відсталому регіоні не є достатнім джерелом фінансування купівлі нового житла у регіоні з кращими економічними перспективами. Ринок іпотечного кредитування житла сягнув піку в Україні у 2009 році - 11% від ВВП. Це значно нижчий рівень, ніж середній показник ЄС (51,8% від ВВП), що робить український ринок іпотечного кредитування житла одним з найменших у Європі, поряд із Словенією та Болгарією (Koettl et al., 2014).

Надмірна залежність від соціальних зв'язків, праця без оформлення трудових відносин та неоформлена відповідним чином оренда житла, а також складна система реєстрації за місцем проживання становлять додаткові перепони внутрішній мобільності робочої сили. В Україні невеликий ринок оренди житла є переважно неофіційним: наприклад, більшість власників та орендарів не укладають формальну орендну угоду. В довгостроковій перспективі це збільшує неясність щодо ризиків, пов'язаних із неофіційними домовленостями про оренду житла і спонукає мігрантів покладатися на власні мережі контактів, –родину та друзів, - і збільшує транзакційні витрати міграції (Koettl, J., et. al., 2014). Це також означає, що мігранти-орендарі зазвичай не можуть здійснити реєстрацію у місцевих органах влади на новому місці проживання, тому що для реєстрації потрібно представити копію договору про оренду житла. В Україні реєстрація за місцем проживання є обов'язковою (після перебування протягом 30 днів), і вона також є умовою доступу до широкого кола адміністративних процедур і публічних послуг, таких як соціальна допомога, участь у місцевих виборах, отримання офіційних документів, тощо. Хоча de jure реєстрація за місцем проживання не є передумовою отримання таких важливих публічних послуг як, наприклад, медичне обслуговування, de facto вона відіграє важливу роль, бо лікарні часто вимагають у пацієнтів довідку з місця проживання (CEDOS, 2017). Складається враження, що реєстрація за місцем проживання становить більш пекучу проблему для мігрантів-робітників невисокої кваліфікації (Koettl et al., 2014).

З внутрішньо переміщеними особами (ВПО) пов'язані специфічні проблеми (Вставка 1.4), тому що вони не є типовими, "звичайними" економічними

мігрантами, а були змушені змінити місце проживання. Географічна близькість до регіону їх походження є найбільш важливим фактором визначення розміщення ВПО в регіонах. Не зважаючи на це, економічні фактори "приваблення", - кількість вакансій чи рівень заробітної плати, - також відіграють роль, коли ВПО вибирають місце для переїзду, і вони схильні обирати відносно процвітаючі регіони (Benzel, Betliy and Robert, 2015). Це позитивний момент, що має полегшити їх інтеграцію на регіональних ринках праці. Однак, зважаючи на невелику частку ВПО, які знайшли роботу у нових регіонах проживання (31% у 2015 році), певно, потрібні додаткові цільові програми на ринку праці. Необхідно розробити швидкий шлях доступу ВПО до реєстрації як безробітного, навіть якщо вони не мають всіх відповідних документів (наприклад, трудової книжки, що і є поширеним випадком).

Необхідно реалізувати низку заходів політики для стимуляції мобільності робочої сили з метою збільшити економічні вигоди в продуктивних секторах, що розвиваються, - фінанси, IT технології, легка промисловість, - та зменшити територіальну розпорошеність українського ринку праці. Для цього потрібно усунути або знівелювати деякі з перешкод у сфері мобільності робочої сили, і почати треба з ринку житла. В роботі Koettl, J., et. al. (2014) та у дослідженні World Bank (2012) подано практичні рекомендації щодо політики розвитку ринків орендованого житла. Наприклад, австрійська модель надання соціального житла та його фінансування, за наявності житлових асоціацій з обмеженою прибутковістю, що діють як третій сектор, між державним соціальним житлом і ринком приватного житла, дала позитивні результати у Центральній та Східній Європі. Запровадження податку на нерухомість, що більше ґрунтується на ринковій вартості житла, а не на розмірі квартири, як у сучасній системі, а також обмеження засад звільнення від оподаткування, могли би стимулювати пропозицію житла у регіонах, що користуються найбільшим попитом, а місцеві бюджети отримали б додаткові надходження. На додаток до вирішення проблеми житла, покращення доступу до фінансування і, особливо, стимулювання ринку іпотеки, а також реформування системи реєстрації за місцем проживання (прописки) також стали би важливими кроками. У зв'язку з цим необхідна поступова еволюція реєстрації за місцем проживання у бік повністю декларативної системи, без будь-яких вимог до орендарів на кшталт "згоди хазяїна житла", щоб громадяни реєструвалися за місцем свого дійсного проживання (CEDOS, 2017). У Латвії така реформа реєстрації за місцем проживання дала позитивні результати. Наприклад, громадяни Латвії зараз можуть просто задекларувати своє нове місце проживання (особисто або шляхом електронного декларування), і відповідний запис буде внесений в електронний реєстр населення при зміні місця проживання на території країни. (CEDOS, 2017).18

Поширеність неформальності на ринку праці

В Україні дуже сувора система захисту офіційно оформленої зайнятості19 поєднується з високим рівнем неофіційності на ринку праці de facto. Згідно оцінки, 24,4% працівників були зайняті у неформальному секторі у першій половині 2016 року. Такий високий рівень неформальної зайнятості на ринку праці є шкідливим для зростання продуктивності, бо відтак зменшуються стимули інвестувати у людські ресурси та стримуються інновації в бізнесі. Неформальна зайнятість – фактор низького рівня міжрегіональної мобільності робочої сили, тому що пов'язана з непевністю отримання оплати праці, а також із іншими зловживаннями з боку роботодавців. Все це підвищує ризики та зменшує очікувані вигоди від

міграції на ринку праці (Koettl, J., et. al., 2014). Останній, проте не менш важливий момент: поширеність неформальної зайнятості на ринку праці призводить до проблем із стабільністю Державного бюджету, сприяє формуванню дуже великого дефіциту Пенсійного фонду України, що сягнув 6,25% ВВП у 2016 році (IMF, 2017a). Більше того, через те, що податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) є головним джерелом доходу місцевих бюджетів, неформальна зайнятість (включно із поширеною практикою неповного звітування офіційних зарплат роботодавцями) становить проблему і для фінансів місцевого врядування.

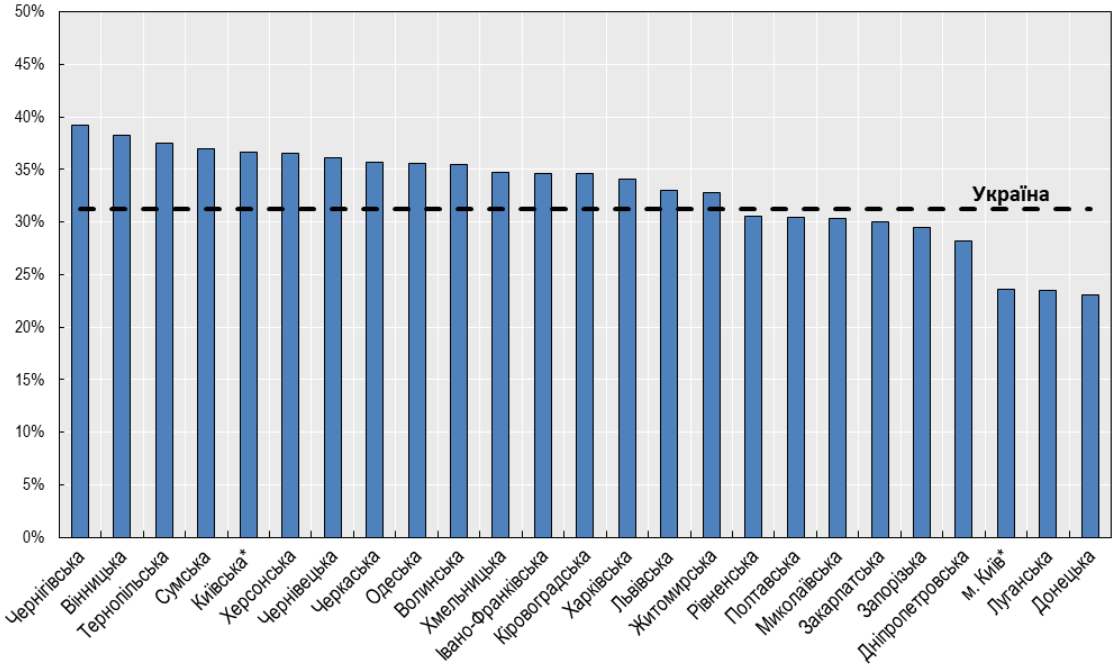
Більшість неформально зайнятих працівників – у секторі сільського господарства, де працюють на приватних чи сімейних фермах. Це означає, що 1,5 мільйона осіб не охоплені будь-якою формою соціального забезпечення. Рівень неформальної зайнятості у сільській місцевості сягає 41%. Виглядає так, що головною мотивацією до неформальної зайнятості у сільській місцевості є відсутність альтернатив веденню сільського господарства для цілей власного споживання та мало масштабної неформальної економічної діяльності (World Bank, 2011). На урбанізованих територіях неформально зайняті працівники становлять 17% рівня зайнятості, здебільше у секторах торгівля та будівництво, переважно на мікро- та малих підприємствах з чисельністю працівників менше 10. Неформальна зайнятість скорочується із зростанням рівня освіти: вона розповсюджена в середовищі осіб з низькою кваліфікацією та низьким рівнем освіти порівняно зрідка існує в середовищі осіб з вищою освітою. Неформальна зайнятість особливо поширена на певних територіях заходу й центру України (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська та Кіровоградська області).

Згідно оцінок, поширеність неформальної зайнятості помірно зростала з 2011 року: з майже 22% роках до 26% зайнятості у 2014-2015, певно, через масштабне скорочення робочих місць у державному секторі охоплених збройним конфліктом регіонів, та стабілізувалася на оцінці 24,4% у першій половині 2016 року. У січні 2016 року рішенням Уряду наполовину було зменшено розмір єдиного соціального внеску, що його сплачують компанії, - з майже 44% до 22% (один з найнижчих рівнів у Європі). Держава очікувала, що цей крок стимулюватиме неформальний бізнес перейти до формального сектору. Однак, якщо подивитися на дані сплати єдиного соціального внеску у 2016 році, згідно оцінки, мало місце помірне підвищення виконання зобов'язань по його сплаті (IMF, 2017a). У січні 2017 року, Уряд подвоїв мінімальну заробітну плату до 3200 грн, що мало на меті вирішити проблему недостатнього звітування офіційних заробітних виплат (наявність так званих "зарплат у конвертах") і підвищити рівень надходжень від сплати єдиного соціального внеску. В основі цього рішення було сприйняття того, що велика частка зарплати у приватному секторі (включно із готівкою в конвертах) вже перевищує 3200 грн. Проте, це різке збільшення може негативно вплинути на МСП у деяких менш розвинених регіонах України та або вивести їх з бізнесу, або підштовхнути у бік тіньової економіки. Графік 1.23 подає частку робітників із заробітною платою нижче 3 000 грн (тобто. Нижче нового рівня мінімальної зарплати) до моменту, коли рішення про підвищення мінімальної зарплати набрало чинності у січні 2017 року. У багатьох областях майже третина офіційних зарплат знаходилася на рівні нижче нового мінімуму (в Чернігівській області майже 40%). Вплив нового рівня мінімальної зарплати на сектор МСП в таких областях варто піддіти ретельному моніторингу.[20] Уряду варто не піддаватися тиску й далі підвищувати рівень мінімальної зарплати: коефіцієнт співвідношення мінімальної

та середньої зарплати вже є високим в Україні (53% у 2017 році порівняно до 40% у країнах-членах ОЕСР у 2016 році).

Неформальна зайнятість становить багатовимірну проблему. Сумнівно, тільки що різке підвищення мінімальної зарплати чи зменшення розміру офіціальних внесків достатньо для демотивації неформальної зайнятості або масового неповідомлення про офіційну зарплату. Існує необхідність зміцнити адміністрування доходів та підняти на вищий рівень зусилля, націлені на виконання вимог податкового законодавства (IMF, 2017a). Через дуже обмежену кількість інспекторів у сфері охорони праці, згідно оцінок, вірогідність інспектування кожного підприємства – приблизно один раз кожні 20 років (World Bank, 2011). Згідно підписаного з МВФ у 2017р. Меморандуму про економічну і фінансову політику, Уряд України зобов'язався вдосконалювати інспекцію праці та скасувати дію мораторію на перевірки малого бізнесу податковою інспекцією та інспекцією з охорони праці, а саме в малому бізнесі зосереджена основна частина неформальної зайнятості поза сільським господарством (IMF, 2017a). Ухвалення нового Трудового кодексу, що запровадить більшу гнучкі умови для роботодавців, також може, в довгостроковій перспективі, сприяти скороченню неформальної зайнятості.

Графік 1.18. **Частка офіційної зарплати нижче 3000 грн у структурі заробітної плати, Україна, грудень 2016**



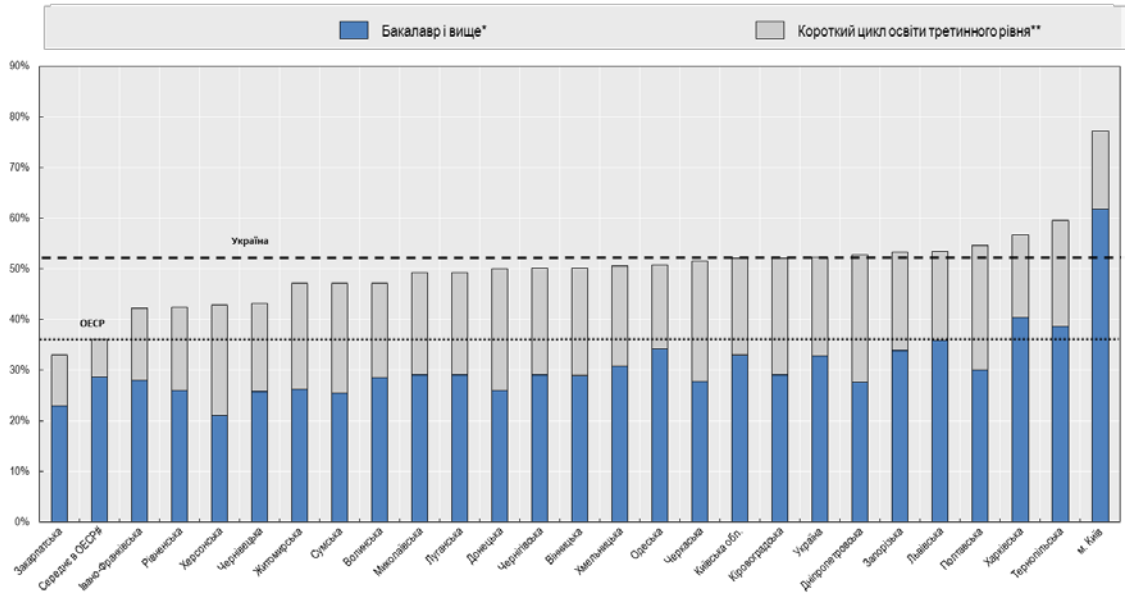
Примітка: частка заробітної плати нижче 3000 грн серед працівників принаймні з частковою зайнятістю, станом на грудень 2016р. Офіційна заробітна плата може не відображати фактичний заробіток, виплачений роботодавцями через поширення не звітування оплати праці ("зарплати у конверті").
Джерело: ДССУ

Суттєва невідповідність освіти випускників вимогам робочого місця та розрив у навичках

Україна досягла майже загальної грамотності та майже загального охоплення початковою освітою. Середній рівень базових когнітивних навичок подібний до середнього рівня країн-членів ОЕСР, а рівень володіння навичками читання у міських територіях є вищим порівняно до багатьох країн із середнім рівнем доходів населення (World Bank, 2017). У 2015 році менше 1% самодіяльного населення мали тільки повну початкову освіту. Протягом 2000-х років зросли досягнення української робочої сили у сфері формалізованої освіти. Молодші когорти населення великими кількостями вступали до системи вищої освіти: по сплину 12 років безперервного зростання, коефіцієнт охоплення вищою освітою (співвідношення чисельності студентів вишів і чисельності відповідної вікової групи) сягнув 82% у 2014 р. (у порівнянні з 65,4% у 2002 р.). Така динаміка частково зумовлена зростанням популярності навчальних програм тривалого циклу, - зокрема, магістерських, - порівняно до короткого циклу вищої освіти із технічною спеціалізацією. Дійсно, кількість випускників програм тривалого навчання більше, ніж подвоївся з часів розпаду Радянського Союзу (з 137 000 у 1990р. до 485 000 у 2013р.), тоді як кількість випускників короткого циклу вищої освіти із технічною спеціалізацією скоротилася майже на половину за той самий період (з 229 000 у 1990р. до 91 200 у 2013р.). У 2015 році 32% економічно активного населення України мали еквівалент ступеня бакалавра, або вищий рівень освіти (Графік 1.24). Якщо включити випускників короткого циклу вищої освіти із технічною спеціалізацією, тоді 52% самодіяльного населення досягли певного рівня вищої у 2015 році, що значно перевищує середній показник країн-членів ОЕСР (36,2%, Графік 1.20). Таку цифру України можна порівняти з Канадою (55%) та Японією (50%), у яких найвищий серед країн-членів ОЕСР показник досягнення рівня вищої освіти.

Після 2005 року частка активного населення з вищою освітою зросла майже у всіх регіонах (за винятком Івано-Франківської області), що стало наслідком збільшення популярності програм навчання довгого циклу (приблизний еквівалент ступенів бакалавра і магістра). Проте, в деяких сільськогосподарських областях на заході України частка робочої сили тільки із середньою освітою була все ще великою (наприклад, 55% на Закарпатті). Міські території, особливо більші за розміром міста, мають більшу частку випускників університетів: у Києві – це 61% зайнятого населення з освітою підвищеного рівня, - показник вдвічі вищий від середнього рівня (32%). Харківська область має другу за кількістю частку робочої сили з освітою підвищеного рівня серед свого активного населення (Графік 1.24).

Графік 1.19. **Частка активного населення з вищою освітою, Україна, 2015**



*Примітка *:* освіта підвищеного рівня: повна вища освіта та базова вища освіта. Короткий цикл освіти третинного рівня – це неповна вища освіта. Відсоток осіб у віці 25-64 років (замість активного населення) з освітою третинного рівня.
Джерело: ДССУ, OECD (2016), Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Незалежно від зростання частки випускників вишів та розширення доступу молодших когорт населення до вищої освіти, подушний дохід та середній рівень продуктивності праці в Україні є значно нижчими, ніж демонструють країни-члени ОЕСР з подібними характеристиками людських ресурсів. Корумпованість системи освіти є важливою проблемою із сильним негативним впливом на якість освіти. Згідно опитуванню 2013 року, 77% респондентів відповіли, що корупція є поширеним чи всеохоплюючим явищем у вищій освіті (OECD, 2017b). Окрім цього, учбові плани у формалізованій системі освіті та навчання сфокусовані на теорії, а не на навичках, відповідних певному робочому місцю. Коло 60% компаній у чотирьох важливих секторах, - переробка харчових продуктів, IT, сільське господарство, відновлювана енергетика, - повідомляють, що навички випускників не відповідають потребам працедавців: випускникам не вистачаю сучасних знань і практичних навичок (World Bank, 2017). В рамках опитування бізнесу 40-50% українських компаній повідомляють, що нестача навичок – це головна перешкода веденню бізнесу. Це – вищий показник порівняно до більшості країн Європи та Центральної Азії. Опитування бізнесу також демонструють, що розрив у навичках є основною перешкодою найму працівника, особливо на посади, які потребують високої кваліфікації – категорії зайнятості з технічними чи зі спеціальними знаннями (World Bank, 2017). Проблеми якості та відповідності освіти вимогам ринку праці ринок праці в Україні переживає як величезний розрив між освітою та робочим місцем (Kupets, 2016). Існують свідчення і дослідження, що вказують на підвищену пропозицію випускників університетів з формальною освітою у “модних” сферах (фінанси, економіка, право) і дефіцит інженерів, фізиків і кваліфікованих ремісників (Koettl, J., et. al., 2014). Перша оцінка розповсюдження розриву між освітою та робочим місцем в українських регіонах продемонструвала

суттєву неоднорідність з найвищим рівнем , "надлишку освіти " в аграрних регіонах на заході та півдні України (Kupets, 2016). Ці дані підтверджують висновки аналізу в Додатку С: в багатьох з цих аграрних регіонів ринки праці не є ефективними.

Існує декілька причин розриву між освітою та робочим місцем в Україні, включно із низьким попитом на кваліфікованих робітників у кількох регіонах. У довгостроковій перспективі макроекономічна нестабільність, проблемне середовище ведення бізнесу та застаріле на не гнучке трудове законодавство стають обмеженнями розвитку компаній та секторів, де потрібні уміння високого рівня (World Bank, 2017). Реалізація заходів з фокусом на формуванні навичок, на системі освіти та навчання можуть сприяти підвищенню ефективності ринку праці та її продуктивності. Україні знаходиться в процесі децентралізації своєї системи освіти, і регіони та місцеві органи влади нестимуть все більшу відповідальність у цьому зв'язку.

- З метою зменшити невідповідність навичок та розрив між очікуваннями роботодавців й вміннями випускників учбових закладів, система освіти та навчання має реагувати на потреби ринку праці. Це вимагає розбудови системи партнерських відносин з приватним сектором для адаптації учбових планів та підвищенню рівня їх відповідності специфіці робочого місця. Ще одним пріоритетом має стати розвиток навчання на робочому місці та навчання впродовж життя, бо на разі небагато громадян України охоплені навчанням поза системою формалізованої освіти.

- Робітники та студенти потребують кращого доступу до даних стосовно ринку праці, включно із переважним рівнем заробітної плати, відкритих вакансіях та кар'єрних можливостях. Зменшення інформаційної асиметрії може стимулювати мобільність робочої сили в межах країни та сприяти більш відповідному вибору напряму навчання майбутніми студентами. Першим кроком може стати запровадження регіональних обсерваторій ринку праці, що можуть аналізувати вакансії, як з реєстрів ДСЗ, так і найбільш популярних порталів робочих місць у приватному секторі.

- Вважаючи на нестачу по всій Україні кваліфікованих спеціалістів робочих професій, професійно-технічна освіта потребує модернізації та має стати більш привабливою. Беручи до уваги той факт, що на разі органи місцевої влади відповідають за установи професійно-технічної освіти, вони мають отримати право впливати на кількість учнів по кожній спеціалізації. На додаток, органи місцевої влади можуть долучитися до реформування учбових планів у партнерстві з представниками місцевих галузей, щоб сукупність навичок випускників була адаптована до потреб місцевого ринку праці.

Потребує модернізації комплекс важкої промисловості України, що зазнав сильного асиметричного шоку і знаходиться в незадовільному стані

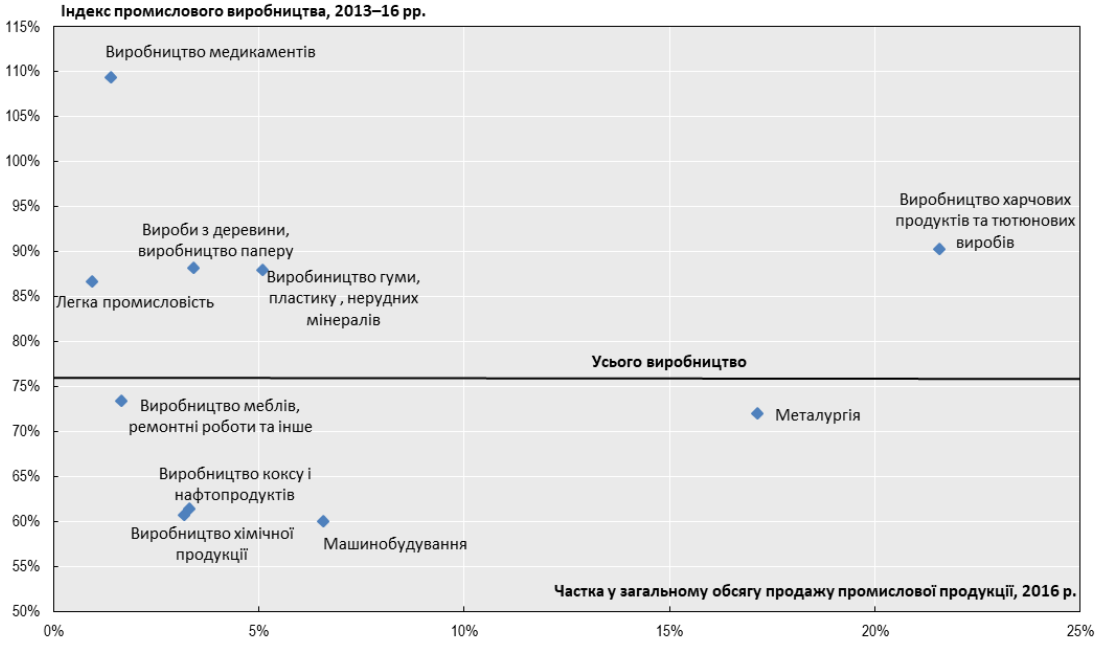
Економічна криза 2014-15 років та збройний конфлікт на Донбасі мав наслідком значну дестабілізацію промислового сектору України. Спад промислового виробництва почався в Україні у 2013 році, і вже у 2014 і 2015 роках були отримані

дані про колосальні збитки. Як результат, у 2016 році, незалежно від скромного відновлення, обсяг промислового виробництва становив тільки 82% від рівня промислового виробництва 2010 року. Проте, спад у гірничій добичі та, перш за все, в обробній промисловості, є довгостроковим трендом. Від 1999 року частка обробної промисловості у ВВП скоротилася більше, ніж вдвічі, - до 14% у 2015 році. На відміну від країн Центральної та східної Європи, - Польщі, Угорщини і Словацької Республіки, - Україна не спромоглася модернізувати стан своєї промисловості та стабілізувати частку обробної промисловості у ВВП у 2000-х роках. В самому промисловому секторі збройний конфлікт на Донбасі прискорив перехід, що на разі триває, в бік "легкої" промисловості – текстильної, харчової, переробки деревини, до виробів з гуми та пластику. "Важкі", капіталоємні під-сектори були найпотужнішою складовою української промисловості. Їх частка у реалізації промислової продукції сягала 50% не так давно – у 2013 році. Проте, починаючи з 2010 року, швидше зростали під-сектори "легкої" промисловості.

Збройний конфлікт на Донбасі та колапс експорту до РФ через торгові санкції (та політику заміщення імпорту Росії) сильно вразили важку промисловість України, особливо на сході та південному сході країни. Економіка на непідконтрольних державі територіях дуже сконцентрована у під-секторах важкої промисловості: металургія, гірська добич, кокс, нафтопродукти (Saha and Kravchuk, 2015). Блокада торгівлі у 2017 році припинила рух товарів до і з непідконтрольних державі територій, що стало додатковим тягарем для металургійного виробництва. Таким чином, збройний конфлікт спричинив різке скорочення у під-секторах – виробництва металів та коксу (Графік 1.25). Сектор важкого машинобудування (особливо в під-секторі залізничного машинобудування: техніка та обладнання) був найбільш залежним від ринку РФ, який отримував 22% обсягу виробництва цього під-сектору у 2012 році. Розрив торгових контактів з РФ завдав ще один удар важкій промисловості (Movchan, Guicci and Ryzhenkov, 2014). Дійсно, обсяг виробництва у важкій промисловості скоротився на 40% за період з 2013 по 2016 рік (Графік 1.25).

По контрасту, на заході та в центрі України в промисловості переважають харчова та інші під-сектори "легкої" промисловості (деревообробка і виробництво меблів, виробництво пластмас і фармацевтичної продукції). Ці галузі меншою мірою постраждали від рецесії 2014-2015 років: у чотирьох областях (Вінницькій, Житомирській, Волинській і Тернопільській) в період 2010- 2015 років навіть зросло виробництво доданої вартості в незмінних цінах. Спочатку невеликий, промисловий сектор на заході та в центрі України поволі набирає ваги в економіці (Saha and Kravchuk, 2015).

Графік 1.20. **Під-сектори промисловості у період спаду 2013-16 років, Україна**



Джерело: ДССУ

Таким чином, збройний конфлікт та його наслідки спричинили асиметричний шок, що послабив традиційний комплекс важкої індустрії на сході країни та (меншою мірою) на півдні України. І навпаки, в усіх областях, де обсяги промислового виробництва зросли порівняно до 2010 року, головним компонентом структури виробництва був сектор харчової переробки разом із меншими за обсягом секторами легкої промисловості: деревообробка, виробництво паперу та друкарство у Житомирській, Львівській та Київській областях, а також виробництво на базі гуми і пластмас у Львівській області. Такі області розташовані в у центрі та на заході України, за винятком Миколаївської.21 Коли на загальнонаціональному рівні машинобудування переживало кризу, Волинська область на північному заході України була єдиним регіоном, де цей сектор продовжив зростати.

Територіальна асиметрія впливу недавніх шоків означає, що в різних регіонах України у майбутньому виникнуть дуже різні проблеми. У Західної та центральної України (включно з містом Київ) – найкраще розташування для використання переваг інтеграції та торгівлі з ЄС. Західна Україна отримає переваги завдяки розширенню участі у транскордонних, розгалужених в Європі мережах виробництва, що свого часу зіграло вирішальну роль у наближенні країн центральної та Східної Європи до більш розвинутих економік Європи (Adarov et al, 2015). Подібний процес вже відбувається у деяких областях на заході України: наприклад, Луцьк (Волинська область) є місцем зростаючого кластера компаній-постачальників європейського автобудування, і серед їх партнерів – такі іноземні інвестори як Кромберг та Шуберт (бортові кабельні системи) та SKF (конічні роликові підшипники). Знецінення гривні після 2014 року (між січнем 2014 та січнем 2017 року, ефективний валютний курс знизився на 22%)[22], і це ще збільшило конкурентну перевагу трудомісткого легкого промислового виробництва в Україні.

Для стимуляції таких транскордонних виробничих мереж дотичним інструментом можуть стати "ради кластерів" (Saha and Kravchuk, 2015). Вони будуть націлені на покращення помітності кластерів для міжнародних інвесторів та підтримки співробітництва в середині кластеру. Такий підхід ще більше відповідає промисловій структурі Західної України, для якої характерні компанії меншого розміру, на які олігархічні конгломерати бізнесу мають невеликий вплив. Наприклад, у Чеській Республіці реалізація програми Klastry (Кластери), координованої національним агентством Czech Invest призвела до формування на засадах самовідбору 25 кластерів[23]. Поступова модернізація транспортної інфраструктури, особливо доріг, є також необхідним кроком з метою забезпечити найменш розвинутим аграрним регіонам добру зв'язність комунікаціями, щоб вони повною мірою скористалися із своєї конкурентної переваги – дешевої робочої сили та наявної землі.

Сектор промисловості на сході та півдні України має купу складних проблем. В промисловості все ще зайнята велика частка найманих працівників (наприклад, 32% в контрольованому державою Донбасі, 25% - в Дніпропетровській області та 19%- у Харківській). Багато компаній у секторі виробництва сталі, коксу, в машинобудуванні та нафтопереробці працюють на зношених основних фондах, застарілих технологіях в умовах слабкої культури корпоративного управління з боку держави. Проблемною є і структура власності. Державні підприємства із статусом "стратегічних", або українські чи російські бізнес конгломерати, часто із вертикально інтегрованою структурою, не отримали більшу частку потрібних їм інвестицій.

Найгостріші проблеми сконцентровані в машинобудуванні, частково через його залежність від довгострокових ланцюгів постачання (на відміну від торгівлі сталлю), що робить важким пошук альтернативних ринків експорту. Один з показників проблем у секторі: продуктивність праці в машинобудуванні України у 2012 році становила тільки 79% від продуктивності взагалі на виробництві та 67% загальнонаціонального середнього значення продуктивності для всіх секторів. Це є певною аномалією, бо зазвичай продуктивність праці в обробній промисловості є більшою за загальнонаціональне середнє значення та значення цього показника для машинобудування, яке є капіталоємним сектором і традиційно має вищу за інші галузі виробництва продуктивність праці. Це висвітлює існування великого розриву у капіталізації та технологіях у порівнянні з конкурентом на світовому ринку (Naūrodski S. and Babicki D., 2016). Дійсно, недостатність інвестування має наслідком рівень зношеності основних фондів у машинобудуванні України – до 85% у 2015 році (порівняно до 60% в середньому по всіх секторах).

В публікації Saha and Kravchuk (2015) подано варіанти модернізації та реструктуризації сектора машинобудування, що можуть бути дотичними й інших секторів важкої індустрії України. В цій програмі задіяно підтримку експорту для допомоги компаніям знайти альтернативні ринки експорту та сприяти інвестуванню, що є вирішальним для залучення так потрібних інвестицій для оновлення основних фондів і запровадження нових технологій. По багатьох параметрах, успіх модернізації у довгостроковій перспективі буде залежати від інституційних реформ на загальнонаціональному рівні, а саме – вдосконалення корпоративного управління, підсилення політики у сфері конкуренції, відкритість індустріальних державних підприємств для іноземного капіталу завдяки перегляду їх статусу "стратегічних", а також зміцнення верховенства права. Більша прозорість та вдосконалення корпоративного управління можуть сприяти залученню так

потрібних ПІІ у цей сектор (Naūrodski S. and Babicki D., 2016). Залучення ПІІ є першочерговим завданням у секторі машинобудування, який не мав значного припливу іноземного капіталу на відміну від металургії та харчової переробки: у грудні 2016 року на машинобудування припадало 2,2% загального обсягу ПІІ в Україні.

Залучення громадянського суспільства та місцеве врядування

Не зважаючи на корупцію та низький рівень активності електорату, у більшості міст довіра до місцевого врядування поступово зростає

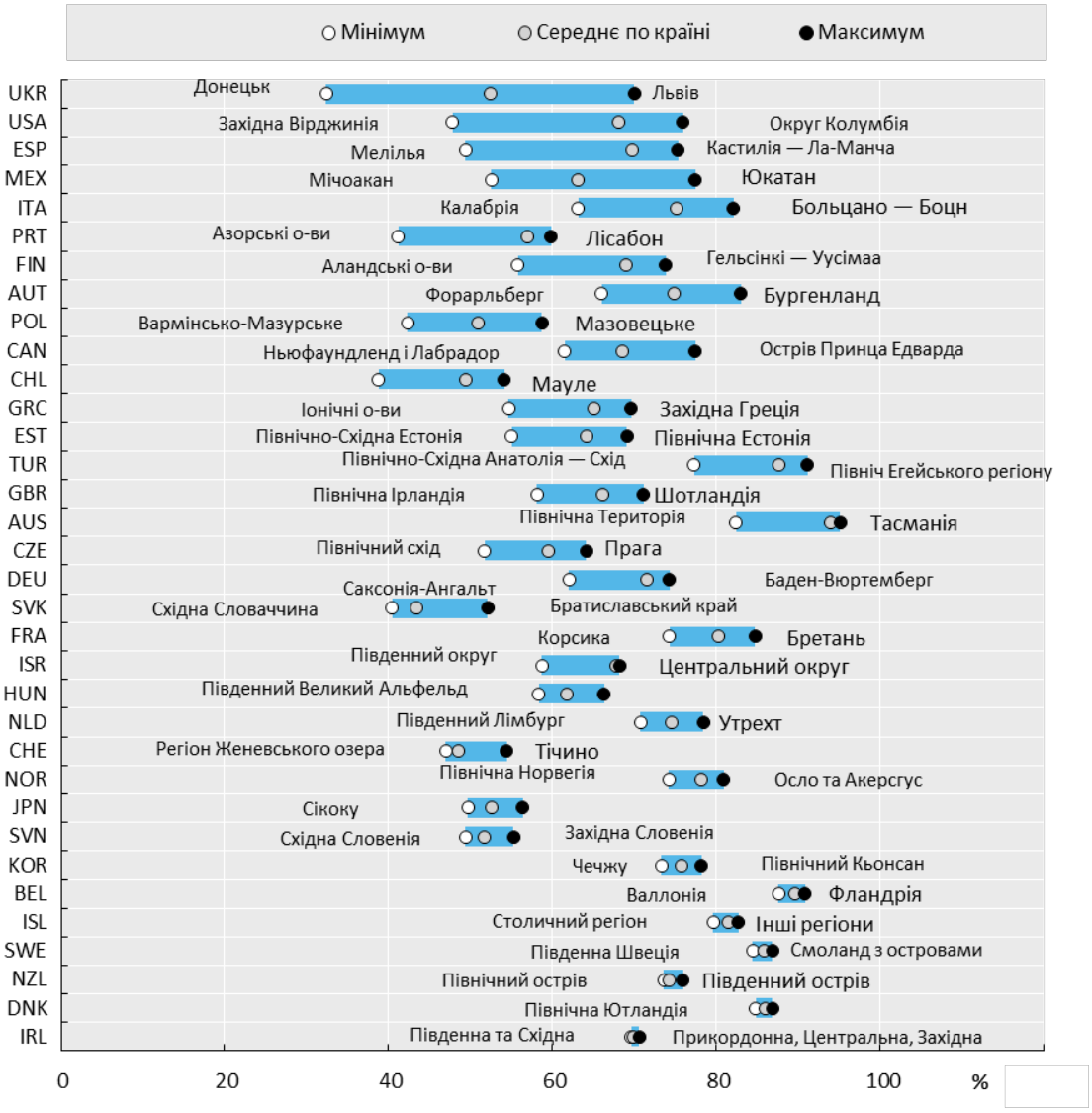
Стан інституцій та державного управління впливають на добробут громадянина та на регіональний розвиток. Дослідження, сфокусоване на 169 регіонах ЄС, продемонструвало, що якість місцевого врядування є ключовим фактором ефективної реалізації політики згуртованості ЄС та використання структурних фондів. Це означає, що якість органів влади на субнаціональному рівні може бути впливовим і вирішальним фактором ефективності державних інвестицій на субнаціональному рівні (Rodriguez-Pose and Garcilazo, 2013).

Залучення громадянського суспільства та його участь в державному управлінні є необхідними умовами для ефективності врядування, тоді як належне державне управління сприяє активній участі громадян (OECD, 2016e). І тут можливі як замкнене коло, так і цикл самопідсилення: слабке державне управління та відстороненість громадян підживлюють одне одного так само, як і належне державне управління та участь громадян. Явка виборців є показником міри громадської довіри до органів врядування та участі громадян у політичному процесі. В Україні явка виборців на загальнонаціональних виборах була нижчою, ніж в середньому в країнах-членах ОЕСР (69,6%) на останніх двох загальних /парламентських/ виборах, наприклад, в 2010 (58%) та в 2014 (52,4%) роках. Станом на середину 2016 року, тільки в п’яти країнах-членах ОЕСР був зареєстрований нижчий рівень участі електорату в останніх загальнонаціональних виборах. Явка українських виборців була трохи вищою на останніх президентських виборах (59,5% у 2014 році), але так само нижчою, ніж у більшості країн-членів ОЕСР[24].

Більш того, останні загальнонаціональні вибори (наприклад, парламентські вибори 2014 року) виявили дуже суттєві різниці в участі електорату у виборах по регіонах: розбіжність між регіоном з найвищою явкою виборців (Львівська область) та одним з регіонів з найнижчою явкою (не окупована частина Донецької області) становить 37,6 відсотка. Це більший розрив, ніж у будь-якій іншій країні-члені ОЕСР (Графік 1.26). Явка виборців була найнижчою на підконтрольній державі території Донбасу (коло 33%). Тим не менше, навіть якщо виключити Луганську і Донецьку області, розрив між найвищою та найнижчою явкою виборців досяг 30,5 процентних пунктів, що все ще більший розрив, ніж в будь-якій країні-члені ОЕСР. Серед країн-членів ОЕСР найбільший розрив – у США – 28,1 процентні пункти (Графік 1.26). Участь електорату була значно нижчою загальнонаціонального рівня у багатьох інших регіонах сходу України (Дніпропетровська, Запорізька, Харківська області та ін.), а також у південних регіонах на узбережжі Чорного моря – в Одеській, Миколаївській, Херсонській областях, проте, також і на Закарпатті (захід України). У 2014 році явка виборців майже у всіх регіонах була нижчою від явки на попередніх парламентських виборах 2012 року.

Велика розбіжність рівнів залучення громадян має важливі наслідки на регіональному й місцевому рівнях, особливо у контексті сучасних реформ децентралізації. На даний час, субнаціональні органи влади керують широкою сферою діяльності в державі, яка постійно розширюється та безпосередньо впливає на щоденне життя громадян. Ефективна підзвітність на місцевому рівні, включно з конкурентними, прозорими і чесними місцевими виборами, стає вирішальним фактором успішної децентралізації, наслідком якої має стати покращення надання публічних послуг, вдосконалення державного управління та розширення спроможності громадян впливати на місцеву політику. Проте, явка на місцевих виборах в Україні мала тенденцію бути набагато нижчою, ніж на загальних виборах, що характерно і для багатьох країн-членів ОЕСР. Явка виборців у жовтні 2015 року на виборах до обласних, районних та міських Рад, а також на виборах голів міських та сільських органів самоврядування, становила тільки 46,6%, що є нижче, ніж показник попередніх місцевих виборів 2010 року (52,24%). У Києві участь електорату у виборах впала до 41,9% (один з найнижчих рівнів в Україні), з 54,2% на виборах у міську Раду у 2008 році. Географічна структура участі виборців була подібною до картини на загальнонаціональному рівні: більша явка на заході та в центрі України (за винятком міста Київ) і менша явка на узбережжі Чорного моря, на контрольованих державою територіях Донбасу (32% в Донецькій області) та в інших східних регіонах. Низька (й з тенденцією до скорочення) участь електорату у місцевих виборах може становити загрозу успіху та місцевої активності в рамках реалізації реформи децентралізації.

Графік 1.21. **Регіональні відмінності явки на останніх загальних виборах, 2014**



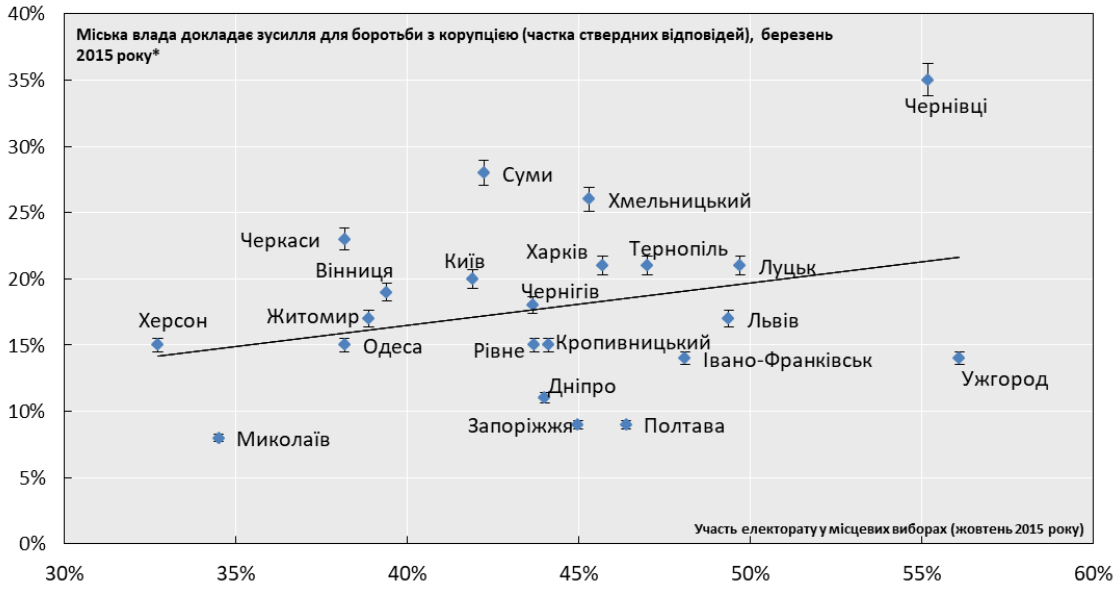
Примітка: виключено Люксембург - країну-члена ОЕСР з найвищим рівнем участі (91,1%). Країни представлені у порядку від найвищого рівня регіональної різниці явки до найнижчого.
Джерела: дані ЦВК України, www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp063?PT001F01=910 (станом на 3 травня 2017); OECD (2016e), "Well-being in regions", *OECD Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Найбільш безпосередню взаємодію люди мають з місцевою владою. Дослідження корупції, демократичного представництва та добробуту свідчить, що довіра до місцевої влади має тенденцію бути вищою, ніж довіра до центральних органів влади (Tavits, 2008), але випадки корупції при наданні публічних послуг на місцях можуть підривати довіру, негативно впливати на поведінку людей та їх благополуччя. В Україні проблема корупції викликає серйозне занепокоєння більшості громадян, однак дисперсія участі у виборах по регіонах є набагато вищою, ніж в країнах-членах ОЕСР. Зазвичай у регіонах країн-членів ОЕСР мешканці територій з вищою явкою на загальних виборах часто сприймають

корупцію в органах влади як невелику проблему. (OECD, 2016e). Однією з причин цього явища може бути те, що менш корумповані та більш ефективні державні інститути можуть мотивувати людей на участь у громадському житті та сприяти зростанню віри у спроможність цих інститутів досягти позитивних змін (OECD, 2016e).25 Рівень ефективної конкуренції на виборах є також важливим фактором: явка виборців демонструє зростання тоді, коли вибори є конкурентними, бо справжнє змагання означає, що посадовці при владі напевно матимуть справу з опозицією, що взяла на себе зобов'язання викривати корупцію та зловживання.

В Україні подібна за розміром кореляція існує між сприйняттям рівня корупції на місцевому рівні та участю електорату у місцевих виборах. Згідно даних першого Всеукраїнського муніципального опитування, виконаного за 7 місяців до місцевих виборів у жовтні 2015 року, у містах, де громадяни сприймали корупцію як суттєву проблему, потім явка на виборах була нижчою (Вставка 1.7).26 Більше того, чим більша частка громадян, які вірили, що органи міської влади долають корупцію на місцевому рівні, тим відповідно вищим був рівень участі у місцевих виборах у жовтні 2015 року (Графік 1.27). Навіть коли неявка виборців може мати багато різних причин, і неможливо встановити причинно-наслідковий зв'язок без подальшого дослідження, дані вказують на те, що зневіра у тому, що органи місцевої влади бажають подолати корупцію, є одним з факторів низького рівня участі електорату у місцевих виборах. Це викликає найбільше занепокоєння в контексті адміністративної та бюджетної децентралізації, що на разі триває.

Графік 1.22. **Співвідношення довіри до того, що органи місцевої влади вирішують проблему корупції, та участі електорату у виборах, Україна**



Примітки: * Межі похибки: максимум 3,5%.
Відсутні дані щодо Донецької та Луганської областей. Опитування виконано в період 2-20 березня 2015 року. Статистична кореляція між двома рядами: 28,7%.
Джерела: розрахунки ОЕСР на базі даних ЦВК. База даних про результати місцевих виборів 2015 року: www.cvk.gov.ua/pls/vm2015 та дані з першого Всеукраїнського муніципального опитування (Міжнародний республіканський інститут/соціологічна група Рейтинг, Україна (2015), www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf.

Дані Всеукраїнського муніципального опитування також вказують на поступове покращення якості публічних благ та послуг у найбільших містах України. Складаний показник якості публічних благ та послуг на рівні міста базується на відповідях опитування, в яких надано оцінку якості 22-х публічних благ та послуг (стан тротуарів, доріг, спортивних споруд, збирання сміття, тощо). Протягом 2015-2017 років 20 з 24 міст продемонстрували скромне поліпшення їх складаних показників, з деякими помітними позитивними зрушеннями. Наприклад, за два роки мешканці міст Полтава та Дніпро значно підвищили оцінку якості місцевих доріг, а оцінка якості збирання сміття покращилася у містах Одеса та Запоріжжя. Були й погіршення: у Львові, сприймана якість збирання сміття різко погіршилася через пожежу на міському сміттєзвалищі, що покрила місто попелом і спричинила смерть чотирьох осіб. Опитування продемонструвало деяке покращення рівня задоволення громадян взаємодією з місцевими органами влади для отримання адміністративних послуг. Однак, варто зазначити, що ці тенденції ґрунтуються на даних опитування, що охоплюють дуже короткий проміжок часу (2 роки після березня 2015 року), тому не треба робити висновки, доки ці позитивні тенденції не підтверджені протягом наступних років.

Вставка 1.2. **Щорічне опитування українських муніципалітетів**

Дані опитування муніципалітетів є цінним джерелом для оцінювання сприйняття якості надання публічних послуг на місцях, - місцевий громадський транспорт, або освітлення вулиць В Україні таке оцінювання покладається на дані щорічного опитування українських муніципалітетів (тут і далі, Всеукраїнське муніципальне опитування). На замовлення Міжнародного республіканського інституту (MPI) Соціологічна група Рейтинг, Україна з березня 2015 року виконала три хвилі цього опитування у 24-х містах* (усі 22 обласні центри, місто Київ, місто Маріуполь у Донецькій області та місто Сєвєродонецьк у Луганській області). Щорічне Всеукраїнське муніципальне опитування фінансується Міністерством закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади.

Першу хвилю опитування виконано у березні 2015 року, другу - у січні-лютому 2016 року, третю – у січні-лютому 2017 року, з розміром вибірки 19 200 постійних резидентів України (інтерв'ю брали у 800 респондентів у кожному місті, незалежно від чисельності його населення). Одним з недоліків Всеукраїнського муніципального опитування вважається його виключний фокус на обласних центрах та місті Києві, тобто на найбільших містах України, і виключення з опитування сільської місцевості країни і менших міст, а також нових об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Ще одне зауваження: опитування охоплює дуже короткий проміжок часу (менше 2-х років), якщо його дані будуть використані для оцінки впливу державної політики. Є надія, що у наступні роки Всеукраїнське муніципальне опитування буде відбуватися згідно тієї самої методології, і з плином часу буде створена база порівняльних даних.

* Перше опитування у 2015 році виконано тільки у 22 містах (n = 17 600), без Маріуполя та Сєвєродонецька

Джерело: Всеукраїнське муніципальне опитування: www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/municipal_poll_2016_-_public_release.pdf; Center for Insights in Survey Research (2017), "Third Annual Ukrainian Municipal Survey" http://ratinggroup.ua/en/research/regions/tretiy_vseukrainskiy_municipalnyy_opros.html

Крім цього, опитування виявляє позитивну тенденцію стосовно місцевого врядування. У 16 з 24 міст, де відбувалося опитування, частка респондентів, які вважають, що в їх місті справи рухаються у правильному напрямі, зросла порівняно до 2015 року. Це контрастує з більш песимістичними оцінками на загальнонаціональному рівні (IRI, 2017). Ще однією позитивною тенденцією є скорочення частки респондентів, які вважають корупцію значною проблемою в їх містах, що зменшилася у 21 з 22 міст, де мало місце опитування, за період між 2015 і 2017 роками. Дані підтверджують, що корупція залишається основною проблемою місцевого врядування України, але поступово йде долу сприйманий рівень хабарництва і отримання неправомірної вигоди. Така тенденція, можливо, вплинула на зростання участі електорату у місцевих виборах, а саме активність електорату потрібна для підвищення рівня підзвітності влади на місцях.

Такі позитивні зрушення знайшли відображення у більшому схваленні громадянами діяльності голів міст (багато з яких вибрані у жовтні 2015 року), що також контрастує з низькими чи падаючими рейтингами багатьох інших інститутів в державі. Дані Всеукраїнського муніципального опитування виявляють поступове зростання довіри (середній рівень схвалення діяльності) до мерів і, меншою мірою, до міських Рад.[27] Свідчення зростання довіри до місцевого врядування є дуже позитивною ознакою процесу децентралізації, що триває. Потрібно продовжити дослідження, щоб вичленити роль в цих змінах процесу децентралізації, проте, аналіз даних по 29 європейських країнах свідчить, що правильно проведена децентралізація може сприяти підвищенню рівня задоволення громадян діяльністю політичних інститутів (Diaz-Serrano and Rodríguez-Pose, 2012). Таким чином, успішне завершення реформи децентралізації, що продовжується, а також встановлення механізму належного багаторівневого державного управління стають ще більш важливими. Дійсно, реформа децентралізації може підсилити спроможність місцевих посадових осіб розробляти і реалізовувати місцеву політику, спрямовану на задоволення специфічних потреб певної громади, при цьому підвищити ефективність інвестицій на субнаціональному рівні завдяки покращенню горизонтальної (з іншими муніципалітетами) та вертикальної (з вищими рівнями влади) координації. Такі позитивні результати реформування можуть вплинути на розширення участі громадян України в державному врядуванні, включно із підвищенням активності електорату.

Примітки

1. Середнє значення розрахунку населення на 2016 рік Державною службою статистики України (ДССУ). Ця цифра не включає АР Крим та місто Севастополь, стосовно яких офіційна статистика відсутня з 2014 року.

2. Об'єкти спеціального призначення — об'єкти з незначною фізичною присутністю або без фізичної присутності в економіці приймаючої держави, які надають

багатонаціональним підприємствам послуги, такі як управління активами, зобов'язаннями та приваблення капіталу (OECP, 2016c).

3. Примітка Туреччини: Наведена у цьому документі інформація із посиланням на «Кіпр» стосується південної частини острова. На острові немає єдиних органів влади, які би представляли одночасно і грецький Кіпр, і Туреччину. Туреччина визнає Турецьку Республіку Північного Кіпру (ТРПК). Допоки у рамках Організації Об'єднаних Націй не буде знайдене надійне та справедливе рішення, Туреччина буде зберігати свою позицію у «Кіпрському конфлікті».

   Примітка усіх держав-членів Європейського Союзу та OECP: Республіка Кіпр визнана усіма членами Організації Об'єднаних Націй окрім Туреччини. Наведена у цьому документі інформація стосується територій, підконтрольних уряду Республіки Кіпр.

4. Цей аналіз ґрунтується на регіональній типології OECP. За класифікацією OECP, у кожній країні-члені існує два рівні географічних одиниць: великі регіони (Територіальний рівень 2 або TP2) — усього 389 регіонів — та малі регіони (Територіальний рівень 3 або TP3) — більш ніж 2 241 малий регіон. Регіони TP3, у свою чергу, поділяються на переважно міські (ПМ), переважно сільські (ПС) та регіони змішаного типу (ЗТ).

5. Демографічні прогнози Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи за 2014 рік, опубліковані за посиланням: http://idss.org.ua/index.html («Демографічні прогнози»).

6. За даними медичних та економічних досліджень, алкоголізм, нездоровий спосіб життя та необережна поведінка на дорогах належать до можливих причин високої смертності серед чоловіків. Див, наприклад: www.pewresearch.org/fact-tank/2015/08/14/why-the-former-ussr-has-far-fewer-men-than-women.

7. За прогнозом Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи, до 2030 року вісім регіонів втратять більш ніж 10% населення (у порівнянні з 2015 роком). При цьому найбільше скорочення чисельності населення очікується у Луганській та Кіровоградській областях (близько 17%). Детальну інформацію див. за посиланням: http://idss.org.ua/dir.html ("Демографічні прогнози").

8. Це охоплює, наприклад, Бровари, Бориспіль (на схід від Києва), Вишневе (на захід від Києва)..

9. В Румунії та Болгарії великий внесок столичного регіону також пояснюється малим розміром цих країн та обмеженою кількістю їх регіонів рівня TL2 (порівняно з Україною).

10. У Petrakos, Tsiapa and Kallioras (2016) охоплені такі країни, включені до Європейської політики добросусідства: Арменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова, Марокко та Україна.

11. Високий рівень територіальної нерівності в Казахстані та Російській Федерації значною мірою пов'язаний із активною територіальною діяльністю в галузі природних ресурсів (головним чином у нафтогазовому секторі). Для порівняння територіальної нерівності в Казахстані, Україні та Російській Федерації, дивитьсяZubarevitch and Safronov (2011).

12. 20% наявного фінансування в рамках Державного фонду регіонального розвитку зарезервовано для "відстаючих" областей з ВВП на душу населення нижче 75% загальнонаціонального показника в Україні.

13. Офіційний індекс регіонального розвитку України обчислюється згідно національного визначення і не повинен вважатися регіональним варіантом індексу людського розвитку, що його публікує ПРООН.

14. Оцінка безробіття серед молоді тут фокусується на віковій групі 15-34 роки, а не на віковій групі 15-24 роки, як у міжнародній статистиці

15. Виключенням була Івано-Франківська область, з її специфікою демографії, де чисельні когорти молоді увійшли на ринок праці.

16. У 2015 році коефіцієнт кореляції Пірсона між скороченням частки активного населення працездатного віку (2013–16 рр.) та часткою населення пенсійного віку (60 років +) дорівнював -0,35. Водночас із цим, коефіцієнт кореляції Пірсона між скороченням частки активного населення працездатного віку (2013–16 рр.) та зростанням рівня безробіття (2013–16 рр.) дорівнював -0,67.

17. У 2015 році індекс дисперсії безробіття за регіонами (22,7%) в Україні відповідав 75-му процентилю. При цьому відповідний показник у деяких країнах ОЕСР, таких як Словацька Республіка та Іспанія, був вищим (23%).

18. Процедура декларування нового місця проживання у Латвії знаходиться за посиланням:http://www.pmlp.gov.lv/en/home/services/declaration-of-residence-place/first.html

19. Це може змінитися, коли нарешті новий Трудовий кодекс, який Верховна Рада України обговорює вже більше двох років, замінить діючий, розроблений ще в радянські часи.

20. Дослідження, проведене у квітні 2017 року, продемонструвало короткострокове зниження рівня зайнятості у січні 2017 року із подальшим практично повним його відновленням у лютому. Будь-які причинно-наслідкові зв'язки між цим явищем та підвищенням мінімальної заробітної плати відсутні. Презентація дослідження доступна за посиланням: www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/PB_05_2017_en.pdf

21. Миколаївська область отримала перевагу від потужного відновлення промислового виробництва у 2016 році, головним чином завдяки під-сектору переробки продуктів харчування.

22. *Джерело:* Національний банк України, інформація доступна за посиланням: https://bank.gov.ua/control/en/publish/category?cat_id=7693083.

23. Більш детальна інформація щодо програми Чеський кластер, див. :OECD (2007) та веб-сторінку Czech Invest: http://www.czechinvest.org/en/czech-clusters. Деякі чеські кластери отримали, на засадах спів фінансування, підтримку Структурних фондів ЄС

24. У Словенії, Польщі, Чилі, Швейцарії та Словацькій Республіці участь виборців була нижче, ніж в Україні на останніх загальних виборах.

25. Існує негативна статистична кореляція між сприйняттям корупції в органах влади (оцінка ґрунтується на мікроданих з Gallup World Poll) та явкою виборців у 348 регіонах рівня TL2 в країнах-членах ОЕСР (значення коефіцієнту Пірсона: -33,4%). Більш детально у публікації (OECD, 2016b).

26. Присутня негативна статистична кореляція між часткою респондентів, які сприймали корупцію як значну проблему та участю електорату у наступних місцевих виборах у 2015 році (значення коефіцієнту Пірсона r: -29,7%). Перше

Всеукраїнське муніципальне опитування виконано за 7 місяців до місцевих виборів у жовтні 2015 року.

27. З березня 2015 року по січень 2017 року у 24 містах, де проводилося опитування, середній показник схвалення роботи мерів збільшився з 35% до 49%.

Бібліографія

Adarov, A. et al. (2015), "How to stabilise the economy of Ukraine", Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, April, https://wiiw.ac.at/how-to-stabilise-the-economy-of-ukraine-dlp-3562.pdf.

Ahrend, R. et al. (2014), "What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/05, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en.

Benzel, H., O. Betliy and K. Robert (2015), "Economic issues of internally displaced people in Ukraine", *Policy Paper Series*, No. PP/06/2015, German Advisory Group for Ukraine and Institute for Economic Research and Policy Consulting, Berlin/Kyiv, www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/PP_06_2015_en.pdf.

CEDOS (2017), "Residence registration: Problems for the state and consequences for society" ("Reєstracija miscja prozhivannja: vikliki dlja derzhavi ta naslidki dlja suspil'stva"; in Ukrainian), http://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/077/original/Registration_final_report.pdf?1488358190.

Center for Insights in Survey Research (2017), "Third Annual Ukrainian Municipal Survey", http://ratinggroup.ua/en/research/regions/tretiy_vseukrainskiy_municipalnyy_opros.html.

Center for Insights in Survey Research (2016), "Ukrainian Municipal Survey", 20 January-8 February 2016, Government of Canada, www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/municipal_poll_2016_-_public_release.pdf.

Del Carpio, X. et al. (2017), *Skills for a Modern Ukraine*, Directions in Development – Human Development, World Bank Group, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25741.

Diaz-Serrano, L. and A. Rodríguez-Pose (2012), "Decentralization, subjective well-being, and the perception of institutions", *Kyklos*, Vol. 65/2, pp. 179-193, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6435.2012.00533.x.

European Bank for Reconstruction and Development (2014), "Transition report 2014: Innovation in transition", European Bank for Reconstruction and Development, www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr14.pdf.

European Union, World Bank and United Nations (2015), "Ukraine recovery and peacebuilding assessment: Analysis of crisis impacts and needs in Eastern Ukraine", Delegation of the European Union to Ukraine, United Nations and World Bank Group, Kyiv, www.un.org.ua/images/documents/3738/UkraineRecoveryPeace_A4_Vol2_Eng_rev4.pdf.

IMF (2017a), "Ukraine: 2016 Article IV consultation and third review under the extended arrangement", *IMF Country Report*, No. 17/83, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-under-the-Extended-Arrangement-44798.

IMF (2017b), *World Economic Outlook* (database), https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (accessed April 2017).

IOM (2016a), "Migrations as a factor of development for Ukraine" ("Migracija jak chinnik rozvitku v Ukraïni"; in Ukrainian), International Organization for Migration, Grand-Saconnex, Switzerland, www.iom.org.ua/sites/default/files/mom_migraciya_yak_chynnyk_rozvytku_v_ukrayini.pdf.

IOM (2016b), "National monitoring system of the situation with internally displaced persons: March-June 2016", International Organization for Migration, Grand-Saconnex, Switzerland, www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_cumulative_report_eng.pdf.

IRI (2017), "Ukraine poll: Local outlook improves as national pessimism remains high", 10 April, International Republican Institute, Washington, DC, www.iri.org/resource/ukraine-poll-local-outlook-improves-national-pessimism-remains-high.

IRI (2015), "Ukrainian Municipal Survey", Government of Canada, www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf.

Koettl, J. et al. (2014), "In search of opportunities? The barriers to more efficient internal labour mobility in Ukraine", *IZA Journal of Labor & Development*, Vol. 3/1, pp. 1-28.

Komarov, V. (2012), "Housing market and labor mobility", background paper for World Bank report No. 68824-ECA, Bureau of Economic and Social Technologies, http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/09/17013326/housing-market-labor-mobility.

Kupets, O. (2016), "Education-job mismatch in Ukraine: Too many people with tertiary education or too many jobs for low-skilled?", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 44/1, pp. 125-147, https://doi.org/10.1016/j.jce.2015.10.005.

Kupets, O. (2014), "Labour market challenges of an ageing and shrinking population in Ukraine", *The Journal of Comparative Economic Studies*, Vol. 9, pp. 99-134.

Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *The American Economic Review*, Vol. 45/1, pp. 1-28, www.jsotr.org/Stable/1811581.

Monastiriotis, V. (2014), "Regional growth and national development: Transition in Central and Eastern Europe and the regional Kuznets curve in the east and the west", *Spatial Economic Analysis*, Vol. 9/2, pp. 142-161, https://doi.org/10.1080/17421772.2014.891156.

Movchan, V., R. Guicci and M. Ryzhenkov (2014), "Ukrainian exports to Russia: Sector and regional exposure", Technical Note Series, No. TN/03/2014, German Advisory Group for Ukraine and Institute for Economic Research and Policy Consulting, Berlin and Kyiv, www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/TN_03_2014_en.pdf.

Naūrodski, S. and D. Babicki (2016), "Machine industry transformation in Belarus, Ukraine and Moldova", Eastern Partnership Civil Society Forum, www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-03/Machine_Industry_Transformation_Report.pdf.

OECD (2017a), *OECD Regional Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en (accessed 7 April 2017).

OECD (2017b), *OECD Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270664-en.

OECD (2017c), "Regional demography", *OECD Regional Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en.

OECD (2017d), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en.

OECD (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

OECD (2016b), "Functional areas by country", www.oecd.org/gov/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm.

OECD (2016c), *OECD Investment Policy Reviews: Ukraine 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257368-en.

OECD (2016d), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en.

OECD (2016e), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

OECD (2016f), "Stronger growth remains elusive: Urgent policy response is needed", *Interim Economic Outlook*, 18 February, OECD, Paris, https://www.oecd.org/eco/outlook/OECD-Interim-Economic-Outlook-February-2016.pdf.

OECD (2015), "Review of Agricultural Investment Policies in Ukraine", OECD Eurasia Competitiveness Programme, Paris, http://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Agricultural_Investment_Policies_Ukraine_ENG.pdf

OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en.

OECD (2014b), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en.

OECD (2014c), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*", OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.

OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en.

OECD (2007), "Czech Republic", in: *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264031838-11-en.

OECD et al. (2015), *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2016: Assessing the Implementation of the Small Business Act for Europe*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246249-en.

Petrakos, G., M. Tsiapa and D. Kallioras (2016), "Regional inequalities in the European Neighborhood Policy countries: The effects of growth and integration", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 34, pp. 698-716, http://dx.doi.org/10.1177/0263774X15614730.

Rodriguez-Pose, A. and E. Garcilazo (2013), "Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions", *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k43n1zv02g0-en.

Saha, D. and V. Kravchuk (2015), "The industrial sector of Ukraine: Trends, challenges and policy options", Policy Paper Series, No. PP/03/2015, German Advisory Group for Ukraine and Institute for Economic Research and Policy Consulting, Berlin and Kyiv, www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/PP_03_2015_en1.pdf.

Smal, V. (2016), "A great migration: What is the fate of Ukraine's internally displaced persons", Vox Ukraine, 30 June, https://voxukraine.org/2016/06/30/great-migration-how-many-internally-displaced-persons-are-there-in-ukraine-and-what-has-happened-to-them-en.

Solodko, A., A. Fitisova and O. Slobodian (2017), "Residence registration in Ukraine: Issues for public governance and consequences for society" ("Reєstracija miscja prozhivannja: vikliki dlja derzhavi ta naslidki dlja suspil'stva"; in Ukrainian), www.cedos.org.ua/uk/migration/reyestratsiya-mistsya-prozhyvannya-v-ukrayini-problemy-ta-stratehii-reformuvannia.

State Statistics Service of Ukraine (2017a), "Labour Force Survey", www.ukrstat.gov.ua.

State Statistics Service of Ukraine (2017b), *National Accounts database* (accessed 28 March 2017).

State Statistics Service of Ukraine (2014), *Regional Human Development Index*, http://idss.org.ua/ukr_index/irlr_2014_en.html.

Tavits, M. (2008), "Representation, corruption, and subjective well-being", *Comparative Political Studies*, December, Vol. 41/12, pp. 1 607-1 630, http://dx.doi.org/10.1177/0010414007308537.

UNDESA (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf.

UNOCHA (2016), Ukraine 2017 Humanitarian Response Plan, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/document/ukraine-2017-humanitarian-response-plan-hrp.

Verkhovna Rada of Ukraine (2017), Адміністративно - територіальний устрій України (*Administrative and territorial system of Ukraine*), http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html.

Williamson, J.G. (1965), "Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns", *Economic and Cultural Change*, Vol. 13/4, pp. 1-84, www.jstor.org/stable/1152097.

World Bank (2015), "Ukraine: Urbanization review", The World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/213551473856022449/Ukraine-Urbanization-review.

World Bank (2012), "In search of opportunities: How a more mobile workforce can propel Ukraine's prosperity (Vol. 1 of 2): Summary report", The World Bank, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12268.

World Bank (2011), "The scope and main characteristics of informal employment in Ukraine", Technical note for the government of Ukraine, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEINUKRAINIANEXTN/Resources/455680-1310372404373/InformalEmploymentinUkraineEng.pdf.

Zubarevich, N. and S. Safronov (2011), "Regional inequality in large post-soviet countries", *Regional Research of Russia*, Vol. 1/1, pp. 15-26, http://dx.doi.org/10.1134/S2079970511010138.

Додаток 1.A
Індекс географічної концентрації

Індекс географічної концентрації населення визначається за формулою:

$$\left(\sum_{i=1}^{N}|p_i - a_i|\Big/2\right)*100$$

де p_i - частка населення в регіоні *i*, a_i - площа регіону, *i* як відсоток площі країни, *N* означає кількість регіонів, а $|\ |$ вказує на абсолютне значення. Індекс знаходиться в діапазоні між 0 (концентрація відсутня) та 1 (максимальна концентрація) у всіх країнах. Цей індекс є придатним для порівняння географічної концентрації на міжнародному рівні.

Подібним чином, Індекс географічної концентрації ВВП визначається за формулою:

$$\left(\sum_{i=1}^{N}|y_i - a_i|\Big/2\right)*100$$

де y_i - частка ВВП в регіоні *i*, a_i - площа регіону, і як відсоток площі країни, N означає кількість регіонів, а $|\ |$ вказує на абсолютне значення. Індекс знаходиться в діапазоні між 0 (концентрація відсутня) та 1 (максимальна концентрація) у всіх країнах. Цей індекс є придатним для порівняння географічної концентрації на міжнародному рівні.

Додаток 1.B
Додаткові графіки й таблиці

Показник надолуження (Індекс Мальмквіста) оснований на ідеї, що регіону потрібно зростати швидше за національний показник лідерів для зменшення розриву виробництва. В Україні національні лідери (області з найвищим рівнем виробництва) це місто Київ та Полтавська область. Індекс надолуження (Catching-up (CU) це співвідношення між ростом виробництва в регіоні та ростом виробництва лідера по країні. Лідери в Україні за середньозваженим рівнем зайнятості є місто Київ та Полтавська область. Області, які надолужують, мають CU Індекс вище за 1,05; області, які тримають темп - між 0,95 та 1,05; та області з дивергенцією – нижче за 0,95.

Таблиця 1.B.1. **Моделі надолуження та дивергенції (розходження) в розрізі областей України, 2005-2014**

Область	*Група*	*CU Індекс*	*Область*	*Група*	*CU Індекс*	*Область*	*Група*	*CU Індекс*
Тернопільська	Надолужують	1,34	Миколаївська	Підтримують рівень	1,03	Харківська	Дивергують	0,94
Кіровоградська	Надолужують	1,31	Львівська	Підтримують рівень	1,03	Рівненська	Дивергують	0,93
Житомирська	Надолужують	1,30	Чернівецька	Підтримують рівень	1,00	Полтавська	Лідирують (дивергують)	0,93
Вінницька	Надолужують	1,24	Одеська	Підтримують рівень	0,99	Запорізька	Дивергують	0,91
Черкаська	Надолужують	1,20				Дніпропетровська	Дивергують	0,86
Київська область	Надолужують	1,13				Івано-Франківська	Дивергують	0,79
Хмельницька	Надолужують	1,12				Донецька	Дивергують	0,72
Чернігівська	Надолужують	1,12				Луганська	Дивергують	0,61
Херсонська	Надолужують	1,10						
Закарпатська	Надолужують	1,08						
Сумська	Надолужують	1,08						
Волинська	Надолужують	1,07						
м. Київ	Лідер	1,03						

Джерело: Дослідження ОЕСР основане на даних Державної служби статистики України, Національних рахунках та часових рядів зайнятості

Таблиця 1.B.2. **Дорожня інфраструктура по областях: показники якості та щільності**

Область	Сприймана якість доріг, 2013*	Щільність загально профільних доріг з покриттям, 2015	Середній знос доріг більше 5 років, 2006-10
Україна	2.4	275	47
Рівненська	4.17	252	45
Донецька	4.06	302	42
Київська	3.99	306	55
АР Крим	3.85	245	20
Харківська	3.78	299	35
Вінницька	3.72	339	34
Дніпропетровська	3.59	287	44
Запорізька	3.54	251	72
Одеська	3.44	242	26
Волинська	3.35	288	49
Закарпатська	3.3	261	51
Житомирська	3.28	280	30
Полтавська	3.25	308	64
Херсонська	3.22	174	39
Хмельницька	3.22	346	51
Миколаївська	3.18	195	51
Чернігівська	3.08	227	74
Черкаська	3	284	39
Львівська	2.98	376	42
Тернопільська	2.98	361	74
Луганська	2.89	219	49
Івано-Франківська	2.82	296	46
Кіровоградська	2.79	252	47
Чернівецька	2.76	355	55
Сумська	2.69	282	51

* Сприйняття якості доріг за шкалою від 1 (найнижча оцінка) до 7 (найвища оцінка) базується на опитування керівників бізнесу в кожній області. Методологія та детальна інформація див: Foundation for Effective Governance (2013).

Джерела: Державна служба статистики України (2015), Транспорт і зв'язок України; Foundation for Effective Governance (2011a), "Quality of roads indicator", www.feg.org.ua/en/reports (accessed 10 April 2017); Foundation for Effective Governance (2011b), "The current state of transportation infrastructure impedes economic growth", www.feg.org.ua/docs/sostoyanie_en.pdf.

Бібліографія

Foundation for Effective Governance (2013), "Ukrainian national competitiveness report 2013: Towards sustained growth and prosperity", Foundation for Effective Governance, www.feg.org.ua/en/reports.

Foundation for Effective Governance (2011a), "Quality of roads indicator", *Ukrainian National Competitiveness Report 2011: Towards Sustained Growth and Prosperity*, Foundation for Effective Governance, www.feg.org.ua/en/reports (accessed 10 April 2017).

Foundation for Effective Governance (2011b), "The current state of transportation infrastructure impedes economic growth", Chapter 4, in: *Ukrainian National Competitiveness Report 2011*, Foundation for Effective Governance, www.feg.org.ua/en/reports/ukraine/2011.

Додаток 1.C
Ефективність ринку праці в областях України

Цей Додаток використовує офіційну інформацію про вакансії Державної служби статистики (ДСС) України та офіційну статистику про безробіття (основану на дослідженні робочої сили) для оцінки ефективності співпадіння між роботодавцями та працівниками в областях України. Only a few of the available jobs are actually reported by employers to the SES. В реальності, роботодавці звітують до ДСС тільки про невелику кількість вакансій. Проте, це можна використати як інструмент для формування враження про попит на робочу силу в областях України. Рівень заповнення вакансій (JVC) в кожному регіоні розраховується за формулою:

JVC = кількість вакансій згідно даних ДСЗ / (загальна кількість працюючих + кількість відкритих вакансій).

Такий прогнозний розрахунок заповнюваності вакансій не дає можливість порівняння з міжнародним рівнем. На майбутнє, Україна могла би адаптувати статистику незаповнених вакансій для її наближення до статистичного визначення наявності вакансій Євростатом[1], особливо для оцінки кількості вакансій шляхом опитування бізнесу замість того, щоб покладатись на адміністративні дані ДСЗ. Це підвищило б достовірність статистики ринку праці по всіх регіонах України.

Порівняння рівня безробіття/незаповнених вакансій на певний момент в часі

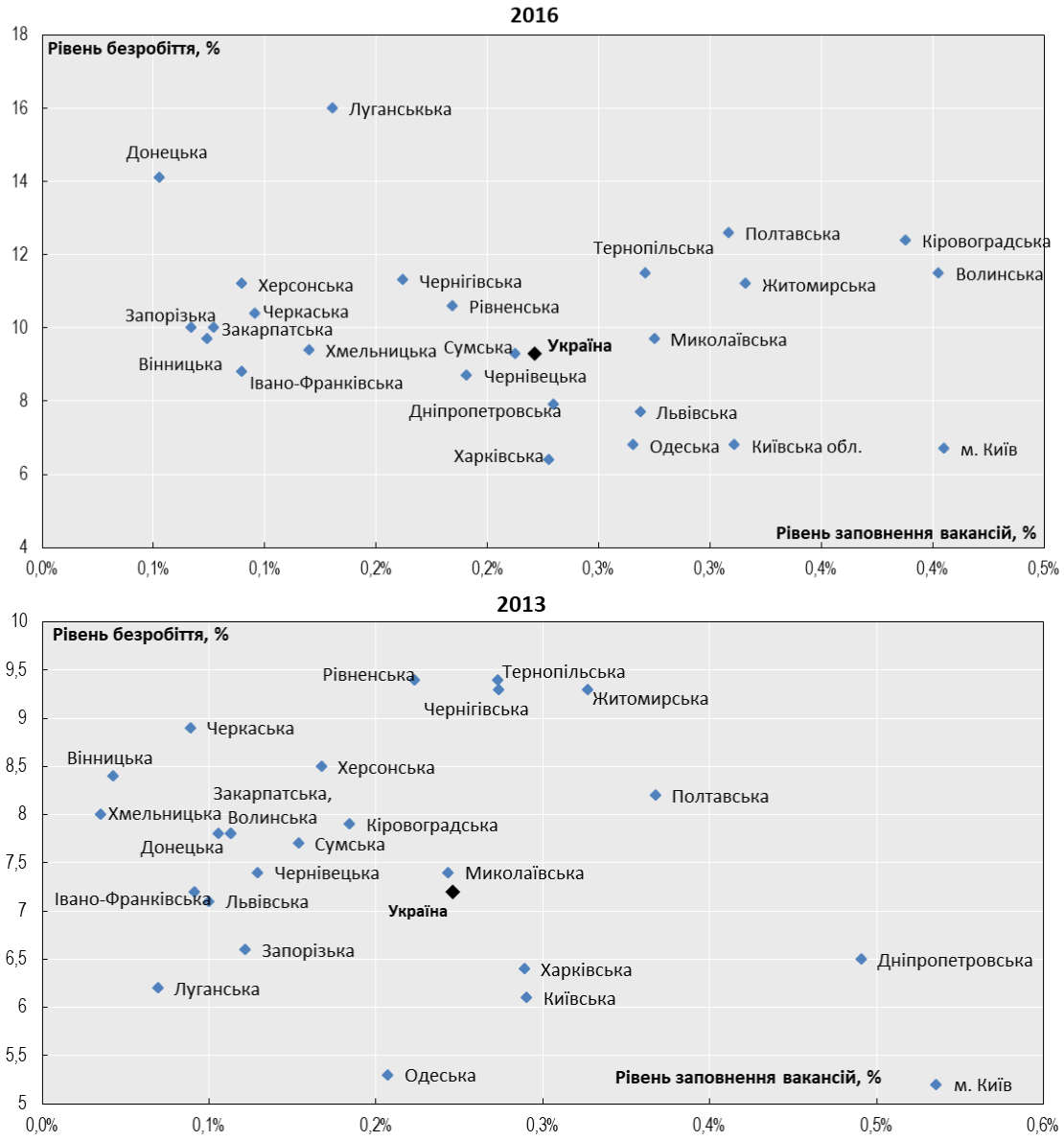
Як у 2013 році (тобто до збройного конфлікту на Донбасі), так і у 2016 році спостерігаємо тільки слабку негативну статистичну кореляцію між заповнюваністю вакансій та рівнем безробіття по всіх регіонах України. В 2013 році місто Київ та промислова Дніпропетровська область показали низький рівень безробіття та високий рівень заповнюваності вакансій; в 2016 році це демонструє тільки місто Київ, в той час коли Луганська та Донецька області обидві мають низький рівень заповнюваності вакансій та найвищий рівень безробіття. У місті Києві високий рівень заповнюваності вакансій може бути ознакою дефіциту кваліфікованих фахівців, що є найбільшим занепокоєнням українських компаній, згідно опитувань бізнесу. Проміжні значення показника у більшості областей демонструють високий рівень безробіття та заповнюваності вакансій, що вказує на увагу на неефективне співвідношення між відкритими вакансіями та (безробітними) працівниками. Це особливо помітно на прикладі Житомирської та Тернопільської сільськогосподарських областей відповідно в центрі і на заході України, а також Полтавської області в 2013 і в 2016 році й Кіровоградської та Волинської областей у 2016 році. В цілому, цей аналіз показує, що ефективність ринків праці суттєво відрізняється від області до області. Щонайменше частково причинами цього є значна невідповідність освіти наявній роботі та низький рівень міжрегіональної мобільності. Через те, що фокус цього аналізу зосереджений на вакансіях ДСЗ, розбіжності можуть також відображати різницю в результативності діяльності ДСЗ

або/та схильність роботодавців інформувати про наявні вакансії ДСЗ у всіх областях.

Як заповнюваність вакансій відреагувала на підвищення рівня безробіття в регіонах?

Між 2013 і 2016 роками рівень безробіття зріс у всіх регіонах України. Проте, у 12 з 25 областей заповнюваність вакансій зросла за цей період в протилежність очікуванням. Навіть є одна слабка позитивна кореляція між зміною рівня безробіття та заповнюваністю вакансій по областях (Графік 1.С.1). Регресійний аналіз демонструє, що таку позитивну кореляцію визначають три області: Луганська, де заповнюваність вакансій була стабільною, коли рівень безробіття збільшився майже на 10 процентних пунктів, - найбільший приріст в Україні; Волинська та Кіровоградська, де суттєве зростання безробіття призвело до стійкого зростання наявних вакансій, у протилежність очікуванням. Це свідчить про те, що на ринку праці в цих трьох областях у період з 2013 по 2016 роки могла відбутися деградація.

Графік 1.С.1. **Ефективність регіонального ринку праці (зріз)**



Джерело: Державна служба статистики України, Державна служба зайнятості України, Показники ринку праці: www.ukrstat.gov.ua.

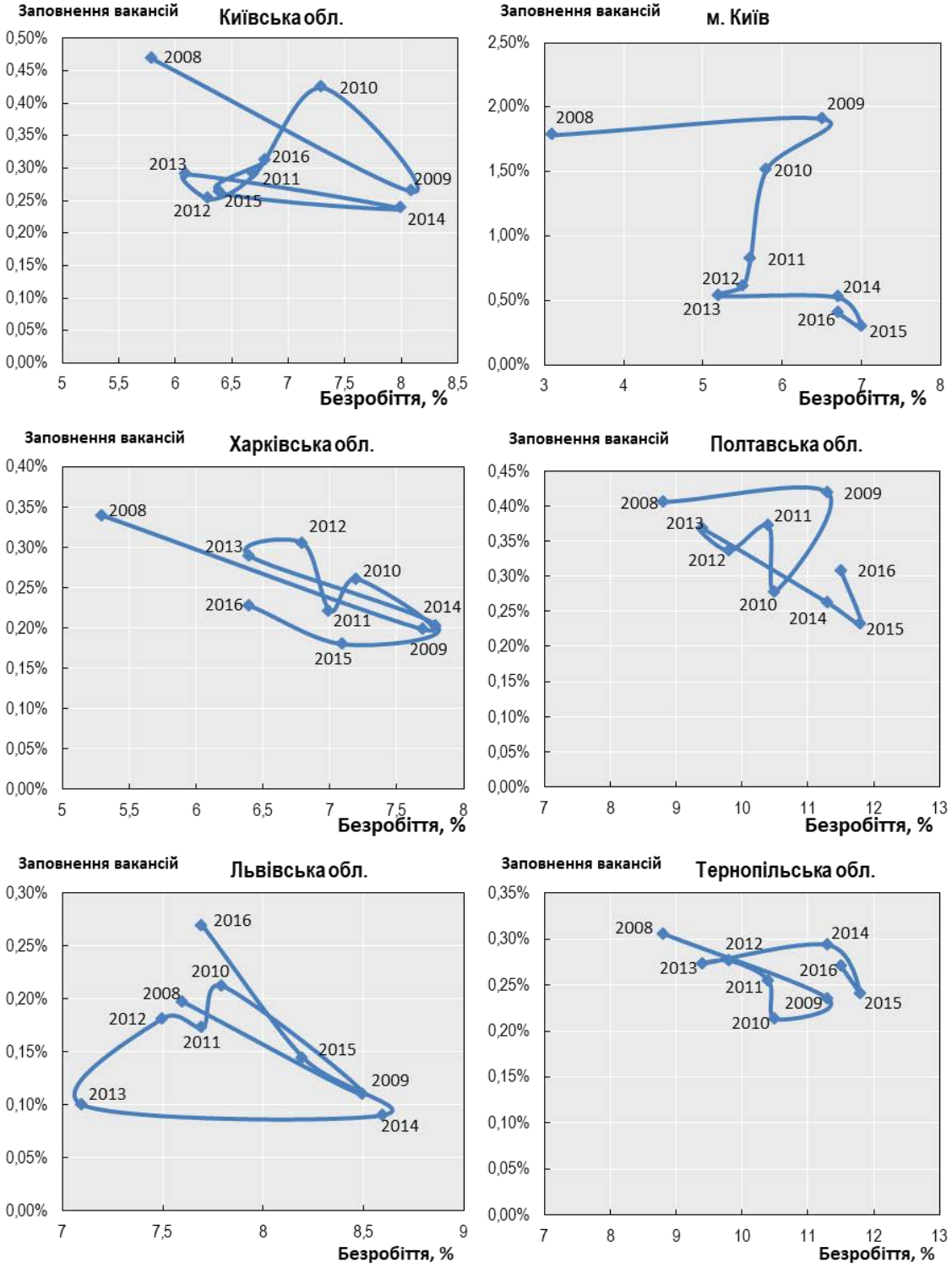
Криві Беверіджа для окремих регіонів [2]

Для того щоб оцінити ефективність регіональних ринків праці та їх еволюцію з плином часу, ми додатково аналізуємо криву Беверіджа на рівні області. Криві Беверіджа вимірюють співвідношення безробіття та заповнення вакансій і, таким чином, формують показник ефективності ринку праці. На відміну від статичної презентації, поданої на Графіку 1.С.1, крива Беверіджа представляє зміну за період часу. Зазвичай крива Беверіджа направлена долу – більш високі показники безробіття, як правило, мають місце при нижчих рівнях заповнення вакансій. Великі коливання по кривій зазвичай асоціюються з циклічними шоками. На

відміну від випадків, коли крива з часом рухається праворуч (далі від початку), певний рівень вакансій може асоціюватися з більш високим рівнем безробіття, що передбачає зниження ефективності ринку праці. Це може відображати, поміж іншого, невідповідність кваліфікації безробітних, або відсутню мобільність робочої сили, наявним робочим місцям. І навпаки, рух кривої ліворуч (в бік початку) асоціюється із зростанням ефективності ринку праці. У випадку України, важливо звернути увагу на те, що рух кривої між 2013 та 2014 роками, коли переїжджала велика кількість внутрішньо переміщених осіб, може виглядати достатньо дивно: навіть приплив робочої сили, за інших рівних умов, негативно впливає на співвідношення між заповненням вакансій та рівнем безробіття.

Криві Бевериджа, що базуються на даних ДСЗ про наявні вакансії, мають дуже відмінний вигляд у різних областях України, навіть коли йдеться про сусідні області, що вказує на високу територіальну роздрібненість ринків праці. Графік 1.С.2 подає агломерацію Києва (місто Київ та область довкола нього), разом із суміжними областями на заході України (Львівська та Тернопільська) і на сході України (Харківська та Полтавська). Основними спільними рисами тут є зростання безробіття та зменшенням заповнення вакансій, що в часі співпадає з кризою 2009 року (2008-2009) та збройним конфліктом на Донбасі у 2014 році (проте, в сільськогосподарській Тернопільській області рівень заповнення вакансій дійсно підвищився, що вказує на структурні проблеми на ринку праці). Однак найяскравішою характеристикою є те, що навіть сусідні регіони демонструють іноді різко відмінні тенденції (особливо в 2016 році), і це дозволяє припустити, що ринки праці є дуже фрагментованими. Різке зниження заповнення вакансій у місті Києві (території з найвищим рівнем заповнення вакансій) вражає (еквівалентне падіння не спостерігається в прилеглих областях) і може бути пов'язане з зміною схильності компаній звітувати ДСЗ про наявність вакансії, а не з реальним підвищенням ефективності ринку праці. В цілому, потрібно обґрунтовано обережно інтерпретувати ці криві Бевериджа, що мають за основу адміністративні дані ДСЗ, які не охоплюють значні складові ринку праці в Україні.

Графік 1.С.2. **Криві Бевериджа у вибраних (сусідніх) регіонах**



Джерело: ДССУ

Примітки

1. Для ознайомлення з методикою розрахунку Євростатом рівня наявності вакансій, див.: http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/jvs_esms.htm.

2. Криву Беверіджа для загальнонаціонального рівня не подано в цьому звіті через велику статистичну помилку в рядах зайнятості у 2014-2015 роках, в результаті збройного конфлікту на Донбасі.

2. Поступ територіальної реформи та реформи багаторівневого державного управління в Україні за період з 2014 року

Цей розділ присвячений дослідженню поступу територіальної реформи та реформи багаторівневого державного управління за період з 2014 року, в тому числі у сфері регіонального розвитку. Він зосереджений на поточній реформі децентралізації в контексті українських практик державного управління та описує підхід Уряду до реалізації цієї реформи. У цьому розділі визначені сфери, в яких практики багаторівневого державного управління можливо вдосконалити для ефективнішого забезпечення сталості реформи, в тому числі для посилення механізмів координування. Оскільки добровільне об'єднання громад є основоположним компонентом реформи, в цьому розділі досліджено переваги й недоліки української моделі та представлені отримані на сьогодні висновки. Цей розділ завершується обговоренням українського підходу до регіонального розвитку, який наразі перебуває на стадії формування.

Вступ

У 2013 році Україна зіткнулася з низкою взаємопов'язаних труднощів на територіальному рівні, серед яких проблеми регіональної нерівності, значних змін у продуктивності праці, високого рівня безробіття та неформальної зайнятості, демографічних змін, низької якості послуг і централізованих згори донизу структур багаторівневого державного управління, що укорінилися в практиках періоду ще до проголошення незалежності. Тоді ОЕСР рекомендувала застосувати поетапний підхід до децентралізації. Було підкреслено необхідність провести територіальну реформу на муніципальному рівні для розбудови спроможності на цьому рівні, що створило б підґрунтя для децентралізації. Як відзначено в Розділі 1, деякі з цих проблем досі не розв'язані, зокрема проблема регіональної нерівності. Найбільш критичними для реформи децентралізації є деякі поточні проблеми, визначені в 2014 році, зокрема адміністративна розпорошеність, яка спричинює нерівність у доступі до основних послуг, а також високий рівень фіскальної, політичної, правової і регуляторної невизначеності в поєднанні з непередбачуваністю державних інституцій (OECD, 2014a). До цього переліку також можна додати втрачені можливості зростання через брак чітко сформульованої політики регіонального розвитку, яка враховувала б територіальні особливості.

У 2014 році Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. На засадах Концепції розпочалася реформа багаторівневого державного управління, що базується на масштабному процесі політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації. Із того часу в Україні відбулися великі зрушення в бік модернізації підходу до державного управління територіями: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні окреслює стратегію розвитку демократичного врядування на субнаціональному рівні шляхом всеохоплюючої децентралізації; започаткований у 2015 році процес добровільного об'єднання громад швидко розв'язує проблеми адміністративної розпорошеності на муніципальному рівні; а також прагматично змінюється підхід до формування регіональної політики, яка б ураховувала територіальні особливості. І місцеві лідери, і громадяни починають помічати позитивні зміни в адміністративній і сервісній спроможності своїх муніципалітетів. Усе це сприяє зміцненню розвитку України, підвищенню якості життя та добробуту, а також розбудові спроможності держави до відновлення. Тим не менше, існують перешкоди подальшому процесу реформування та загрози реформі, які необхідно усунути.

Цей розділ ґрунтується на інформації, зібраній у ході зустрічей зацікавлених сторін, місій із метою збору фактів і семінарів ОЕСР, проведених в Україні в період із грудня 2016 року до липня 2017 року1, а також на загальнодоступних літературі й даних. Уся ця інформація дає уявлення про поступ територіальної реформи та реформи багаторівневого державного управління за період із 2014 року.

Розбудова спроможності держави до відновлення шляхом реалізації реформи децентралізації

У 2014 році ОЕСР прокоментувала очевидно суттєву необхідність у децентралізації української держави (OECD, 2014a). Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Концепція реформування), ухвалена в квітні 2014 року, визначає стратегію реформи багаторівневого державного управління та децентралізації, охоплюючи всі три

сфери децентралізації: політичну, адміністративну та фіскальну. Такий підхід є всеосяжним, має потужне теоретичне підґрунтя і спрямований на досягнення бажаних результатів шляхом проведення модернізації та реформ.

Якщо результати реформування будуть успішними, це може сприяти посиленню спроможності української держави до відновлення (тобто її здатності протистояти труднощам та пристосовуватися до мінливих обставин, не втрачаючи при цьому здатності виконувати свої основні функції (Brinkerhoff, 2011; Grävingholt and von Haldenwang, 2017; Grävingholt, 2017). Оскільки реформи децентралізації й місцевого врядування передбачають передачу обов'язків, ресурсів і повноважень із прийняття рішень органам влади проміжного або місцевого рівнів, вони безпосередньо пов'язані із законодавчою та інклюзивною політиками, сферами генерування доходів і надання послуг. Економічний розвиток уже давно асоціюється з такими реформами.

Безсумнівно, з часу отримання незалежності Україна переживала суттєві економічні, громадські й політичні шоки: економічні потрясіння, пов'язані з розпадом Радянського Союзу, від яких Україна тільки зараз починає оговтуватися; громадські хвилювання, спричинені анексією Криму та окупацією східних регіонів України з боку Російської Федерації, а також політична нестабільність, із якою боролися 15 урядів із 1992 року[2] — усе це негативно позначилося на здатності держави узгоджувати й реалізовувати сталі політики, які могли б завоювати прихильність виборців. Ці шоки свідчать про необхідність посилити спроможність держави до відновлення. Однак для цього також необхідно посилити три сфери, які визначають ефективність функціонування держави: 1) влада — здатність держави зберігати монопольне право на застосування сили; 2) спроможність — здатність держави надавати основні послуги та виконувати адміністративні функції на користь свого народу; 3) легітимність — здатність держави забезпечувати загальне визнання її права визначати зобов'язальні правила й забезпечувати їх дотримання.

На сьогодні три описані вище чинники державності в Україні заслуговують на оцінку «задовільно» — в кращому випадку. Із 2013 року рівень кримінального насильства знизився, але конфлікт на сході є довгостроковою проблемою для української влади. Україна демонструє середню здатність надавати послуги згідно з Індексом людського розвитку (ІЛР), що розраховується програмами розвитку ООН. У країнах-сусідах по регіону, наприклад, у Грузії та Польщі, рівень зростання був іншим (ПРООН, 2017). Що стосується місцевого рівня, обласні центри України отримали в середньому оцінку «3» (при цьому «5» — найвища оцінка, а «1» — найнижча) за результатами опитування їхнього населення щодо якості 22 різних державних продуктів і послуг у їхніх містах (Всеукраїнське муніципальне опитування, 2017).[3] Загалом держава демонструє низьку спроможність надавати основні державні й адміністративні послуги. Також існують ознаки низького рівня легітимності. Два масові протести населення за десять років (у 2004 і 2013 роках), які призвели до зміни уряду, свідчать про неспроможність держави забезпечити підтримку політики і дій уряду. Крім того, в Україні високий індекс сприйняття корупції, що може підірвати довіру до урядових інституцій. Це все неодноразово озвучувалося під час інтерв'ю ОЕСР і знайшло підтвердження у висновках нещодавно проведеного організацією «Трансперенсі Інтернешнл» дослідження «Барометр світової корупції» (2017), а також проілюстроване Індексом сприйняття корупції, що складається організацією «Трансперенсі Інтернешнл», в якому Україна в 2016 році отримала 131-е місце зі 176 країн (набравши 29 зі 100 можливих балів)[4]. Цю сходинку із разом із Україною розділили Іран, Казахстан,

Непал і Російська Федерація. На місцевому рівні понад 60% опитаних у 24 обласних центрах визнали, що корупція в їхніх містах є значною проблемою (Всеукраїнське муніципальне опитування, 2017). Належне функціонування держави вимагає як компетентного виконання адміністративних функцій, так і підтримування конструктивних відносин між державою (урядом) і суспільством — ці відносини лежать в основі спроможності держави до відновлення (Вставка 2.1).

Покращення відносин між державою і суспільством є важливою передумовою розбудови спроможності України до відновлення. Децентралізація може суттєво сприяти підвищенню легітимності та інклюзивності політики, але цей процес повинен супроводжуватися іншими заходами, спрямованими на підвищення легітимності, в тому числі забезпеченням спроможності громадян змусити уряд — на місцевому, регіональному та національному рівні — відповідати перед своїм народом. Якісно розроблений і реалізований процес децентралізації з більшою вірогідністю сприятиме становленню демократичного врядування, підвищенню рівня прозорості й підзвітності лідерів, зокрема на місцевому рівні, що, у свою чергу, може забезпечити покращення рамкових умов для успішної реалізації реформи. Проте ОЕСР у рамках проведеного нею територіального огляду визначила низку умов і практик ефективної децентралізації (Вставка 2.2), які недостатньою мірою відображені в урядовій програмі реформ. Якщо це не виправити, буде важче забезпечити успішну реалізацію реформи децентралізації та створення відповідних переваг для розбудови спроможності держави до відновлення.

Вставка 2.1. **П’ять чинників спроможності держави до відновлення**

У ході міжнародного діалогу за участі нестабільних і постраждалих від конфліктів держав та ОЕСР були визначені п’ять чинників, пов’язаних із залученістю держави й суспільства, які є особливо важливими для розбудови державності та спроможності до відновлення. Їх іменували «цілями з розбудови миру й держави»:

1. Легітимна політика, спрямована на інклюзивне політичне розв’язання проблем і врегулювання конфлікту.
2. Безпека громадян та здатність держави забезпечити й посилювати її.
3. Доступ до правосуддя та забезпечення справедливого й рівного доступу для всіх.
4. Економічні передумови для створення нових робочих місць і покращення якості життя.
5. Нарощування потенціалу у сферах управління доходами та підзвітного і справедливого надання послуг.

Джерела: OECD (2011a), *Supporting State-building in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en; International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (n.d.), “A new deal for engagement in fragile states”, https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf.

Багато з перешкод успішній реалізації в Україні реформи децентралізації спричинені недостатнім рівнем дотримання окреслених принципів. Це, зокрема,

стосується чіткого розподілу обов'язків і функцій між різними рівнями врядування, забезпечення співставності обов'язків і доходів, спроможності місцевих органів влади виконувати передані їм обов'язки та застосування механізмів координації.

У цьому розділі ситуація в Україні розглядається в контексті забезпечення цих умов і реалізації поточних реформ багаторівневого державного управління, зокрема у сфері децентралізації. Починається він із окреслення процесу реформ в Україні в ширшому контексті проблем у сфері врядування та необхідності створити сприятливіше середовище у сфері врядування для закріплення успіху реформ. Після цього описано умови для проведення реформ в Україні на субнаціональному рівні та перешкоди на шляху до їх реалізації, а також визначені декілька сфер багаторівневого державного управління, які потребують особливої уваги. У цьому розділі також міститься ґрунтований огляд процесу реформування в Україні та проілюстровано, яким чином поступ регіонального розвитку сприяє децентралізації і навпаки. У ньому також роз'яснюються механізми й підходи, які могли б сприяти утриманню темпу реформування та допомогти Україні досягнути своїх цілей із децентралізації. У зв'язку з цим кожен підрозділ закінчується низкою рекомендацій для українських розробників політики щодо подальшої реалізації реформи децентралізації.

Вставка 2.2. **Настанови щодо ефективної децентралізації для підтримки регіонального і місцевого розвитку**

У ході своєї роботи у сфері регіонального і місцевого розвитку ОЕСР розробила низку настанов для підтримки ефективнішої децентралізації, спрямованої на посилення регіонального і місцевого розвитку. В ідеалі, перш ніж розпочати процес децентралізації, необхідно створити всі описані нижче передумови, проте на практиці цього досягти складно. Тому, щоб максимізувати шанси на успіх, уряди повинні оцінити, які сфери є найбільш слабкими, і посилити їх, водночас розвиваючи вже налагоджені сфери. Успіх децентралізації залежить від описаних нижче чинників.

1. **Чітко визначені галузеві обов'язки кожного рівня врядування.** Більшість обов'язків для різних рівнів врядування збігаються, і в багатьох сферах затратні повноваження дублюються. Тому дуже важливо чітко визначити роль кожного рівня врядування у різних сферах для уникнення їх дублювання, марнування ресурсів та втрати підзвітності.
2. **Чітко визначені функції кожного рівня врядування.** Чітке визначення різних функцій для кожної окремої сфери, наприклад, стратегічне планування, фінансування, регулювання, імплементація чи моніторинг, не менш, а, може, навіть більш важливе, ніж чітке визначення завдань.
3. **Забезпечення рівномірної децентралізації різних сфер.** Для різних сфер політики необхідно забезпечити збалансовану або рівномірну децентралізацію (тобто визначити, що саме і наскільки децентралізовувати). Іншими словами, децентралізація лише окремих сфер може обмежити можливість користуватися перевагами міжгалузевої взаємодоповнюваності та узгодженості програмних заходів під час реалізації політики регіонального і місцевого розвитку. Незважаючи на те, що в різних сферах рівень децентралізації може варіювати, необхідно визначити узгоджений і комплементарний підхід до цього процесу.
4. **Співставність обов'язків і доходів, посилення фіскальної автономії на субнаціональному рівні.** Розподіл ресурсів повинен узгоджуватися з розподілом обов'язків для субнаціонального рівня врядування. Необхідно попереджати створення нефінансованих мандатів чи невідповідність призначених обов'язків розміру фінансування.
5. **Активна підтримка розбудови спроможності субнаціонального рівня врядування за рахунок ресурсів центральних органів влади.** Додаткові фінансові ресурси повинні доповнюватися людськими ресурсами, здатними управляти ними. Значення цього чинника для реформи децентралізації дуже часто недооцінюється або взагалі не

береться до уваги, хоча він особливо важливий у бідних чи дуже малих муніципалітетах. Органи врядування субнаціонального рівня повинні як мінімум бути уповноважені і здатні проводити моніторинг чисельності працівників, обсягів витрат і рівня компетенцій.

6. **Наявність належних механізмів координації різних рівнів врядування.** Оскільки більшість обов'язків збігаються, дуже важливо запровадити механізми врядування для управління виконанням таких спільних обов'язків. Створення культури співпраці та регулярної комунікації є дуже важливим чинником ефективного багаторівневого державного управління та довготривалого успіху реформ. Інструменти для забезпечення вертикальної координації включають платформи для діалогів, фінансові ради, постійні комітети та міжвідомчі консультаційні ради й договірні відносини.
7. **Підтримка міжюрисдикційної співпраці за допомогою спеціальних стимулів.** Горизонтальна співпраця на субнаціональному рівні відіграє важливу роль у приваблені інвестицій у сфери, в яких присутні позитивні зрушення, у підвищенні ефективності за рахунок економії на масштабах, а також у підвищенні рівня узгодженості між політиками сусідніх юрисдикцій. Управлінням виконанням обов'язків, покладених на муніципальні й регіональні органи влади, можуть займатися міжурядові органи з питань горизонтальної координації. Під час визначення розміру субцентральної структурної одиниці повинні враховуватися обставини, в яких вона працюватиме. Структурні одиниці варіюють за розміром залежно від не лише країни чи регіону, але й сфери їхньої роботи — межі їхньої відповідальності відрізняються залежно від предмету їхньої діяльності: утилізація відходів, школи чи лікарні.
8. **Можливість пілотування розроблених рішень та асиметричних підходів.** Необхідно забезпечити можливість асиметричної децентралізації, тобто визначення диференційованих обов'язків для різних видів органів влади регіонального/ міського/ місцевого рівнів залежно від чисельності населення, приналежності до міської/ сільської місцевості та податково-бюджетної спроможності. Також необхідно забезпечити імплементаційну гнучкість, можливість експериментувати з пілотними програмами в окремих місцях і регіонах та постійно їх коригувати з урахуванням отриманого практичного досвіду.
9. **Забезпечення можливості проведення додаткових реформ.** Ефективна децентралізація вимагає проведення додаткових реформ на національному і субнаціональному рівнях у сферах управління землекористуванням, зайнятості в державному секторі на субнаціональному рівні, нормативної бази тощо.
10. **Підвищення рівня прозорості, вдосконалення механізму**

збирання даних і посилення моніторингу результативності. Збирання даних необхідне для моніторингу ефективності надання державних послуг та інвестицій на субнаціональному рівні. Більшості країн необхідно розробити ефективні системи моніторингу субнаціональних витрат і результатів діяльності.

Джерело: Allain-Dupré, D. (forthcoming), "Assigning responsibilities across levels of government: Challenges and guiding principles", forthcoming.

Дослідження реформи децентралізації в контексті української системи врядування

Реформа децентралізації зрештою є політичним вибором, а отже, повинна проводитися в рамках ширшого процесу політичного реформування, який включає, серед іншого, реформи судової системи, державної служби та нормативної бази. При цьому реформа децентралізації сприяє підвищенню рівня підзвітності та формуванню широкої коаліції реформаторів. Якщо проводити її окремо від інших реформ, децентралізація в Україні може загострити проблеми корупції і кумівства (OECD, 2017a) Якщо ж Україна ставить собі за мету підвищити продуктивність, забезпечити процвітання й добробут свого населення по всій країні за допомогою реалізації реформи децентралізації та політики регіонального розвитку, вона має забезпечити стабільніші умови для процесу реформування.

Децентралізація нерідко застосовується для вдосконалення чи посилення демократичного врядування. Уже відчутні деякі зрушення на місцевому рівні, зокрема, як уже відзначалося раніше, підвищується в середньому рейтинг схвалення мерів і муніципальних рад, принаймні в обласних центрах. Децентралізація, безсумнівно, може сприяти підвищенню легітимності та інклюзивності політики, але цей процес повинен супроводжуватися іншими заходами, спрямованими на підвищення легітимності, в тому числі сприянням підвищенню професійної етики державних службовців, діяльності й залученню громадських активістів, забезпеченню спроможності громадян змусити уряд — на місцевому, регіональному та національному рівні — відповідати перед своїм народом. Забезпечення сприятливих умов для децентралізації може сприяти ефективнішому усуненню інституційних перешкод реформі, в тому числі корупції. Якщо не забезпечити ефективнішого управління цими проблемами, реформа децентралізації буде під загрозою зриву.

Аналіз ефективності державного управління та контроль над корупцією

Подолання перешкод децентралізації може виявитися складним завданням. Це може частково стосуватися й України, де переважання особистих інтересів владної еліти над суспільними складає частину ширшої проблеми ефективності державного управління. Про це свідчать Світові показники державного управління. Із шести категорій складних показників якості державного управління система державного управління в Україні у період із 2006 до 2016 року демонструвала від'ємні значення, за винятком показника «Право голосу і підзвітність». Хоч у період із 2014 до 2016 року відбулися певні зрушення, у відсотковому співвідношенні показники України із 2006 року майже не змінилися (Таблиця 2.1).

Ефективність уряду за останнє десятиліття знизилася

Істотне зниження політичної стабільності досить очікуване, а от той факт, що Україна в процентильному ранжуванні практично не покращила своїх позицій протягом останніх десяти років, викликає занепокоєння і свідчить про структурні проблеми в системі державного управління та про труднощі в реалізації довгострокових реформ. Що стосується реформи децентралізації, найбільші труднощі в Україні спостерігаються в категоріях «Ефективність державного управління» (Таблиця 2.2) та «Контроль над корупцією».

Категорія «Ефективність державного управління» охоплює сприйняття якості державних послуг, якості державної служби та рівня незалежності від політичного тиску, якості формування та реалізації політики, а також готовності уряду дотримуватися обраного курсу таких політик (Kraay, Kaufmann and Mastruzzi, 2010). Важливо те, що всі ці показники в Україні лишаються низькими навіть після проведення реформи. Зрозуміло, що реформи в Україні проводилися у надзвичайно складних обставинах, проте враховуючи, що її сусіди покращили показники ефективності державного управління мінімум на п'ять пунктів, виникає питання, на якому етапі щось пішло не так. Є надія, що реформа децентралізації з часом переламає цю негативну тенденцію, але для цього потрібно забезпечити рамкові умови для більшої підтримки реформи.

Таблиця 2.1. **Світові показники державного управління: Україна та сусідні країни**

А. Рейтинг державного управління (за шкалою від -2,50 до 2,50 балів)

	Україна			Білорусь	Грузія	Молдова	Польща	Російська Федерація
	2006	2014	2016	2016	2016	2016	2016	2016
Право голосу і підзвітність	0,05	-0,14	0,02	-1,39	0,22	-0,03	0,84	-1,21
Політична стабільність і відсутність насильства/тероризму	-0,04	-2,02	-1,89	0,12	-0,29	-0,28	0,51	-0,89
Ефективність державного управління	-0,49	-0,41	-0,58	-0,51	0,51	-0,62	0,69	-0,22
Якість регулювання	-0,52	-0,63	-0,43	-0,94	1,01	-0,12	0,95	-0,42
Верховенство права	-0,80	-0,79	-0,77	-0,78	0,37	-0,54	0,68	-0,80
Контроль над корупцією	-0,75	-0,99	-0,84	-0,29	0,67	-0,96	0,75	-0,86

Примітка: Що вищі показники (тобто наближені до +2,5), то ефективніше державне управління.

В. Процентильне ранжування (0–100)

	Україна			Білорусь	Грузія	Молдова	Польща	Російська Федерація
	2006	2014	2016	2016	2016	2016	2016	2016
Право голосу і підзвітність	47,6	43,4	47,3	10,3	53,7	45,8	72,4	15,3
Політична стабільність і відсутність насильства/тероризму	44,0	5,7	6,2	50,5	35,2	36,2	63,3	16,7
Ефективність державного управління	36,6	39,9	31,7	36,1	71,2	29,8	73,6	44,2
Якість регулювання	31,9	29,3	36,1	16,4	81,3	50,5	79,8	37,0
Верховенство права	24,9	23,1	23,6	22,1	63,9	32,2	74,5	21,1
Контроль над корупцією	24,9	14,9	19,7	47,6	73,6	14,4	76,4	18,8

Примітка: 0 — найнижчий процентиль, 100 — найвищий.
Джерела: Kraay, A., D. Kaufmann and M. Mastruzzi (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues", https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430; дані щодо України взяті з: World Bank (2017b), "Ukraine", *The Worldwide Governance Indicators* (база даних у таблицях), http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports (станом на 29 жовтня 2017 року).

Таблиця 2.2. **Процентильне ранжування ефективності державного управління: Україна та сусідні країни**

	2006	2016
Україна	36,59	31,73
Білорусь	11,71	36,06
Грузія	47,80	71,15
Молдова	24,39	29,81
Польща	65,85	73,56
Російська Федерація	39,02	44,23

Примітка: 0 — найнижчий процентиль, 100 — найвищий.
Джерело: World Bank (2017b), "Ukraine", *The Worldwide Governance Indicators* (база даних у таблицях), http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports (станом на 29 жовтня 2017 року).

Рівень довіри низький, а рівень сприйняття корупції високий

Контроль над корупцією, можливо, є однією з найбільших потреб у контексті забезпечення належних рамкових умов для успішної реалізації реформи децентралізації в Україні. Корупція призводить до марнування державних ресурсів, збільшує економічну та соціальну нерівність, породжує невдоволення серед суспільства і політичну поляризацію та знижує рівень довіри до інституцій. Вона може сприяти укоріненню нерівності і бідності, що негативно впливає на добробут і розподіл доходів, обмежує можливості рівноправної участі в соціальному, економічному і політичному житті. Світова громадськість визнала корупцію найбільшою проблемою, яка викликає навіть більше занепокоєння, ніж глобалізація чи міграція (Edelman, 2017).

Україна входить до п'ятірки країн Європи й Центральної Азії, де корупція сприймається однією з трьох найбільших загальнонаціональних проблем. Так вважають 56% респондентів, які взяли участь в опитуванні, проведеному організацією Transparency International.[5] Україну випереджають у цьому рейтингу Словенія (59%), Іспанія (66%) і Молдова (67%). За нею йдуть Боснія і Герцеговина (55%) та Литва (54%) (Transparency International, 2016b). Загалом рівень сприйняття корумпованості українського уряду й державних інституцій стабільно вищий, ніж на світовому рівні, а часом значно вищий (Таблиця 2.3) (Transparency International, 2013a).

Таблиця 2.3. **Сприйняття корупції за видами інституцій, 2013**

Інституція	Україна	Світ
Релігійні організації	3,0	2,6
Неурядові організації	3,2	2,7
ЗМІ	3,4	3,1
Військовий сектор	3,5	2,8
Бізнес/приватний сектор	3,9	3.3
Система освіти	4,0	3,1
Політичні партії	4,1	3,8
Парламент/законодавча гілка влади	4,2	3,6
Медицина й охорона здоров'я	4,2	3,2
Чиновники/державні службовці	4,3	3,6
Поліція	4,4	3,7
Судова гілка влади	4,5	3,6

Примітка: Зведені дані за країнами; шкала від 1 до 5 балів, де 1 позначає відсутність корупції, а 5 — дуже високий рівень корупції.
Джерело: Transparency International (2013a), *Global Corruption Barometer: 2013*, https://www.transparency.org/gcb2013/report.

У 2013 році 87% опитаних громадян вважали судову систему найбільш корумпованою інституцією в Україні, що вказало на нагальну потребу проведення судової реформи, яка мала стати частиною загального процесу реформування, в тому числі процесу децентралізації (Вставка 2.3). Поліцію, а також чиновників і державних службовців також вважали корумпованими 84% та 82% громадян відповідно (Transparency International, 2013b).

В Україні бракує впевненості в її лідерах і довіри до них. Про це свідчать результати опитування, проведеного в 24 обласних центрах, які показали загалом низький рівень схвалення роботи Президента, Парламенту та обласних державних адміністрацій, а також обласних рад. Робота мерів отримує дещо більше схвалення (Всеукраїнське муніципальне опитування, 2017). У 2013 році 77% опитаних українців вважали Парламент корумпованим або дуже корумпованим, 74% так само сприймали політичні партії (Transparency International, 2013a). У 2013 році 64% опитаних українців вважали корумпованими «більшість» або «всіх» членів Парламенту (Графік 2.1) (Transparency International, 2016a). Ці результати вказують на ту ж проблему: основи демократичного суспільства сприймаються одними з найбільш корумпованих інституцій в Україні (Transparency International, 2013a).

Українці загалом невисокої думки про ефективність боротьби уряду з корупцією у своїх же лавах. Серед країн Європи і Центральної Азії в Україні найбільше громадян незадоволені роботою уряду над подоланням корупції на урядовому рівні: 86% населення України. Хоч у деяких державах-членах ЄС та інших європейських країнах спостерігається подібна ситуація, такий показник значно перевищує аналогічні середні показники в державах-членах ЄС та країнах Співдружності Незалежних Держав (СНД)[6] (Графік 2.1). Завершають цей список Швеція і Швейцарія (Transparency International, 2016b). Іншими словами, або уряд не докладає достатніх зусиль для подолання корупції у своїх лавах, або його методи неефективні.

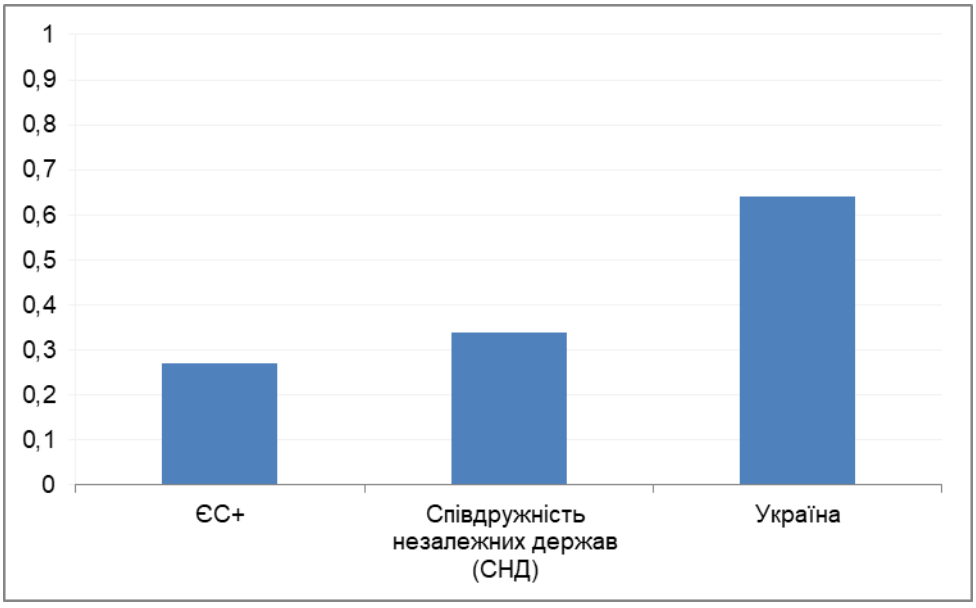
Вставка 2.3. **Важливість судової реформи для сприяння децентралізації**

Одним із принципів демократії, на додаток до вільних і чесних виборів, є верховенство права. Це означає, що ніхто, в тому числі уряд, не може бути вищим за закон, закони охороняють основні права, а правосуддя доступне всім. Українські суди користуються невисокою довірою серед населення, і впевненість у їхній роботі так само низька. Серед мешканців обласних центрів України рівень схвалення роботи судів варіює від високого (30% у Тернополі) до низького (2% в Ужгороді).

Через брак довіри до судової системи судам і працівникам суду важко ефективно виконувати свої функції арбітра під час розв'язання спорів, у тому числі стосовно урядових повноважень і компетенцій. Одним із пріоритетних завдань для українського уряду має стати зміцнення політичної і фінансової незалежності судової гілки влади та вдосконалення стандартів підготовки й призначення суддів. Законом «Про відновлення довіри до судової влади України» 2014 року судовій гілці влади повернуто деякі повноваження, наприклад, суддів у кожному суді уповноважено обирати голову суду (до цього голова суду призначався «згори»), проте в більшості судів це не призвело до зміни їхнього керівництва. Закон 2014 року був вдалим кроком, але можливо зробити більше для того, щоб суди всіх рівнів стали незалежними й гідними довіри громадян. Серед іншого, доцільно визначити об'єктивні критерії призначення суддів та підвищення їх по службі, щоб заповнювати вакантні посади на конкурсній основі та щоб забезпечувати переведення суддів у межах судової системи — на національному і субнаціональному рівнях — на основі низки об'єктивних і прозорих критеріїв. Усі ці кроки можуть допомогти заповнити прогалини, які не зміг усунути Закон 2014 року.

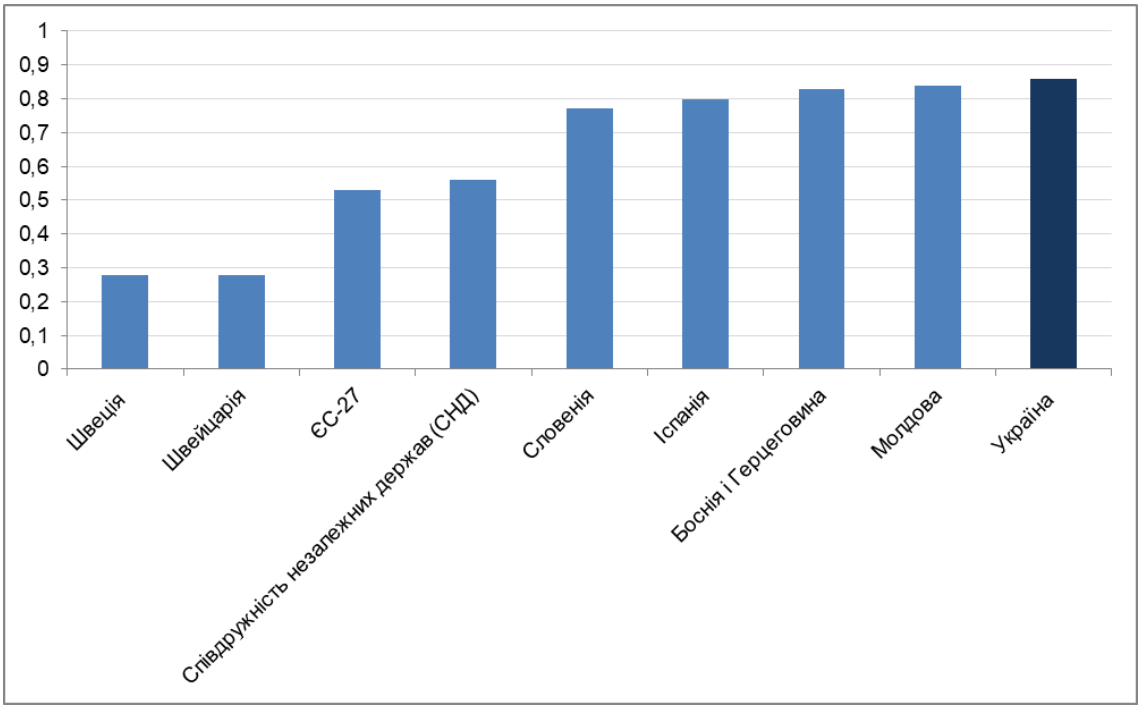
Джерела: Bertelsmann Stiftung (2017), "BTI 2016: Ukraine country report", https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Ukraine.pdf; Всеукраїнське муніципальне опитування (2017), "Third Annual Ukrainian Municipal Survey", www.iri.org/sites/default/files/ukraine_nationwide_municipal_survey_final.pdf; Grävingholt, J. (2017), "Decentralisation and resilience in Ukraine", не опубліковано.

Графік 2.1. **Рівень сприйняття корупції в Парламенті України високий, 2016**



Примітка: Відсоток респондентів, які вважають «більшість» або «всіх» членів Парламенту своєї країни корумпованими.
Джерело: Transparency International (2016a), "Corruption Perception Index", https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.

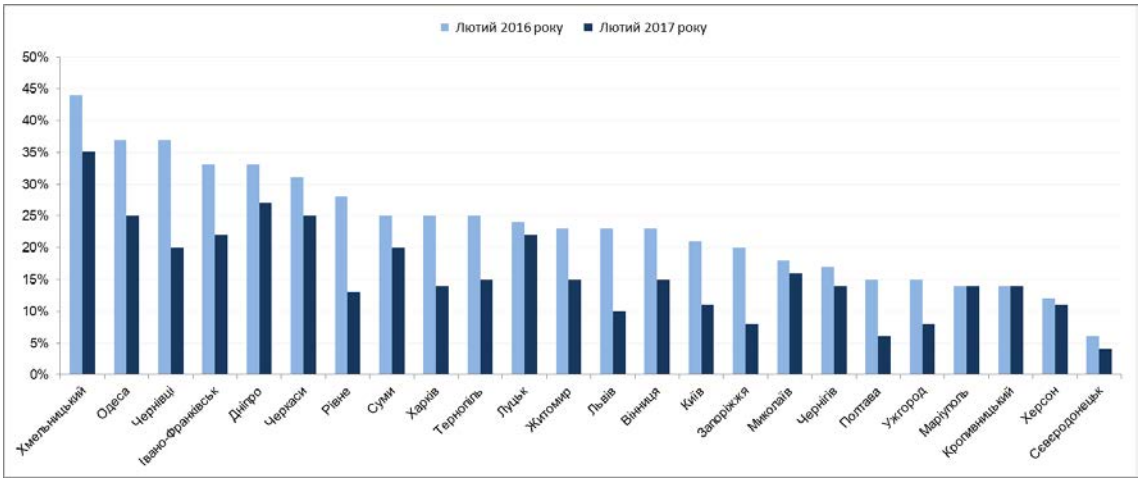
Графік 2.2. **Боротьба з корупцією в уряді**



Примітка: Відсоток громадян, які незадоволені роботою уряду над подоланням корупції на урядовому рівні. СНД: Співдружність Незалежних Держав.
Джерело: Transparency International (2016a), "Corruption Perception Index", https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.

Результати опитувань для визначення рівня сприйняття корупції на місцевому рівні врядування були подібними. У 2016–2017 роках в середньому знизився відсоток мешканців обласних центрів України, які вважають, що їхні мери докладають зусиль для подолання корупції та муніципальному рівні (Графік 2.3) (Всеукраїнське муніципальне опитування, 2017).

Графік 2.3. **Сприйняття громадянами зусиль мерів у напрямку подолання корупції**



Примітка: Ствердні відповіді на запитання: «Чи вважаєте Ви, що Ваш мер докладає зусиль для подолання корупції та муніципальному рівні?»
Джерело: Всеукраїнське муніципальне опитування (2017), "Third Annual Ukrainian Municipal Survey", www.iri.org/sites/default/files/ukraine_nationwide_municipal_survey_final.pdf.

Занепокоєння так само викликає і те, що, за словами громадян, вони почуваються безсилими, щоб боротися з корупцією самотужки. Відповідаючи на запитання «Наскільки вагомий внесок, на Вашу думку, мають змогу робити звичайні люди у справу боротьби з корупцією?», 7 72% респондентів висловили думку про те, що громадяни мало що можуть зробити для попередження корупції чи її зупинення (Transparency International, 2013b). На запитання, які заходи могли б найбільш ефективно сприяти зниженню рівня корупції в їхньому місті, із 11 можливих варіантів респонденти виділили такі:

1. «Якомога більше спростити процедуру видачі дозволів, довідок тощо.»
2. «Ніщо не допоможе, оскільки муніципальна влада безсила, і боротьба з корупцією залежить виключно від центральних органів влади.»
3. «Запровадження обов'язкового періодичного публічного звітування муніципальних і правоохоронних органів про вжиті ними заходи з боротьби з корупцією.» (Всеукраїнське муніципальне опитування, 2017).

Продовження мінімізації впливу труднощів у сфері державного управління

Недосконалі практики державного управління дестабілізують умови для досягнення цілей реформ. За відсутності сприятливих умов, підкріплених належними практиками врядування, та в разі неспроможності державного сектора, в тому числі центрального уряду, забезпечити такі умови, результати регіонального розвитку, надання послуг, державних і приватних інвестицій та охорони прав

власності, наприклад, можуть тільки послаблюватися замість того, щоб підсилюватися (World Bank, 2017b), а цілі реформ не будуть досягнуті.

Створення таких умов передбачає активнішу боротьбу з проблемою переважання особистих інтересів владної еліти над суспільними та покращення контролю над корупцією, яка знижує ефективність роботи уряду, а відтак і реформ. Для цього також необхідно забезпечити, щоб основоположними принципами роботи державних інституцій і надання державних послуг були професійна етика й довіра (Transparency International, 2013a). Для досягнення цього необхідно забезпечити верховенство права й посилити судову реформу. Це також вимагає, серед іншого, підвищення рівня прозорості та створення умов для існування належної підзвітності та професійної етики.

Забезпечення професійної етики державного сектора є ключовим чинником успіху реформ в Україні, оскільки це сприятиме підвищенню рівня довіри до уряду з боку суспільства та впевненості в його роботі. Це також може сприяти успішній реалізації реформи децентралізації. В умовах поточного процесу децентралізації органи влади субнаціонального рівня особливо схильні до ризику корупції, оскільки відповідають за публічні закупівлі та проекти, пов'язані з громадською інфраструктурою. Крім того, вони схильні «приватизовувати» владу, тобто спрямовувати рішення щодо політики на задоволення не суспільних, а особистих інтересів певних осіб, що призводить до збільшення нерівності, нівелювання демократичних цінностей, перешкоджання економічному зростанню та зниженню довіри до уряду (OECD, n.d.). Демократичні процеси потребують перегляду, в тому числі закони про розкриття інформації та кодекси поведінки для політиків і державних службовців разом із застосовними санкціями за необхідності.

Необхідно сприяти і зміні ставлення громадян до цієї проблеми, особливо якщо вони бажають, щоб влада звітувала перед ними за свої дії. Громадяни країн Західної Європи схильні вважати, що повідомити про корупцію є соціально прийнятим учинком, проте не всі такої думки в Україні (чи інших європейських країнах, таких як Хорватія, Угорщина чи Литва) (Transparency International, 2016b). Організовані громадяни можуть мати значний вплив за рахунок реалізації свого права голосу та права брати участь у визначенні структури витрат, але в той же час у більшості випадків вони потребують більш формальних механізмів (наприклад, законів про інформаторів) і заохочення до повідомлення про корупцію і хабарництво на всіх рівнях влади та в приватному секторі.

Вставка 2.4. **Рекомендації щодо покращення умов державного управління**

Для покращення умов державного управління, без чого реформа децентралізації може бути під загрозою, рекомендується зосередитися на вирішенні проблем ефективності державного управління та боротьби з корупцією, в тому числі шляхом:

- створення умов для підвищення професійної етики та забезпечення підзвітності;
- перегляду демократичних процесів, у тому числі законів про розкриття інформації та кодексів поведінки для політиків і державних службовців;
- запровадження формальних механізмів і створення «безпечних» умов, щоб громадяни не боялися повідомляти про корупцію та хабарництво.

Забезпечення збалансованого підходу до територіальної реформи

Україна є унітарною державою з трьома рівнями гарантованих конституцією субнаціональних органів державного управління (Таблиця 2.4). Вона складається з областей (регіони — рівень TL2), які у свою чергу поділяються на райони, а останні — на громади (самоврядні територіальні одиниці, які варіюють від міст до сіл і селищ). Ці три рівні за своїм визначенням перетинаються: так, деякі міста, наприклад, обласного підпорядкування, є водночас районними центрами, а серед громад є міста, села і селища з місцевими радами. Також існують населені пункти (зазвичай сільські) без місцевої ради.

Таблиця 2.4. **Структура субнаціональних органів державного управління в Україні: Спрощений огляд до реформи, за період до 2015 року**[1]

Рівень адміністративно-територіальної одиниці	Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість	Інші територіальні формування на тому ж рівні	Кількість інших формувань	Загальна кількість формувань на територіальному рівні
Регіональний	Область	24	Автономна Республіка Крим Столиця м. Київ м. Севастополь	3	27
Проміжний (районний)	Район	490	Міста обласного підпорядкування	187	677[2]
Місцеве самоврядування	Громада	11 520[3]			

1. З 2015 року відбулося об'єднання низки муніципалітетів, у результаті чого загальна кількість громад скоротилася більше ніж на 2 000.
2. Сюди не включені 108 міських районів, які є адміністративними одиницями найбільших міст України.
3. Громади включають міста районного значення, міста та сільські населені пункти й села з власними радами. Якщо враховувати населені пункти без власної ради, загальна кількість самоврядних територіальних одиниць становить 29 533 (271 місто районного значення, 885 міст [смт] та 28 377 сільських населених пунктів).

Джерела: Адаптовано на основі OECD (2014a), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en originally in Coulibaly, S. et al. (2012), *Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11877; Nehoda, V. (2014), "Concept of the reform of local self-government and territorial organisation of power".

Адміністративні структури обласного і районного рівнів деконцентровані, представляють центральний уряд і підзвітні губернатору області, який призначається Президентом. Ради обласного і районного рівнів, які обираються жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, підпорядковуються відповідним обласним чи районним виконавчим комітетам у виконанні пріоритетних завдань рад, пов'язаних із політикою і програмами. Області і райони виконують радше деконцентровані функції, аніж децентралізовані; іншими словами, ці субнаціональні структури є свого роду «філіями» центрального уряду (наприклад, субнаціональні органи міністерств), які повністю відповідають за виконання делегованих їм фіскальних та адміністративних функцій та обираються їхніми жителями. Тим часом на рівні громад місцеві голови й ради обираються жителями, але їхнє ресурсне забезпечення як адміністративних структур традиційно залежать від відповідних районних адміністрацій. Таким чином, вони мають обмежену субнаціональну автономію (наприклад, у визначенні та реалізації

пріоритетів громади) та обмежені відповідальність і здатність виконувати управлінські, адміністративні функції та надавати послуги.

Концепція реформування місцевого самоврядування: пропозиції та обмеження

Ця Концепція передбачає реформування всієї системи. Вона передбачає внесення змін до всіх трьох рівнів субнаціональних органів державного управління та реструктуризацію динаміки багаторівневого державного управління (Кабінет Міністрів, 2014a). Перевага цієї Концепції полягає в тому, що вона передбачає широку політичну, адміністративну й територіальну реструктуризацію, в тому числі шляхом:

- зміни структур політичної влади на обласному (регіональному) та районному рівнях врядування для посилення демократичного врядування;
- диференціації мандатів і підтримки децентралізації адміністративної функції і надання послуг на рівні громад;
- спрощення адміністративно-територіального устрою, в результаті якого три рівні субнаціональних органів державного управління поділялися б на три основні категорії, з яких лише одна категорія включала б самоврядні територіальні одиниці (Додаток 2.A);
- уточнення й перегляду обов'язків, визначених для кожного рівня врядування (Додаток 2.B).

З 2015 року не відбулося жодних зрушень у вирішенні питання внесення змін до Конституції для реалізації пакету реформ, запропонованого зазначеною Концепцією: зміна адміністративно-територіального устрою (наприклад, зменшення кількості районних адміністрацій), перегляд повноважень адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, надання ширших повноважень органам місцевого самоврядування на нормативному рівні), уточнення схеми розподілу обов'язків і запровадження системи деконцентрованих державних адміністрацій на основі префектур. Це стало причиною значних перешкод реалізації реформи та загрожує стабільності реформи в середньо- і довгостроковій перспективі. Це також позначається на сталості поточних досягнень, оскільки зміни в структурах, фінансуванні та обов'язках на місцевому рівні не закріплені Конституцією.

Нездатність повністю реалізувати Концепцію не завадила уряду розпочати реформу адміністративно-територіального устрою. Проте це змусило його відмовитися від системного підходу, який передбачав би збалансовані зміни на всіх трьох рівнях субнаціонального врядування. Натомість процес реформування зосередився на місцевому самоврядуванні. Мета дуже логічна: розбудувати масштаб на територіальному рівні, щоб забезпечити, для місцевих органів влади достатню спроможність виконувати покладені на них обов'язки. Проте це призвело до порушення рівноваги між районним і міським рівнями, що може загрожувати реформі. Це також передбачало використання децентралізації як інструмента заохочення до реалізації територіальної реформи замість реалізації територіальної реформи для забезпечення спроможності та подальшої рівномірної децентралізації по всій країні.

Почергове ухвалення законів про децентралізацію

У період із 2014 до 2016 року Уряд ухвалив три взаємодоповнюючі закони, які заклали основу для проведення реформи децентралізації, передбачивши об'єднання муніципалітетів, співпрацю між муніципалітетами та підвищення бюджетної автономії (Вставка 2.5).

Ці три закони сприяють реалізації реформи децентралізації в Україні. Їх ухвалення сприяло адміністративно-територіальній організації органів місцевого самоврядування для розбудови масштабів, що заклало основу для адміністративної децентралізації. Пакет змін, внесених до Бюджетного кодексу стосовно фіскальної децентралізації, мав на меті заохочувати об'єднання шляхом значного розширення можливостей для отримання доходів і забезпечення більшої автономії щодо прийняття рішень, пов'язаних із витратами, для громад, які вирішили об'єднатися згідно із Законом № 157-VIII. Хоча фіскальна децентралізація може сприяти розширенню можливостей для отримання доходів місцевими громадами, очікувалося також, що вона може сприяти підвищенню податкової дисципліни, покращенню бізнес-клімату та інноваціям, а також боротьбі з корупцією. Ці очікування ґрунтуються на ідеї про те, що для місцевих органів влади як одержувачів податків краще забезпечувати належні збирання податків і використання коштів для заохочення підтримування податкової дисципліни, аніж безвідповідально ставитися до свого обов'язку збирати податки та заплющувати очі на ухилення від їх сплати. Варто відзначити, що переваги адміністративної та фіскальної децентралізації (серед яких обов'язки надання додаткових послуг, доступ до більших ресурсів унаслідок внесення змін до Бюджетного кодексу, а також можливість обговорювати свій бюджет напряму з обласними адміністраціями, а не залежати від асигнувань від районних державних адміністрацій) доступні лише тим громадам, які вирішили об'єднатися.

Вставка 2.5. **Три закони в основі реформи децентралізації**

Закон № 1508-VII від 17 червня 2014 року «Про співробітництво територіальних громад» дозволяє муніципалітетам співпрацювати для досягнення трьох основних цілей: 1) забезпечення кращої підтримки соціально-економічного та культурного розвитку їхніх територій; 2) підвищення ефективності виконання ними своїх обов'язків; 3) підвищення якості надання ними послуг населенню. Співробітництво може здійснюватися на законних підставах в одній із п'яти можливих форм:

1. делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
2. реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
3. спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності — інфраструктурних об'єктів для надання послуг;

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.

Закон № 157-VIII від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[1] дозволяє малим містам, селам і населеним пунктам сільської місцевості об'єднуватися. Мета цього закону полягає в розбудові масштабів на місцевому рівні для підвищення якості і доступності державних послуг, а також у підвищенні спроможності відповідних органів влади виконувати нові для них фіскальні та адміністративні функції.

Зміни до Бюджетного кодексу, відображені в Державному бюджеті на 2016 рік, сприяли розширенню можливостей для отримання доходів на місцевому рівні та дозволили об'єднаним громадам обговорювати бюджет напряму з обласними адміністраціями, що стало потужним стимулом для проведення територіальної реформи на місцевому рівні.

1. Загальновідомий під назвою «Закон про об'єднання громад».

Джерела: Верховна Рада України (2014a), Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад», http://zakon0.rada.gov.ua/laws/anot/en/1508-18; Верховна Рада України (2015a), Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», доступний українською мовою на сайті: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15719/print1469801433948575; інтерв'ю ОЕСР.

Оскільки ці закони прискорили розвиток подій та ознаменували важливі зміни, після їх ухвалення були запропоновані деякі законодавчі зміни та нові закони, спрямовані на продовження процесу децентралізації. Наприклад, раніше громади, що належали до різних районів, не могли об'єднуватися, проте Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів»8, ухвалений у квітні 2017 року (Асоціація міст України, 2017), зробив це можливим, що сприяє зближенню громад, які мають тісні економічні, культурні чи історичні зв'язки.

Від початку такий законодавчий підхід був достатньо ефективним, щоб забезпечити суттєві зміни в субнаціональній адміністративній системі України. Проте він не може слугувати довгостроковим інструментом для реалізації реформи. Хоч у Раді й часто висувають проекти законів щодо посилення територіальної реформи та реформи децентралізації, кількість схвалених і затверджених законопроектів не можна порівняти з кількістю введених у дію законів. Це стає очевидним, якщо проглянути веб-сайти *Верховної Ради* (національного парламенту) та зацікавлених сторін, на яких публікується актуальна інформація про хід реформування, в тому числі про зміни у сфері землекористування, категорії громад, які можуть об'єднуватися, та місцеві структури влади (Верховна Рада України, 2017a; Міністерство регіонального розвитку, 2017c; Асоціація міст України, 2017).

Крім того, Уряд сповільнив чи відкотив назад деякі заходи реформування, зокрема у сферах землекористування, місцевих джерел доходів і підтримки місцевих громад у регіональному розвитку. Таким чином, процес реформування в Україні характеризується відсутністю законодавчої/ політичної гнучкості, конфліктом державних і приватних інтересів, що перешкоджає повноцінній реалізації реформи та призводить до появи неузгоджених і розпорошених законодавчих та інших ініціатив, а також дестабілізує умови для проведення реформи. В результаті процес реформування має потужну стратегічну й теоретичну основу, але його повна реалізація ускладнюється низкою проблем.

Для успішної реалізації реформи багаторівневого державного управління необхідно вдосконалити механізми координації

Реалізувати настільки складні й масштабні реформи, як в Україні, легше за наявності ефективної інституційної координації «згори». Це передбачає існування центру врядування, який би підтримував і розповсюджував чітке бачення окремих компонентів реформи (які включають стратегію, законодавство, галузеві політики, механізми фінансування, урядові й неурядові зацікавлені сторони, моніторинг та оцінювання тощо) та був би здатним керувати механізмами, які забезпечували б узгодженість усіх цих компонентів; міністерства-координатора реформи, яке мало б не лише повноваження, але й усі необхідні ресурси для реалізації реформи; ефективних механізмів горизонтальної і вертикальної координації для забезпечення руху всіх учасників процесу реформування в єдиному напрямку. В основі цього лежать механізми координації, які з часом можуть розвинутися в практики ефективнішої співпраці, а в ідеалі і співробітництва (Вставка 2.6).

Вставка 2.6. **Координація, співпраця і співробітництво**

Координація, співпраця і співробітництво є взаємодоповнюючими. Так, координація закладає основу для співпраці, яка з часом може розвинутися у співробітництво.

- Координація: інформація, якою організації володіють спільно або обмінюються одна з одною через інформаційні потоки. «Координація» визначає особливу структуру відносин між організаціями (тобто централізовану або рівноправну, пряму чи непряму), а не як використовувати інформацію.
- Співпраця: спільний намір окремих організацій. «Співпраця» передбачає спільні дії, але не визначає відносин між організаціями-сторонами співпраці.
- Співробітництво: співпраця (спільний намір) у поєднанні з прямою рівноправною комунікацією між організаціями. «Співробітництво» передбачає як спільні дії, так і структуровані відносини між організаціями.

Джерело: Адаптовано на основі OECD (2005), *e-Government for Better Government*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264018341-en.

Серед проблем, які перешкоджають процесу реформування в Україні, слід відзначити брак ефективної організації та координації, починаючи з національного рівня. Це все ускладнюється недостатньою координацією серед політичних, адміністративних та інших українських інституційних зацікавлених сторін для гарантування успіху. Забезпечення ефективної та узгодженої роботи вимагає належної координації, чіткого розподілу обов'язків і підзвітності. Існує велика кількість політик, проектів і програм, розроблених національними та міжнародними зацікавленими сторонами, що спричинює високий ризик дублювання функцій, нераціонального використання ресурсів та обмежених можливостей відстежувати реальні наслідки чи ефективність реформи. Наприклад, під час інтерв'ю ОЕСР українські державні службовці відзначали, що жоден орган на той момент не мав повного переліку програм у сфері децентралізації. Через це особливо важко встановити, наскільки узгоджені між собою поточні заходи, чи спрямовані вони на досягнення ширших цілей уряду на додаток до конкретних очікуваних результатів відповідної програми.

Центр врядування міг би відігравати суттєвішу роль

У структурі українського врядування важко виділити орган урядування центрального рівня з чітко визначеними повноваженнями, спрямованими на задоволення щоденних потреб у горизонтальній і вертикальній координації, що негативно позначається на процесі становлення багаторівневого державного управління та реформи децентралізації. Без такого органу існує ризик дублювання діяльності, неефективного використання ресурсів, неузгодженості політики, розбіжності в пріоритетах, незадовільних формування політики й інтеграції планованих програм у ході реформування системи державного управління.

Основна ціль центру врядування полягає в забезпеченні стратегічної, емпірично обґрунтованої та узгодженої реалізації політики в межах усієї системи державного управління. Попри те, що центри врядування в кожній країні можуть суттєво відрізнятися залежно від історичних, культурних і політичних чинників, усі вони виконують подібні функції (Вставка 2.7). Центр урядування не визначає й не контролює, що повинні робити інші міністерства, агенції чи різні рівні врядування. Він виконує радше допоміжну роль, скеровуючи процеси державного управління, керуючи ними та здійснюючи нагляд за їхньою реалізацією для забезпечення послідовності та узгодженості зусиль із розробки інтегрованої політики (наприклад, щодо регіонального розвитку, децентралізації тощо) з галузевою політикою (наприклад, у сферах сільського господарства, освіти, енергетики тощо) та для уникнення конфліктів між ними, а також для забезпечення реалізації пріоритетів політики та досягнення цілей уряду. Залежно від країни, такий орган може мати форму виконавчої структури (наприклад, Секретаріат Прем'єр-міністра і Кабінету в Австрії, Міністерство Генерального секретаріату Президента9 в Чилі, Секретаріат Прем'єр-міністра у Швеції) або установи зі спеціальними функціями, наприклад, Секретаріат Казначейства в Канаді або Служба з питань управління й бюджету в США. В Україні існує Секретаріат Кабінету Міністрів, який, за логікою, міг би виконувати такі функції, проте його робота зосереджена на забезпеченні відповідності нормативно-правових і законодавчих актів вимогам законодавства.

Існують два способи вдосконалити практики центру врядування в Україні без необхідності створення нових інституцій. Перший спосіб — створити в межах Секретаріату Кабінету Міністрів групу, яка могла б виконувати додаткові функції центру врядування. Другий спосіб — покласти функції центру врядування на інший

існуючий орган. Офіс реформ КМУ є найвірогіднішим кандидатом на цю роль, оскільки він уже виконує деякі функції центру врядування (Вставка 2.8). В обох випадках функції можуть прийматися поступово, наприклад, на початку можна зосередитися на певних реформах чи напрямках програми роботи уряду (наприклад, децентралізація), а з часом розширити діяльність для повноцінного виконання ролі центру врядування. Це може задовольнити поточну потребу, а також створити основу для вдосконалення практик державного управління загалом.

Вставка 2.7. **Центр врядування: що це, чому він важливий, що він може робити**

Термін «центр врядування» означає адміністративний орган, який надає підтримку представнику виконавчої влади (президенту, прем'єр-міністру чи губернатору на субнаціональному рівні, кабінету міністрів). Такий орган не має у своєму складі інших відділів, управлінь, агенцій чи комітетів (наприклад, управлінь з питань спорту чи культури), які могли б напряму звітувати перед виконавчою владою, але при цьому по суті виконували б профільні функції, які могли б виконуватися профільними міністерствами. Ефективний центр урядування є важливим чинником успішної розробки і реалізації політики. Він може сприяти усуненню проблем у комунікації між міністерствами й відомствами, які перешкоджають їхній ефективній співпраці та призводять до дублювання політик і функцій. Ефективний центр врядування допомагає підтримувати всебічне довгострокове бачення, управляти ризиками й кризами, а також забезпечувати комплексний підхід до політики і реформи. Він відіграє основну роль у забезпеченні комунікації, підтримки та моніторингу. Структура центру врядування залежить від країни. У будь-якій країні вона включає орган чи органи при главі уряду та/або главі держави. У багатьох випадках такий центр співпрацює з міністерством фінансів.

Функції центру врядування включають:

- стратегічний огляд діяльності у сфері розробки політики, в тому числі прогнозування, що передбачає виявлення проблем на ранньому етапі та розвиток спроможності вживати попереджувальних заходів;
- підвищення рівня узгодженості політики шляхом забезпечення врахування інтересів усіх зацікавлених сторін на відповідних етапах розробки політики;
- інформування всіх зацікавлених сторін про рішення щодо політики та нагляд за реалізацією політики;
- застосування ефективних механізмів управління продуктивністю та оцінювання політики;
- забезпечення послідовності та узгодженості процесів внутрішнього обговорення політики, її розробки та представлення на розгляд громадськості.

До обов'язків центру врядування можуть входити:

- стратегічне планування;
- аналіз політики;
- координація політики;
- управління ризиками/стратегічний прогноз;
- забезпечення якісного узгодженого регулювання;

- моніторинг реалізації політики;
- розробка програми роботи уряду;
- підготовка засідань кабінету міністрів;
- розповсюдження повідомлень уряду;
- розробка стратегії управління людськими ресурсами в системі державного управління;
- реформа системи державного управління;
- підтримування відносин із субнаціональними органами влади;
- підтримування відносин із законодавчою гілкою влади;
- наднаціональна координація/політика.

Джерела: OECD (2014b), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en; OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

Вставка 2.8. **Офіс реформ Кабінету Міністрів України**

Офіс реформ КМУ підзвітний Прем'єр-міністру і слугує дорадчим органом для Кабінету Міністрів. До його основних завдань належать аналіз і звітування для уряду й міжнародних партнерів у різноманітних напрямках політики (наприклад, децентралізація, економічний розвиток, регіональний розвиток тощо). Він також відповідає за управління проектами в рамках різноманітних урядових реформ. Наприклад, робоча група з питань реформи системи державного управління співпрацює з вісьмома міністерствами для розробки нової структури; інші робочі групи працюють над питаннями приватизації державних підприємств, покращення бізнес-клімату тощо.

У сфері децентралізації Офіс реформ визначив необхідність підвищити ефективність потоків інформації щодо заходів із реалізації реформи, які здійснюються міністерствами й донорами. Він також працював над картуванням інституційної структури для кращого розуміння проектів і програм, які виконуються по всій країні, з метою виявити випадки дублювання функцій і забезпечення кращої їх узгодженості.

Джерело: Інтерв'ю ОЕСР.

Удосконалення механізмів співпраці на центральному рівні для підтримки реформи

Удосконалення механізмів співпраці на центральному рівні для підтримки реформи

Недостатня координація в межах різних рівнів врядування і між ними перешкоджає успішній реалізації плану реформ в Україні. Координація необхідна для визначення й узгодження політик і пріоритетів, а також для забезпечення ефективного планування регіонального розвитку та державних інвестицій для його підтримки. У країнах-учасницях ОЕСР найпоширенішими механізмами координації є

законодавчі й нормативно-правові акти, на другому місці — координаційні органи. Ще одним поширеним інструментом для управління національними/ субнаціональними відносинами є договори й угоди про співпрацю (Charbit and Michalun, 2009). В Україні на субнаціональному рівні договірна співпраця набуває поширення у формі міжмуніципальної співпраці, проте варто посилити горизонтальну координацію на центральному рівні. Крім того, зміцнення механізмів вертикальної координації, зокрема тих, що сприяють формуванню відносин між різними рівнями врядування на засадах партнерства, а не ієрархії, набиратиме все більшої ваги, коли громади отримають більше повноважень.

Створення міжміністерської ради для забезпечення координації реформи й міжгалузевої координації

Існує нагальна необхідність підвищити рівень спроможності до міжміністерської координації для реалізації реформи багаторівневого державного управління та реформи децентралізації. Дуже мало реформ можуть зачепити стільки сфер державного управління, коли зміна в одній сфері чи галузі легко може спричинити ефект доміно, що вимагає вжиття координованих заходів в іншій сфері. До цього варто додати інформаційне висвітлення реформи децентралізації в Україні. Його забезпечення є одним із пріоритетних завдань чинного уряду і входить до плану дій більшості урядових структур та інституційних зацікавлених сторін, які розробляють і вже реалізують відповідні масштабні програми.10Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України відповідає за проведення процесу децентралізації в країні та забезпечення досягнення цілей цього процесу, але йому бракує ресурсів та інституційної культури, тому його підхід до роботи не є комплексним.

Багато країн, які запроваджують настільки ж складні реформи, як в Україні, створюють міжміністерську раду або комісію високого рівня, уповноважену забезпечувати чи підтримувати процес реформування, координуючи відповідну діяльність міністерств і відомств. Часто такий орган очолює прем'єр-міністр, а до його складу входять очільники відповідних міністерств та, за необхідності, представники установ високого рівня. Деякі країни, такі як Японія і Нова Зеландія, створюють ширші структури, до складу яких входять представники об'єднань субнаціональних органів влади та неурядових зацікавлених сторін (OECD, 2017a). Реалізація реформи зазвичай доручається цим органом найбільш релевантному профільному міністерству. При цьому такому міністерству надаються законні повноваження координувати діяльність інших профільних міністерств, пов'язану з територіальною реформою. Такі органи відіграють важливу роль у визначенні пріоритетів, розробці плану реформи та забезпеченні залученості до процесу реформування всіх зацікавлених сторін, що допомагає мінімізувати перешкоди на кожному етапі реформи. Вони є достатньо компетентними для підтримування послідовного процесу реформування та можуть сприяти діалогу між відповідними зацікавленими сторонами. Це допомагає зрозуміти, що працює, а що ні, визначити потенційні чинники ризику, а також розробити відповідні — в ідеалі більш комплексні та інноваційні — рішення.11 Такі органи можуть створюватися виключно з метою сприяти реалізації реформи децентралізації (і розформовуватися в майбутньому), або ж їхні функції можуть виконувати вже існуючі міжміністерські ради з питань регіонального розвитку, які відповідають за здійснення нагляду за регіональним розвитком і його координацією в ширшому значенні — в такому випадку координація реформи децентралізації може бути додана до переліку їхніх

обов'язків. У Польщі підтримкою реалізації політики розвитку займається Координаційний комітет високого рівня. Це консультативно-дорадчий орган при Прем'єр-міністрі, який очолює Міністр економічного розвитку (Вставка 2.9). У випадку з Польщею основна діяльність такого органу зосереджена навколо регіонального розвитку, проте Україна може розглянути можливість створення подібного органу, який б займався б виключно питаннями децентралізації, тобто надавав би підтримку реалізації реформи та допомогу в усуненні перешкод для діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Вставка 2.9. **Координаційний комітет Польщі з питань політики розвитку**

Координаційний комітет Польщі з питань політики розвитку — це орган Ради Міністрів, очолюваний Міністром економічного розвитку та Міністром сільського господарства та розвитку села в якості першого заступника. До його складу входять представники міністерств і запрошені фахівці (представники місцевих органів влади, науковці та інші), які працюють у комітеті на тимчасовій основі. Комітет аналізує стратегії, політики, нормативні акти та інші механізми, пов'язані з реалізацією Стратегії регіонального розвитку Польщі, та оцінює їхню ефективність і дієвість. Комітет може створювати підкомітети, наприклад, з територіальних питань чи з питань сільської місцевості. Щороку комітет оцінює стан роботи й досягнуті результати, в тому числі фінансові, та розробляє відповідні рекомендації для Ради Міністрів.

Принаймні раз на рік комітет оцінює стан реалізації Стратегії регіонального розвитку та досягнуті результати (в тому числі в регіональному вимірі), стан фінансування цього процесу, в тому числі обсяги спільного фінансування з боку ЄС, аналізує взаємодоповнюваність підтримки з боку різних операційних програм, національних і європейських програм розвитку, а також із боку приватного сектора. На основі результатів такого оцінювання комітет розробляє рекомендації для Ради Міністрів щодо вдосконалення програмної, правової та інституційної основи.

Джерело: Уряд Польщі (n.d.), неопубліковані документи, Департамент стратегії розвитку Міністерства економічного розвитку.

Рада чи комітет високого рівня з питань децентралізації могли б підтримати позицію Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як органу, відповідального за координацію міжгалузевої реформи державного управління. Міністерству регіонального розвитку офіційно доручено реалізувати реформу децентралізації, проте, очевидно, воно не отримало чітких настанов чи повноважень щодо узгодження інтересів різних органів державного управління (Tkachuk, 2017). Ця здатність є ключовою для забезпечення досягнення пріоритетних цілей децентралізації та узгодженості реформи децентралізації в межах однієї сфери та в міжгалузевій площині, а також для раціонального планування цієї реформи з урахуванням спроможності місцевих органів влади впоратися з новими труднощами й обов'язками, пов'язаними з управлінням і наданням послуг. Це також може сприяти підвищенню спроможності

впливати на процес поряд із іншими зацікавленими сторонами, зокрема субнаціональними (обласними й районними) органами влади та потужними політичними й приватними колами, які завжди неприхильно ставляться до реформ.

По-друге, рада чи комітет із питань децентралізації могли б допомогти вирішити очевидну ресурсну проблему (брак людських і фінансових ресурсів) Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Якщо імплементуючому органу бракує необхідних ресурсів (людських, фінансових або інфраструктурних) для реалізації реформи або для забезпечення досягнення пріоритетних цілей реформи іншими інституціями, успіх реформи може бути під загрозою. Рада чи комітет високого рівня з питань децентралізації могли б допомогти вирішити цю проблему шляхом визначення можливих способів подолання дефіциту ресурсів.

Налагодження механізмів ефективнішої вертикальної координації та співробітництва

Неефективна координація між різними рівнями врядування є ще однією значною проблемою, яка заважає успішному проведенню децентралізації в Україні. Найрозповсюдженішими інструментами координації є нормативно-правові акти, вимоги до планування, договори й інші зобов'язальні угоди, а також органи, що сприяють діалогу. Традиційно структура багаторівневого державного управління в Україні є вертикальною (направленою згори донизу) і регулюється нормативно-правовими актами і планами. Завдяки процесу реформування в Україні, зокрема на місцевому рівні, органи влади субнаціонального рівня отримують більше відповідальності за розвиток своїх територій і громад, у тому числі за планування розвитку. Успіх на кожному рівні врядування залежатиме від чіткого визначення цілей і пріоритетів у напрямках як згори донизу, так і знизу догори; досягнення згоди щодо пріоритетів розвитку та інвестицій; узгодженої діяльності, зокрема у сферах, у яких відбувається дублювання компетенцій та/або інтересів (наприклад, у сферах транспортної інфраструктури, міського розвитку та землекористування тощо). Таким чином, зміцнення механізмів вертикальної координації, зокрема тих, що сприяють формуванню відносин між різними рівнями врядування на засадах партнерства, а не ієрархії, набиратиме все більшої ваги, особливо коли громади отримають більше повноважень.

Підвищення ефективності координації через багаторівневий діалог

Для забезпечення послідовної реалізації політики важливо забезпечити, щоб різні рівні врядування розуміли, якими всі вони бачать розвиток, пріоритети й заплановану діяльність. В Україні ж у контексті реформи децентралізації цього не спостерігається. Міністерствам відомо, що в країні відбувається реформа децентралізації, і кожне з них докладає зусиль для проведення децентралізації у власній галузі (наприклад, охорона здоров'я, освіта, соціальні послуги, землекористування, транспорт), але при цьому майже не відбувається міжгалузевого діалогу, а тим паче багаторівневого діалогу. Такий стиль роботи в Україні є традиційним попри те, що головним чинником успіху в цьому процесі є наявність належних механізмів координації. Проблема може ускладнюватися й різницею в «територіальній логіці» субнаціональних органів (наприклад, агентств) міністерств чи інших інституцій центрального рівня. Дуже важливо забезпечити ефективну горизонтальну й вертикальну координацію, враховуючи, що територія діяльності таких органів різна й не збігається з адміністративно-територіальними

одиницями, що часто спостерігається в Україні. Посилення координації політик цих органів та застосування більш узгодженого підходу до визначення території їхньої діяльності може допомогти таким агентствам, які зобов'язані мати свої представництва на різних територіях і рівнях врядування, скоординовувати свою діяльність.

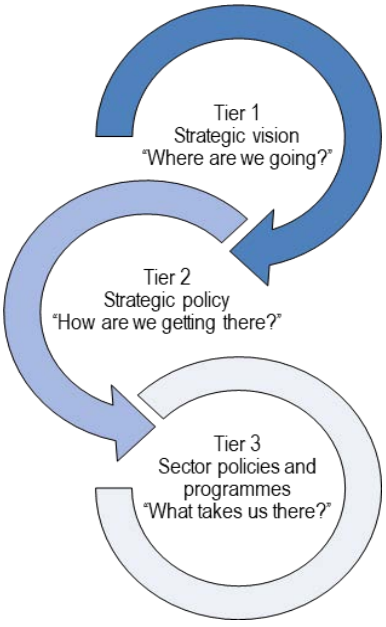
Необхідно розглянути можливість створення органу зі сприяння діалогу, який би об'єднував представників усіх рівнів врядування. В ідеалі такий механізм має виконувати не лише адміністративну чи технічну функції, але й політичну шляхом об'єднання державних службовців із різних рівнів врядування, які залучені до процесу реалізації реформи децентралізації. Такий механізм успішно функціонує в Польщі у вигляді Спільного комітету з питань центрального уряду і місцевого уряду та у Швеції у вигляді Форуму з питань сталого зростання і привабливості країни (Вставка 2.10).

Створення міжгалузевого багаторівневого органу — такого, як, наприклад, у Польщі чи Швеції — могло б допомогти Україні побудувати міцніші зв'язки між різними рівнями врядування. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України скликає спеціальні зустрічі за участі представників різних рівнів урядування для вирішення конкретних нагальних питань. Може бути надзвичайно корисно збирати різні думки і винаходити рішення для розв'язання вже визначених проблем. Проте такі зустрічі не завжди сприяють поточному діалогу та реалізації політики. Розробка міжінституційних багаторівневих механізмів може не лише сприяти чіткішому визначенню намірів і цілей уряду, але й підвищити довіру до реформи з боку інших рівнів урядування.

Використання політик і планів для підвищення ефективності вертикальної координації

Документи, пов'язані з плануванням, у тому числі такі, що визначають бачення тих чи інших процесів, комплексні стратегічні політики національного рівня, галузеві політики та плани субнаціонального розвитку є механізмами координації, які допомагають будувати вертикальні та горизонтальні зв'язки між органами влади та між їхньою діяльністю. Такі документи також об'єднують різні аспекти політики (Графік 2.4) та допомагають узгоджувати різні інтереси у процесі реалізації нової або оновленої політики.

Графік 2.4. **Від стратегічного бачення до галузевих політик і програм**



.Вставка 2.10. **Органи зі сприяння діалогу в Польщі та Швеції**

Польща підтримує діалог між різними рівнями врядування через Спільний комітет з питань центрального уряду і місцевого уряду. До складу цього органу входять міністр, відповідальний за державне управління, та 11 представників, призначених Прем'єр-міністром (за запитом голови), а також представники національних організацій відділів із питань місцевого самоврядування, які працюють у 12 групах із вирішення проблем і в 3 робочих групах. Цей орган розглядає питання, пов'язані з функціонуванням муніципалітетів і державною політикою щодо місцевого уряду, а також питання, які пов'язані з місцевим урядом і входять до сфери діяльності Європейського Союзу та міжнародних організацій, у яких Польща бере участь. Він відповідає за випрацювання спільної позиції всіх рівнів врядування та сприяє визначенню соціально-економічних пріоритетів для національного та субнаціонального урядів у питаннях, пов'язаних із управлінням муніципальними послугами, функціонуванням урядів на рівні громади та району, регіональним розвитком та функціонуванням уряду на рівні воєводств (провінцій). Спільний комітет розробляє соціально-економічні пріоритети, які можуть впливати на субнаціональний розвиток, оцінює правові й фінансові умови для функціонування територіальних відділів, а також надає висновки щодо проектів нормативних актів, програм та інших урядових документів, пов'язаних із місцевим урядом (Lublinska, 2017).

У **Швеції** Форум з питань сталого зростання і привабливості країни займається сприянням і підтримуванням постійного діалогу між великою кількістю різноманітних зацікавлених сторін (включно з

центральним урядом, центральними урядовими агентствами, регіональними урядами, муніципалітетами, представниками третього сектора і приватного сектора). Форум існує в рамках реалізації Національної стратегії Швеції на 2015–2020 роки і вважається важливим інструментом для забезпечення належного багаторівневого державного управління та підтримування політик національного і регіонального розвитку шляхом сприяння діалогу і співпраці. Він складається з двох груп: перша сприяє діалогу між політиками національного і регіонального рівнів, друга сприяє діалогу між державними службовцями національного і регіонального рівнів (рівень директорів). Із Форумом пов'язані низка мереж і робочих груп, серед яких «Група аналізу», яка об'єднує представників 16 державних агентств. Форум очолює державний секретар, відповідальний за політику регіонального зростання, а серед його учасників — регіональні лідери та державні службовці, які відповідають за регіональний розвиток. У Форумі також беруть участь близько 50 постійних учасників із числа політиків. До участі у Форумі можуть запрошуватися додаткові тимчасові учасники: міністри, державні секретарі та директори в структурі державних агентств — для обговорення окремих питань. Форум слугує своєрідною «регіональною лінзою» чи «призмою», крізь яку розглядають різноманітні галузеві ініціативи, наприклад, у сферах житлового господарства, інновацій і транспорту.

Джерела: Адаптовано на основі: Lublinska, M. (2017), "Decentralisation and multi-level governance in Poland: Ensuring coherence between national and subnational development strategies/policies"; Government of Poland (n.d.), unpublished documents, Department for Development Strategy, Ministry of Economic Development; OECD (2017b), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en.

Чітко визначена політика децентралізації, яка посилює та підтримує втілення бачення, окресленого в Концепції, може стати ще одним корисним інструментом для реалізації реформи в Україні. На Графіку 2.4 ця ланка відсутня. На рівні 1 — Концепція, на рівні 3 — підходи до галузевої децентралізації, імплементаційні програми, фінансовані урядом і донорами, тощо. Чітка національна політика децентралізації (рівень 2) могла б з'єднати інші два рівні, сформувати послідовний курс дій Уряду та інших інституційних учасників процесу щодо важливих заходів сприяння реформі багаторівневого державного управління та реформі децентралізації, а також сприяти розв'язанню проблем, що виникають. Без дорожньої карти чи настанов для всіх учасників процесу реалізація реформи стає несистемною, бракує чіткої послідовності дій, а зацікавлені сторони не спроможні об'єктивно оцінити прогрес. Такий документ, доповнений планом дій, що визначає чіткі строки, вимірювані цільові результати та механізми моніторингу, міг би допомогти розставити пріоритети та спланувати подальші кроки на шляху до децентралізації (наприклад, галузевої децентралізації). Він також сприяв би підвищенню стабільності, послідовності процесу та його зрозумілості для зацікавлених сторін. Так, це допомогло б останнім відстежувати хід процесу, розуміти, що ще належить зробити тощо. Крім того, це сприяє підвищенню прозорості процесу децентралізації. Такі документи будуть особливо важливими,

якщо реалізація Концепції заблокується через невідповідність Конституції, зокрема поки не будуть розроблені пропозиції необхідних змін.

До розробки чіткої політики децентралізації повинні бути залучені різні національні й субнаціональні зацікавлені сторони з боку органів врядування, в тому числі Комітет Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, відповідні профільні міністерства, об'єднання субнаціональних органів урядування, передові науковці. Також необхідно проводити консультації з іншими відповідними зацікавленими сторонами. Особливо важливо забезпечити, щоб стратегія та відповідні політики і плани розроблялися не у формі зобов'язальних інструкцій, а у співпраці з різними зацікавленими сторонами, які також відповідають за реалізацію реформи. Коли існує домовленість щодо цілей, яких потрібно досягти, та яким чином їх досягти, процес стає більш інтегрованим, базується на співробітництві й отримує більший шанс на успіх.

Політика і план заходів щодо децентралізації також можуть сприяти пом'якшенню впливу інших проблем, які негативно позначаються на ході й стабільності реформи. Наприклад, уряд визнає, що об'єднання громад і фіскальна децентралізація повинні бути першими кроками на шляху до ширшого процесу. Проте відсутнє чітке розуміння ширшого процесу (мети політики), що має наслідком несистемний і нестабільний процес децентралізації, оскільки уряд демонструє свою неспроможність застосовувати послідовну стратегію щодо пропозицій і переваг, пов'язаних із децентралізацією. Це чітко простежується на прикладі Державного фонду регіонального розвитку, а також акцизного податку на бензин, права землекористування та використання субвенцій в освіті, наприклад. Крім того, незрозуміло, яким чином уряд збирається продовжувати процес децентралізації поза рамками інституційної галузевої децентралізації (наприклад, у сферах освіти, охорони здоров'я, транспорту та землекористування). Незважаючи на те, що децентралізація, скоріше за все, буде необхідною, немає впевненості в тому, що громади, утворені в результаті об'єднання, — об'єднані територіальні громади (ОТГ) — будуть готові прийняти на себе більше обов'язків. У багатьох громад, особливо невеликих, із цим виникають проблеми. Чітка політика децентралізації може допомогти правильно скеровувати процес розробки рішень для наявних проблем, які ускладнюються тим, що необхідна конституційна реформа щоразу відкладається.

План заходів щодо децентралізації також міг би допомогти пріоритезувати різні заходи третього рівня (який передбачає розробку політик галузевої децентралізації та програм, пов'язаних із децентралізацією), що їх планують здійснити зацікавлені сторони у сфері децентралізації, в тому числі підвищення потенціалу державних службовців субнаціонального рівня, розвиток інфраструктури, підтримку малих і середніх підприємств тощо. В таких умовах, як в Україні, де структура органів влади традиційно ієрархічна, — готовність приймати ризики невисока, а особисті інтереси владної еліти призводять до того, що важливі ініціативи ігноруються або уникаються заради «вищого блага». Таким чином, важливо надати чіткі настанови щодо необхідних дій, заохотити до їх виконання та запровадити механізми забезпечення належної підзвітності. За наявності цих компонентів результати можуть навіть перевершити очікування.

Вставка 2.11. **Рекомендації щодо вдосконалення механізмів координації та забезпечення успішної децентралізації**

Для досягнення кращої збалансованості в територіальній реформі та забезпечення умов успішної децентралізації ОЕСР рекомендує:

- **Зміцнювати механізми координації,** щоб досягти руху учасників процесу в одному напрямку та відповідного узгодження пріоритетів реформи. Це передбачає такі завдання:
  - Запровадити чітку політику децентралізації для формування послідовного курсу та вектору дій дотичних до децентралізації сторін із метою:
    - об'єднати зусилля різних зацікавлених сторін на національному і субнаціональному рівнях, забезпечивши таким чином, щоб політика і плани щодо децентралізації розроблялися не у формі зобов'язальних інструкцій, а у співпраці, що, у свою чергу, забезпечить ширшу підтримку;
    - скеровувати діяльність галузевих та інших інституційних учасників процесу у здійсненні заходів із децентралізації та управлінні проблемами, що виникають;
    - розробити дорожню карту реформи (план заходів), яка визначала б строки виконання конкретних заходів, бажані результати (вимірювані) та подальші кроки, необхідні для забезпечення децентралізації (визначення пріоритетів та планування).
  - Удосконалити практики центру врядування для підвищення ефективності горизонтальної та вертикальної координації шляхом:
    - визначення чітких повноважень центру врядування, наприклад, за допомогою:
      - створення на базі Секретаріату Кабінету Міністрів групи, яка могла б виконувати додаткові функції центру врядування; або
      - розширення функціоналу іншого існуючого органу, який уже виконує деякі функції центру врядування, наприклад, Офісу реформ КМУ.
    - Забезпечити, щоб функції центру врядування включали стратегічний огляд заходів з реалізації урядової політики; нагляд за послідовністю та реалізацією політики; внутрішнє поширення рішень, пов'язаних із політикою; управління продуктивністю та оцінювання політики; забезпечення послідовності та узгодженості внутрішніх обговорень політики і комунікації з громадськістю.
    - Запроваджувати нові функції поетапно, зосереджуючись або на реформах, пов'язаних із урядовою програмою чи Національною стратегією розвитку (зокрема на реформі децентралізації), та

розширенні ролі центру врядування, або на визначенні обмеженої кількості стратегічних завдань, таких як стратегічне планування, аналіз політики, координація політики, моніторинг реалізації політики, підтримування відносин із субнаціональними органами врядування та міжнародними донорами.

- Створити міжміністерську раду або комітет високого рівня спеціально для розв'язання проблем децентралізації та для розвитку спроможності міжміністерської координації й кращої підтримки інтегрованого процесу реформування у всіх секторах із метою:
  - підтримувати послідовну реалізацію реформи, сприяти поточному діалогу, визначати пріоритети й заходи з реалізації реформи тощо;
  - узаконити рішення щодо координування процесу реформи на рівні міністерств і відомств;
  - за необхідності узгоджувати інтереси профільних міністерств і відомств високого рівня, субнаціональних урядів і зацікавлених сторін із неурядової сфери; в ідеалі під керівництвом Прем'єр-міністра.
- Активізувати діалог між різними рівнями врядування для побудови зв'язків, підвищення довіри до реформи та посилення координації шляхом:
  - створення органу зі сприяння міжгалузевому багаторівневому діалогу у сфері реформи децентралізації (в питаннях стратегії, політики, програм тощо), який би проводив регулярні засідання. Необхідно розглянути можливість створити в першу чергу орган зі сприяння діалогу між політиками з подальшим аналізом необхідності запровадити подібний менший орган для високопосадових державних службовців.

- **Чітко розподілити відповідальність і функції** між різними рівнями врядування на підтримку розбудови компетентності в наданні послуг та у формуванні політики задля досягнення більшої підзвітності органів врядування, користуючись такими підходами:
  - визначити й чітко вирізнити обов'язки/сфери відповідальності в задачах сектора щодо надання послуг та стосовно розвитку (транспорт, освіта, інфраструктура, розвиток економіки), а також функції оперативного управління (стратегічне планування, фінансування, регулювання, реалізація, моніторинг);
  - забезпечити правове підґрунтя розподілення функцій/відповідальності;
  - включити в обов'язки та дотримуватися стандартів надання мінімуму послуг, розвивати практику моніторингу й оцінювання.

Об'єднання муніципалітетів як платформа для децентралізації

Найбільшим із територіальних викликів в Україні за 2014 рік став високий ступінь фрагментації на нижчих рівнях влади, що для багатьох місцевих органів державної влади унеможливило реалізацію економії масштабу чи ефективне виконання функцій з надання базових послуг (OECD, 2014a). До 2015 року в Україні існувало 11520 муніципалітетів — від великих міст до невеликих сільських населених пунктів із середньою кількістю населення приблизно 3950. Із цих громад більш ніж 10000 — села, 92% з яких мали менш ніж 3000 жителів, а з них 47% — менш ніж 1000 жителів (Сидорчук, 2015). Такі ступені адміністративної фрагментації (тобто, за великої кількості місцевих органів влади у певному районі чи регіоні) можуть знижувати територіальний ККД та обмежувати розвиток. За даним ОЕСР, середня концентрація населення перевищує 9600, що більш як удвічі перевищує цей показник для України.

Об'єднання громад як перший етап децентралізації

У дослідженні *Territorial Review of Ukraine* 2014 року ОЕСР запропонувала зосередитися передусім на територіальній реформі задля вирішення проблеми фрагментації перед тим, як розпочати децентралізацію. Таким чином можна побудувати міцнішу місцеву платформу для якіснішого, рентабельнішого та більш доступного надання базових послуг для населення. Після досягнення цієї мети буде легше провести децентралізацію з передачею функцій на нижчі рівні влади. Як було сказано, така реформа сприятиме розвитку нових реформ у сфері співробітництва між муніципалітетами, у тому числі шляхом спрощення юридичних процедур передачі обов'язків спільним органам чи компаніям, забезпечуючи кращі стимули до реалізації нових типів відносин співробітництва серед місцевих органів влади, а також сприяючи злиттям муніципалітетів (OECD, 2014a). Значною мірою цей підхід відображений у тріаді законів про підтримку децентралізації в Україні (Вставка 2.2). Однак, замість встановлення порядку проведення територіальної реформи, а потім і децентралізації, Україна обрала можливість адміністративної та фіскальної децентралізації як стимулу для об'єднання громад. Це, безперечно, прискорило процес об'єднання громад, але й спричинило нерівномірність об'єднання в межах визначеної території, залишивши ряд місцевих органів влади із дуже неоднаковими ресурсами та повноваженнями.

Досягнення значного прогресу в реалізації територіальної реформи через повністю добровільні об'єднання на сьогодні є одним із найбільш помітних успіхів України у проведенні територіальної реформи та децентралізації (Вставка 2.12). Станом на липень 2017 року відбулося об'єднання приблизно 2000 органів місцевого самоврядування з утворенням 413 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охопили 17% території країни та 8% її населення. До жовтня 2017 року було вже 614 ОТГ із 45 потенційних ОТГ на кінець того ж року (Крамар, 2017; Міністерство регіонального розвитку, 2017a)[12]. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України має за мету створити приблизно 1500 органів місцевого самоврядування із числа 11500 місцевих рад (Негода, 2014).

Успіх добровільного об'єднання громад виглядає незвичайно порівняно із досвідом країн ОЕСР, де добровільні об'єднання повільно нарощують свої темпи. На початку рушієм об'єднання був сильний пакет актів про фіскальну децентралізацію зі змінами у Бюджетному кодексі та затвердженим бюджетом на 2016 рік (що був

змінений у 2017 році). Іншим рушієм стала можливість реструктуризації та зміцнення відносин із вищими рівнями влади. Після офіційного запуску (тобто після обрання нового мера та складу міської ради) ОТГ отримали право погоджувати свої бюджети безпосередньо з обладміністраціями замість того, щоб погоджувати їх та отримувати кошти від райдержадміністрації. При цьому територіальні громади, які не провели об'єднання, не отримали права користуватися додатковими джерелами доходів чи перевагами погодження та залишаються під опікою свого району. Додатковим рушієм успіху стала змога громад, що об'єднуються, зберігати свої ідентичності та обирати місцевих голів — старост. Це допомогло переконати маленькі міста, села та селища приєднатися до процесу об'єднання громад (інтерв'ю ОЕСР).

Вставка 2.12. **Процес добровільного об'єднання громад в Україні**

Україна запустила процес добровільного об'єднання громад у березні 2015 року, а вже на початку грудня 2016 року існувало 159 новостворених ОТГ. Плани облдержадміністрацій на майбутнє розроблялись як путівник створення нових адміністративно-територіальних одиниць шляхом визначення потенційних партнерів для об'єднання усіх громад. Тим не менш, місцеві органи влади не зобов'язані дотримуватися цих планів. Закон допускає існування самоврядних адміністративно-територіальних одиниць (громад), якщо їхні території: 1) мають спільні кордони; 2) знаходяться в межах однієї області; 3) мають історичні, природні, етнічні, культурні та інші об'єднуючі характерні риси. Члени громади або органи місцевого самоврядування можуть розпочати процес об'єднання, що повинен пройти відкрите обговорення та затвердження з боку кожної із залучених місцевих рад. Кінцеві версії планів об'єднання можуть (і часто стають) темою місцевих референдумів та повинні затверджуватись облрадою. Крім того, вони мають затверджуватись Кабінетом Міністрів України, що встановлює можливість виконання громадою своїх функцій. Також Мінфін перевіряє достатність ресурсів для покриття видатків на освіту, охорону здоров'я, соцзахист, а також на основні адміністративні та оперативні функції новоствореного муніципалітету. Одразу після затвердження Центральна виборча комісія України видає дозвіл на проведення виборів мера та ради муніципалітету. Таким чином, вибори нових місцевих органів влади проводяться двічі на рік, а Центральна виборча комісія має право відмовити в дозволі на проведення таких виборів (як вона робила з кандидатами на об'єднання з різних районів). Усі повноважні громадяни голосують на виборах нового мера та членів ради, а після виборів рада призначає виконавчий комітет. Завданням цього процесу є забезпечення достатньої змоги усіх громад на території України надавати однаковий перелік делегованих послуг із таким самим переліком зобов'язань і тими ж фінансовими пільгами.

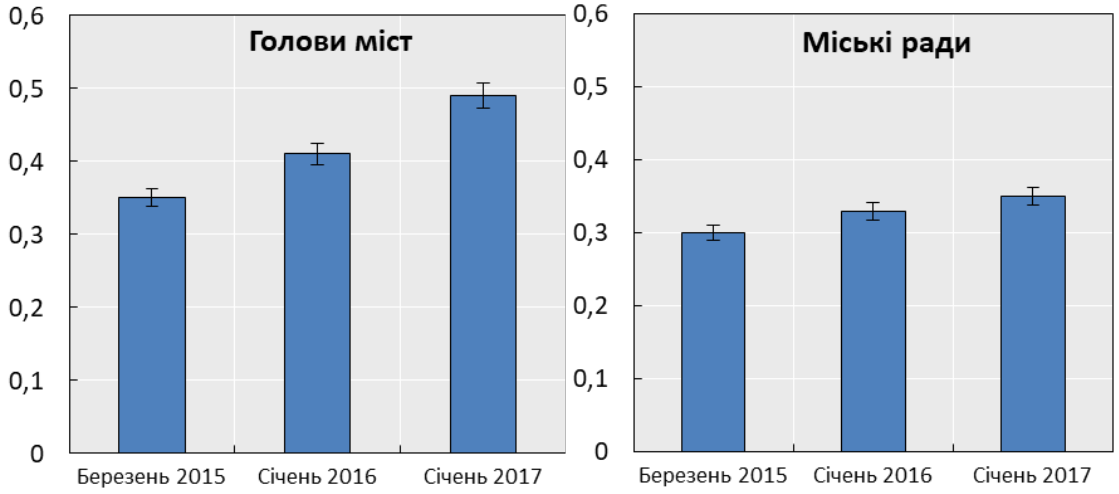
Sources: OECD interviews; Verkhovna Rada of Ukraine (2015a), Law No. 157-VIII of 5 February 2015 on Voluntary Consolidation of Territorial Communities, in Ukrainian at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15719/print1469801433948575; World Bank (2017a), "Ukraine: Public finance review", http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/Ukraine-Public-finance-review.

Відносність успіху об'єднання громад

Немає жодних сумнівів у тому, що об'єднання забезпечило підсилення місцевих громад-учасниць процесу. Лідери ОТГ з різних регіонів підкреслюють кращу спроможність задовольняти потреби громадян, а також покращувати і утримувати послуги та інфраструктуру. Вони також повідомляють про покращення доступу до можливостей для бізнесу. Однією з докорінних та позитивних змін, на якій наголошують лідери, є приріст бюджетів і надходжень (Глава 3). Місцеві громади, що об'єднались уперше, у своїх бюджетах мають кошти на інвестування відповідно до своїх пріоритетів. У минулому рішення про інвестування та фінансування приймались на рівні області та району. Крім того, місцеві лідери помічають, що ставлення громадян до управління їхніми муніципалітетами змінюється: там, де раніше мешканці намагалися зберігати школи незалежно від витрат на їх утримання, наразі вони намагаються обдумати питання відкриття централізованої школи та організації перевезення учнів. Нині підвищується почуття відповідальності стосовно коштів громади з боку посадових осіб і громадян (інтерв'ю ОЕСР).

Спроможність безпосередньо задовольняти нагальні потреби інфраструктури і потреби у наданні послуг, наприклад, щодо реконструкції доріг, шкіл та медичних закладів, має позитивний вплив на формування відносин між громадянами та місцевими органами влади. Фактичні докази показують зростання рівня схвалення громадянами місцевих лідерів у обласних центрах у 2015–2017 роках (Графік 2.5).

Графік 2.5. **Середній рівень схвалення місцевих установ**



Примітка: Середній відсоток респондентів, які схвалюють діяльність мера (або міської ради) у кожному з міст; N = 800 підтверджених відповідей у кожному із 24 міст (22 у 2015 році).
Source: Center for Insights in Survey Research (2017), "Third Annual Ukrainian Municipal Survey", www.iri.org/sites/default/files/ukraine_nationwide_municipal_survey_final.pdf.

Хоча схвалення ще не є ознакою довіри, орган влади, який отримує схвалення своїх складових, також має кращі шанси і на довіру до них, і це найпомітніше на місцевому рівні, де надаються послуги і де найвідчутніший зв'язок із роботою органів влади (OECD, 2013a). Саме тому наявність автономії та ресурсів місцевої влади для забезпечення її роботи в інтересах жителів без тиску з боку політиків

вищого рівня та інших зацікавлених сторін має надзвичайно велике значення для належного державного управління та реалізації реформ. На жаль, в Україні так відбувається не завжди, і це відображено в реальних прикладах, коли місцеві лідери намагаються забезпечити голоси для об'єднання громад, та цьому протидіє центральний уряд, що ефективно політизує процес відбору для фінансування проектів у рамках Державного фонду регіонального розвитку (про що буде розказано далі).

Досвід об'єднання громад

Від початку процесу об'єднання громад у 2015 році було вивчено декілька уроків. По-перше, це характерні риси успішної ОТГ. Повідомляють, що ОТГ, які утворюються навколо міст, сильніші та мають прогресивніших лідерів і досвідченіших державних службовців. ОТГ з обмеженою кількість жителів (часто — із сільської місцевості) або з економічно малоактивним населенням можуть мати обмежений потенціал для розвитку та надання необхідних послуг через постійний брак масштабу (Світовий банк, 2017a). Така різниця між успішними та менш успішними ОТГ набуває критичного значення через її здатність загострювати територіальну нерівність.

Розширення розриву у спроможностях

Існує зростаючий розрив у спроможностях ОТГ та необ'єднаних громад щодо їхніх фінансових ресурсів та здатності надавати послуги. ОТГ з більшими ресурсами та відповідальністю вирішують проблему забезпечення (самотужки або завдяки співробітництву між муніципалітетами) потреб у таких базових послугах, як питна вода і водовідведення, достатнє опалення шкіл, достатній рівень медичного обслуговування жителів, приділяють увагу таким проблемам сполучення, як стан доріг, громадський та шкільний транспорт, а також аварійно-рятувальні служби та служби безпеки (що займаються гасінням пожеж, прибиранням снігу тощо). Громадам (особливо необ'єднаним) це зробити важче. Вони змушені пасти задніх не лише в наданні послуг, але й у спроможності підвищувати рівень економічного та соціального благополуччя.

Такі відмінності стосуються і сфери адміністративних послуг, зокрема тих, що належать до функцій громади (передача земель в оренду, реєстрація жителів тощо) та функцій виконавчих органів влади (видача паспортів, дозволів, ліцензій тощо). Для громадян центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) є еквівалентом «єдиного вікна». Ці центри можуть створюватися громадою, в тому числі — ОТГ, де громада фінансує центр за рахунок власних ресурсів — або районними адміністраціями, що фінансують ЦНАПи за рахунок державних трансфертів. На додачу до цього, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, разом із Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та за підтримки канадського проекту EDGE, проводять апробацію «перепланованих» ЦНАП у 15-ти ОТГ. Мета цієї роботи — організувати роботу з обробки документації та надання адміністративних послуг так, щоб вони були більше орієнтовані на громадян. ЦНАП, створені окремими громадами, мають вигідніше фінансове становище, а місцеві мери мають стимул до забезпечення їхньої ефективної роботи. Повідомляють, що центри, підпорядковані районним виконавчим комітетам, мають недостатні ресурси. При цьому здається, що громади також мають менше стимулів до спрямування своїх коштів на потреби таких центрів. У країні створено 715 ЦНАП, із них лише 250 (приблизно 35%) належать

до громад, а 44 — до ОТГ (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2017b).

Необхідність перегляду кола громад-партнерів

Хоча процес об'єднання громад був та є швидким, утворені громади мають дуже різні спроможності. Витоками цієї проблеми є численні рішення, що були прийняті на початку реалізації реформ13, у тому числі рішення про відкидання технічно послідовного планування, брак базових методичних рекомендацій для громад щодо вибору партнерів для об'єднання, а також перший вибір на користь спеціалізованих об'єднань. Подолання наслідків впливу цих чинників вимагатиме коригування процесів планування та видачі дозволів, а також створення механізмів кращої підтримки тих ОТГ, які мають обмежені спроможності.

Починаючи процес об'єднання громад, обласні адміністрації розробляли «перспективні» плани для своїх територій як базу для адміністративних кордонів ОТГ. Вони визначали кластери або групи можливих громад-партнерів, тож на момент об'єднання віддалені громади знаходились у радіусі 25–30 км, мали асфальтовані дороги або станції швидкої допомоги на відстані 30 хв від центру громади. Загалом центром громади ставало місто обласного або районного значення або інший великий місцевий орган влади з необхідною інфраструктурою для забезпечення доступу, поєднаності та надання послуг (зокрема, охорони здоров'я або шкіл високого рівня тощо). При визначенні кола громад-партнерів також враховувались: загальна кількість населення, площа, орієнтовні надходження до бюджету за рахунок місцевих податків, кількість закладів освіти, медичних закладів та інфраструктури, потреби в соціальних послугах, а також адміністративна та соціальна інфраструктура (інтерв'ю ОЕСР). В основу планів були покладені соціально-економічні відносини громад, а також традиційні відносини. Плани передбачали створення громади, яка була б достатньо великою для того, щоб забезпечити кращі послуги для населення та соціально-економічний розвиток (Вставка 2.13). Наприклад, перший перспективний план для Миколаївської області передбачав поділ території на 32–33 ОТГ замість існуючих 313-ти, оскільки більшість цих громад до об'єднання отримувала субсидії з державного бюджету, і об'єднання могло полегшити цю ситуацію.

Однак, дотримання перспективних планів вважалося заскладним, і об'єднання муніципалітетів відбувалося більш ситуативно. Деякі труднощі виникли через певну добровільність процесу, інші — як результат завеликої раціональності перспективних планів, треті — через участь сильних політичних та економічних інтересів. Крім того, в умовах суттєвих стимулів до об'єднання були відсутні стимули (або гальмівні чинники) для об'єднання згідно з перспективним планом. Знову беручи Миколаївську область за приклад, можна побачити, що з 21 ОТГ, утворених у період із 2015 року по березень 2017 року, лише 2 ОТГ дотримувались положень перспективного плану. Решта 19 ОТГ були утворені з різних поєднань громад-партнерів (інтерв'ю ОЕСР). На основі даних Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за період до квітня 2017 року така ситуація не завжди є незвичною. Однак, це допустило утворення громад та усе ще не забезпечило достатньої ресурсогенеруючої спроможності для виконання наданих у рамках деволюції зобов'язань, пов'язаних із децентралізацією. Світовий банк відмітив, що середньостатистична ОТГ складається лише з п'яти самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, а багато сформованих на сьогодні ОТГ складаються з двох–чотирьох громад

(Світовий банк, 2017a). Такі факти ставлять під сумнів здатність більшості ОТГ виконувати децентралізовані обов'язки, особливо у сфері охорони здоров'я та освіти. У спробі повернутися до більш раціонального процесу перспективні плани областей були переглянуті задля врахування умов у вже сформованих ОТГ та включення нових можливостей для громад-партнерів. Станом на 2017 рік для того, щоб здобути визнання та отримати пакет фінансових стимулів для об'єднання, громади повинні формувати партнерства відповідно до нових редакцій перспективних планів. Це не означає, що вони зобов'язані об'єднуватись, але обмежує їхню змогу обирати громади-партнери.

Це позитивна зміна, оскільки у процесі роботи вона допоможе мінімізувати формування муніципалітетів з нестачею спроможності навіть після об'єднання громад. Тим не менш, вона не обов'язково вирішує проблему вже сформованих ОТГ з нестачею спроможності. Одним зі способів вирішення цієї проблеми є застосування асиметричного підходу до децентралізації завдань, за яким громади, що мають більші розміри та більше ресурсів, також отримують більшу відповідальність. Це може набувати форми багаторівневого розподілу відповідальності за мінімальною пороговою кількістю жителів для всіх громад (за прикладом Японії). Крім того, це завдання можна виконати за допомогою «сертифікації» (як це зробили у Колумбії), проведення експериментів та апробацій (як це зробили в Данії), або укладення контрактів, як у Чеській Республіці (OECD, 2017c). Закон Італії 56 від 2014 року про перебудову адміністративно-територіального устрою країни визначає різні типи адміністративно-територіальних одиниць (провінції, міста зі статусом метрополії, муніципалітети) на основі ряду критеріїв (стратегічний розвиток території, ефективність надання послуг для населення, діюча інфраструктура та комунікаційні мережі, а також інституційні відносини). Він також допускає об'єднання муніципалітетів та співробітництво між муніципалітетами заради надання послуг населенню (Global Legal Monitor, 2014).

Вставка 2.13. **Плани об'єднання громад «Експерт», «Компроміс» та «Консенсус»**

Проведене у 2017 році дослідження з планування території підкреслило спроможність початкових варіантів перспективних планів забезпечувати існування самоврядних адміністративно-територіальних одиниць із хорошою спроможністю, яка забезпечує кращу підтримку процесу децентралізації відносно делегованої відповідальності та генерування додаткових і необхідних надходжень. Використовуючи Київську область як модель, дослідження провело оцінювання успішних розробок перспективних планів (усього — 19) для Київської області, поділивши їх на три варіанти: «експерт», «компроміс» та «консенсус» — та оцінивши їх за однаковим набором показників.[1]

Таблиця 2.5. **Варіанти перспективного плану для новостворених об'єднаних територіальних громад у Київській області**

Показник	Варіанти перспективного плану		
	Експерт	Компроміс	Консенсус
Кількість ОТГ	45	77	61
Середня площа в м^2	569	333	411
Кількість населення (середня)	39 930	23 445	26 918
Кількість населених пунктів (середня)	26	15	19
Відсоток субсидійованих громад	25	49	47
Відсоток громад із представництвами державних органів та установ	80	74	90

Якість результатів для варіанту «консенсус» знаходиться посередині між варіантами «експерт» і «компроміс» (в основному через те, що приблизно половина громад усе ще отримують субсидії). В моделі «експерт» діюча територіальна система показала найбільшу можливість забезпечення тривалого сталого розвитку; крім того, попри її недосконаліть, вона виявилась «... найкращим та науково виваженим варіантом». У варіанті «експерт» 89,9% запропонованих ОТГ мали б повну змогу забезпечити належні приміщення для установ та у разі потреби — органів державних адміністрацій, а решта 11,1% могли б забезпечити їх частково. При цьому переважна більшість громад мала б достатню фінансову спроможність[2], і лише у 25% новостворених громад дохід у перерахунку на одну особу був би меншим за офіційну мінімальну заробітну плату. У підсумку Київська обласна рада прийняла варіант «консенсус».

Примітки: 1. Назви варіантів мають такий зміст: *i)* «експерт»: план розробляється робочою групою Київської облдержадміністрації при консультуванні з економістами, економіко-географами та спеціалістами у сфері державного та муніципального управління; *ii)* «компроміс»: пропозиції, що їх обласна робоча група почала отримувати від місцевих органів влади та громадськості під час розробки перспективного плану (що цілком допускається законом) та які робоча група погодилася максимально враховувати попри те, що деякі із запропонованих громад не відповідали вимогам обласної методики для груп громад, та *iii)* «консенсус»: варіант, що передбачає врахування у запропонованій структурі громади усіх зацікавлених осіб (Udovychenko et al., 2017). 2. Автори визначають цю величину через відношення між максимальним та мінімальним індексом прибутковості (до регіонального середнього значення). Ця величина коливалася б від 5,11 (у громаді Борисполя) до 0,41 (у громаді смт Поліське) — що вважається відносно добрим показником в умовах територіального відокремлення економічного розвитку в регіоні (Udovychenko et al., 2017).

Source: Udovychenko, V. et al. (2017), "Decentralization reform in Ukraine: Assessment of the chosen transformation model", https://www.degruyter.com/view/j/esrp.2017.24.issue-1/esrp-2017-0002/esrp-2017-0002.xml.

Однак, для застосування будь-якого з цих підходів потрібно мати чітко визначену відповідальність муніципалітетів.

Іншим та більш оперативним варіантом вирішення проблеми ОТГ з нестачею спроможності є додаткові об'єднання громад (об'єднання «другого покоління»). При цьому здається, що мало уваги було приділено можливості об'єднання між різними ОТГ. Заохочення зростання ОТГ шляхом об'єднання із сусідніми необ'єднаними громадами чи об'єднання двох ОТГ із нестачею спроможності могло б набути обертів. Однак, для цього може знадобитись відповідна система

стимулів, наприклад — збільшення інфраструктурних субвенцій або уможливлення більшої гнучкості використання державних трансфертів.

Гальмівні чинники, що можуть уповільнювати процес реформування

Існують деякі гальмівні чинники, що уповільнюють процеси об'єднання громад в Україні. До таких чинників належать: територіальний дисбаланс на районному рівні, незахищеність правового статусу ОТГ; правові обмеження, що перешкоджають виникненню об'єднань громад, які б могли забезпечити більші масштаби; брак інформування про очікування верхівки, нечітке присвоєння компетенцій ОТГ та незавершена реформа землекористування.

Зміни територіальної рівноваги

Територіальна реформа у форматі об'єднання громад підсилила політичні та адміністративні повноваження місцевих органів державної влади за рахунок повноважень районних адміністрацій. Тоді як за Концепцією їхнє майбутнє видавалося чітким, реалізація реформи децентралізації засобами окремих законів про муніципалітети спричинила територіальний дисбаланс, що здатен уповільнювати процеси реформування.

Порядок денний децентралізації не узгоджується з районними адміністраціями

Концепція підтримує політичну децентралізацію на рівні районів шляхом запровадження виборів виконавчих комітетів для підтримки кожної районної ради, ефективної зміни в адміністративному, оперативному та управлінському напрямках діяльності районних державних адміністрацій. Вона також сприяє адміністративній децентралізації, проводячи деволюцію щоденних завдань із надання послуг від районів до ОТГ, залишаючи районам відповідальність за надання найбільш витратних послуг, що вимагають більших масштабів (медичні послуги другого рівня та спеціалізовані школи).

Окреслена вище реформа могла б дати районам більш чітку мету та функції в межах територіальної адміністрації. Замість цього відбувається поступове викорінення районного рівня. Цей процес створює загрозу для політичних, адміністративних та інших структур району, а також може становити загрозу для успішної реалізації реформи. Районні державні адміністрації втрачають свої ресурси і владу, тоді як ОТГ набувають відповідальність, яка раніше належала районам у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги, транспорт тощо, разом зі здатністю до прямого погодження бюджетів із обласними державними адміністраціями. Усунення районів від надання послуг та погодження бюджетів може позбавити владу районів кумівських зв'язків, що сформувалися в минулому, та підштовхнути їх до безпосередньої конкуренції з ОТГ за кошти і вплив. Крім того очікують, що райони передадуть свої активи (наприклад, будівлі) ОТГ, хоча це не набуло систематичного характеру (Lankina, Gordon and Slava, 2017; інтерв'ю ОЕСР). Це збільшує опір змінам з боку багатьох районних державних адміністрацій (інтерв'ю ОЕСР). Водно, є також і громади, які не провели об'єднання та залишилися під опікою району. Як наслідок, у деяких регіонах існують районні державні адміністрації, які обслуговують кілька (іноді лише одну або дві) (дуже малих) громад.

Перед Україною постає ряд проблем, пов'язаних із територіальним балансом:

1. Станом на жовтень 2017 року було повністю «спустошено» 14 районів: усі громади на їхній території пройшли об'єднання та сформували одну ОТГ (у 9-ти районах) або декілька ОТГ (у 5-ти районах) (Ministry of Regional Development, 2017a). Коли не залишається громад, що їх потрібно підтримувати, і зникає потреба у виділення бюджетних коштів, район «видаляється» з державного бюджету шляхом встановлення значення «0» у відповідній бюджетній статті (інтерв'ю ОЕСР). За даними влади рішення про збереження або ліквідацію району приймає Парламент (Ministry of Regional Development, 2017a). До прийняття такого рішення ці райони перебувають у підвішеному стані, й у деяких випадках функціонують із одним або без жодних обов'язків (відповідальності) з адміністрування чи надання послуг.
2. Державні ресурси використовуються неефективно. Районам дедалі більше бракує масштабів для забезпечення економічної роботи й надання послуг. Так відбувається не лише тоді, коли територія району частково опиняється у складі ОТГ (як у 308 з 490 районів України, у 103 з яких більш ніж 50% території перебуває в ОТГ), але також і в районах, де територія повністю охоплена різними ОТГ (Ministry of Regional Development, 2017a). Тоді як неефективність могла існувати і до об'єднань, ця ситуація загострилася, наприклад, через виникнення потреби в підтримці районних державних адміністрацій, наданні коштів на деякі послуги та підтримці трансфертів для ОТГ. Це також впливає на якість послуг, що можуть надаватися районом необ'єднаним громадам на їхній території, за яку вони все ще відповідають.
3. Процес об'єднання громад зазнає інституційного опору з боку районних адміністрацій. Плани передбачали наймання адміністраціями ОТГ районних державних службовців, але на практиці так відбувається не завжди. У разі здійснення такі трансферти вважаються успішними та взаємовигідними, оскільки колишні працівники району переносять свої спроможності та навички до адміністрацій ОТГ, а ОТГ створюють нові й часто більш динамічні умови роботи (інтерв'ю ОЕСР). На жаль, нереально сподіватися, що всі колишні працівники районів знайдуть собі місце в адміністраціях ОТГ. Це викликає відчуття незахищеності серед державних службовців на районному рівні та створює підвищений опір реформам у зв'язку із їхнім занепокоєнням не лише щодо можливої втрати роботи, але й своєї здатності знайти нову роботу, імовірно маючи брак навичок, необхідних для роботи за іншими напрямками (інтерв'ю ОЕСР). На жаль, навряд чи існує план роботи над потребою в переведенні працівників районного рівня, їх перепідготовки, підвищення рівня навичок тощо. Це питання, яке можна вирішити за підтримки таких установ як Національна академія державного управління при Президентові України або інших цільових навчальних закладів.
4. Реформи зазнають опору з боку політиків. Відомо, що інтереси зацікавлених сторін, кумівство та корупція можуть набувати значних масштабів на рівні району (інтерв'ю ОЕСР), а тому будь-які обмеження повноважень з патронажу несумісні з інтересами багатьох представників районів. Однією з причин невдачі конституційної реформи, про яку сперечаються деякі спостерігачі, є її загроза інтересам у межах районних адміністрацій (інтерв'ю ОЕСР). Є також докази (епізодичні та отримані за результатами міжнародних досліджень) того, що посадові особи на рівні районів підривають процес реформування на своїх територіях.

Наразі реформа створює паралельні адміністрації, встановлюючи для ОТГ ту ж відповідальність, що й для районів. Це спричиняє подальше зміщення розподілу відповідальності та негативно впливає на вже й так невелику прозорість і відповідальність перед населенням. Крім того, це породжує неоднакову якість, типи і доступність послуг, вирішенням проблеми яких займається децентралізація. Більше того, це фінансово неефективно. Загалом ця ситуація несумісна з умовами успіху реформи децентралізації, в тому числі з необхідністю забезпечувати чітке розмежування відповідальності й функцій рівнів влади та спроможність управляти змінами. Результатом стане неефективність та некомпетентність субнаціонального врядування на цьому проміжному рівні, потенційно менш компетентні й ефективні місцеві органи врядування та негативний вплив на процес децентралізації.

У той час як деякі країни обговорюють усунення проміжного рівня, такий варіант зазвичай зустрічає сильне протистояння. Замість цього багато країн (як, наприклад, Італія) обирають різні шляхи його перетворення або видозміни (Вставка 2.14) (OECD, 2017a).

Вставка 2.14. **Реформування проміжного рівня влади в Італії**

Намагаючись раціоналізувати проміжний рівень урядування замість його усунення, у 2014 році Італія прийняла закон, за яким провінції країни перетворювались на міжмуніципальні органи (а також на міста зі статусом метрополії в десяти італійських метрополіях). За цим законом регіональним адміністраціям доручається визначення відповідальності та функцій для передачі від провінцій до регіональних (вищий рівень) чи муніципальних (нижчий рівень) органів влади в межах їхньої території. Наслідком цього може стати формування різних регіональних систем місцевих органів влади по всій країні. Перенаправлення кадрових ресурсів (приблизно 8000 працівників), а також активів і зобов'язань провінцій вважалося складним питанням із потенційно високими витратами на зміни, що їх потрібно реалізувати в умовах обмеженого бюджету. Хоча на початку реформи просувалися повільно, до кінця 2015 року майже всі регіони прийняли такі угоди.

Source: Adapted from OECD (2017a), *Multi-level Governance Reform: Overview of OECD Country Experiences*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en.

Повідомляють, що деякі ОТГ повертають деякі суми коштів назад до районних адміністрацій для оплати послуг, що все ще надаються районами, зокрема — соціальних послуг (World Bank, 2017a; інтерв'ю ОЕСР). Це ілюструє два моменти: по-перше, ОТГ не мають достатньої кількості кадрових ресурсів та/або інфраструктурної спроможності для надання всіх доручених їм послуг; по-друге, для районного рівня залишено місце, але вже в інших масштабах чи конфігурації.

У ситуації, що склалася, можна висловити потужний аргумент на користь переоцінки структури й ролі району. Це могло б означати: 1) збільшення розміру (ареалу та населення) районів для підвищення спроможності надавати послуги другого рівня та виконувати адміністративні функції, отримані в рамках передачі відповідальності з рівня області чи від органа місцевого самоврядування; 2)

концептуальне перетворення ролі району на дієвого надавача послуг у таких ареалах охоплення, як дільниці лікарень.

Існує щонайменше три варіанти, які могли б забезпечити такі зрушення. Першим варіантом є збереження деконцентрованого району із забезпеченням співпраці між територіями (міжрайонне співробітництво) для надання послуг вищого рівня, що є проявом угоди про міжмуніципальне співробітництво. Ці послуги можуть включати лікарні другого рівня, професійно-технічну освіту, спортивні та культурні заклади високого рівня, більш витратні соціальні служби, ширше коло послуг із охорони здоров'я населення (пожежна безпека, утримання доріг узимку, боротьба з повенями тощо), боротьбу з незаконними звалищами відходів, адміністративні послуги вищого рівня та бібліотечні послуги, тощо. Надання деяких із цих послуг (наприклад, послуги бібліотек або пожежні служби) можна забезпечувати спільно з місцевими громадами, а надання інших буде покладено повністю на плечі району. Просування міжрайонного співробітництва для переоформленого переліку послуг може слугувати підтримкою майбутніх об'єднань громад на рівні районів.

Другий варіант — об'єднання районів — можна реалізувати у форматі «великого вибуху» одразу на всій території або шляхом пробного реформування районних адміністрацій в одній або двох областях, наділивши їх новими функціями та відповідною інституційною і фіскальною інфраструктурою (децентралізованою або не децентралізованою) та проводячи експерименти з визначення оптимальних масштабів. Такий експеримент можна провести протягом визначеного періоду, після чого центральний орган влади зможе прийняти рішення про продовження використання цієї моделі та її впровадження в інших частинах країни або про припинення експерименту. У Фінляндії такий експеримент проводився протягом семи років у провінції під назвою Кайнуу, після чого влада вирішила відмовитись від реформи в інших регіонах. У свою чергу Швеція випробувала й далі розвивала асиметричний підхід до субнаціонального державного управління на регіональному рівні. Органи влади округів мають як деконцентровані (адміністративні ради округів) так і децентралізовані (ради округів, підпорядковані зібранням, що формуються за результатами прямих виборів) органи. Обсяг відповідальності ради може різнитися залежно від округу та залежить від спроможності й бажання брати на себе виконання додаткових завдань. Така техніка дозволила Швеції пристосувати структури і компетенції державного управління до спроможностей територій. Результатом став надзвичайно залежний від контексту підхід до регіонального державного управління і розвитку, що застосовується замість «універсального» підходу (OECD, 2017b). У той час як такий підхід застосовується на регіональному рівні у Фінляндії та Швеції, Україна могла б адаптувати його до рівня районів.

В обох випадках (співробітництво та об'єднання) знадобиться запровадження належної системи стимулів. Така система може набувати фінансової форми, й у контексті деконцентрації та співробітництва могла б означати забезпечення достатніх ресурсів для нового обсягу відповідальності. В умовах децентралізації (варіант із об'єднанням громад) це могло б означати створення можливостей для отримання власного доходу на рівні району. Так само важливим стимулом може стати збільшення автономії у визначенні пріоритетів та прийнятті рішень у визначених сферах відповідальності. Одночасно з цим важливо мінімізувати можливості для кумівства й патронату у сфері надання послуг. Це можна зробити

частково в рамках реформування державної служби та встановлення належних рівнів винагороди, а також за допомогою цікавих систем посад і просування по рівнях органів влади. Це один зі способів залучити державних службовців вищої ланки без порушення логічності реформи. Підвищена гласність урядування на субнаціональному рівні також може бути корисною для підвищення прозорості та підзвітності. Крім того, потрібно буде чітко розмежувати відповідальність за надання послуг між районами й ОТГ, встановивши обмеження для дублювання послуг. У випадку спільних послуг або потенційного дублювання потрібно мати сильні договори підряду між двома рівнями врядування задля чіткого визначення і встановлення функцій, механізмів фінансування тощо. Однак для того, щоб мати змогу виконувати такі договори, потрібно мати функціональне судочинство: один орган для ухвалення рішень щодо суперечностей стосовно компетенції різних рівнів влади та скарг громадян проти будь-якого з них.

Третій підхід передбачає зосередження функцій районів на одній з послуг вищого рівня із застосуванням функціонального підходу як до визначення їхньої території, так і до встановлення компетенцій. Це означає перегляд меж району відповідно до меж «ареалу охоплення» або округу для надання таких конкретних та більш ресурсовитратних послуг вищого рівня, як послуги лікарень. Скандинавські країни застосовують такий підхід до власних дільниць лікарень, однак тут існують виклики для забезпечення компетентного й ефективного доступу до послуг на віддалених та малонаселених територіях. Ці «ареали охоплення» можуть існувати у вигляді незалежних одиниць із адміністративними і фіскальними спроможностями, як у деяких регіонах США, або у вигляді спільних співпрацюючих органів, що належать групі муніципалітетів-учасників, як це зроблено у Фінляндії (Вставка 2.15).

Вставка 2.15. **Дільниці лікарень у штаті Флорида та у Фінляндії**

Лікарняна дільниця округу Палм-Біч у штаті Флорида (США) була заснована у 1998 році, коли жителі округу вирішили інвестувати в охорону здоров'я своєї громади. Вони проголосували за створення незалежної податкової дільниці для надання ряду медичних послуг, у тому числі послуг клініка первинної допомоги по всьому округу, лікарні, шкільної медицини, системи травмпунктів, кваліфікованого сестринського догляду та медичного страхування. Дільницею керують сім членів Ради комісарів, що призначаються на чотирирічний термін або працюють на добровільних засадах. Трьох комісарів призначає губернатор штату, інших трьох — Рада комісарів, іще одного призначає Департамент охорони здоров'я штату Флорида. Рада дільниці відповідає за всебічне планування та надання засобів у сфері охорони здоров'я, у тому числі лікарень і медичних послуг.

У Фінляндії **медична дільниця Центральної Фінляндії** обслуговує 21 муніципалітет і надає послуги майже з усіх медичних спеціальностей. Справи дільниці веде адміністративна рада із 49 членів на чолі з радою директорів, до складу якої входять 9 осіб. Дільниця складається з 6 оперативних територій, що поділяють між собою 25 сфер відповідальності. Крім того,

регіональний медичний центр у Центральній Фінляндії, що діє як комунальне підприємство, забезпечує основне медичне обслуговування восьми муніципалітетів. Тим часом «**HUS Group**» є спільним органом лікарняної дільниці міста Гельсінкі та області Уусімаа разом зі своїми дочірніми та пов'язаним підприємствами. Спільний орган складається з п'яти лікарняних районів, семи підприємств, що надають супровідні послуги для пацієнтів та інших осіб (аптеки, обслуговування лікарень), ведуть справи групи та надають послуги з управління майном. Рада має найвищі повноваження з прийняття рішень, а виконавчий комітет, що призначається радою і звітує перед нею, відповідає за ведення справ і фінанси спільного органа.

Джерела: Health Care District of Palm Beach County (n.d.), "About us", www.hcdpbc.org; Central Finland Health Care District (n.d.), "Health Care District", www.ksshp.fi/en-US/Health_Care_District; HUS (n.d.), "About HUS", www.hus.fi/en/about-hus/Pages/default.aspx

Враховуючи поточний український контекст, розвиток районів і передача їм конкретніших повноважень зможе допомогти у відновлення територіальної рівноваги. Залежно від обраного підходу — функціональні служби (наприклад, лікарні) чи багатопрофільний спільний орган, у рамках договорів про співробітництво чи об'єднання громад — можна дещо знизити тиск на ОТГ стосовно надання послуг вищого рівня, для яких ОТГ мають недостатньо спроможності. Так можна зробити одразу або в рамках апробації, яка дозволить проводити експерименти для визначення оптимального розміру, структур, функцій та оперативних підходів.

Органи влади знають про проблеми, пов'язані з браком реформ на рівні районів. У червні 2017 року був представлений проект закону № 6636 про порядок створення і ліквідації дільниць, визначення і зміну їхніх меж для полегшення поступової зміни розмірів районних адміністрацій, розподілу завдань, адміністративних функцій та інституційної структури (Ministry of Regional Development, 2017c). Після цього в липні 2017 року відбулася зустріч очільників областей із представниками ОТГ для роботи над вирішенням проблеми паралельних адміністрацій. Із чотирьох розглянутих органами влади варіантів реформування районів (станом на жовтень 2017 року) один варіант орієнтований на об'єднання районів, коли два чи більше сусідніх районів зливаються в один. Інші три варіанти пропонують: 1) змінити адміністративно-територіальну структуру районів по всій країні; 2) ліквідувати райони, де відбулося об'єднання усіх громад; 3) законодавче регулювання і провокування раннього припинення повноважень рад районів, де всі громади об'єдналися в одну ОТГ (Ministry of Regional Development, 2017a).

Невизначеність, спричинена правовими обмеженнями та браком настанов

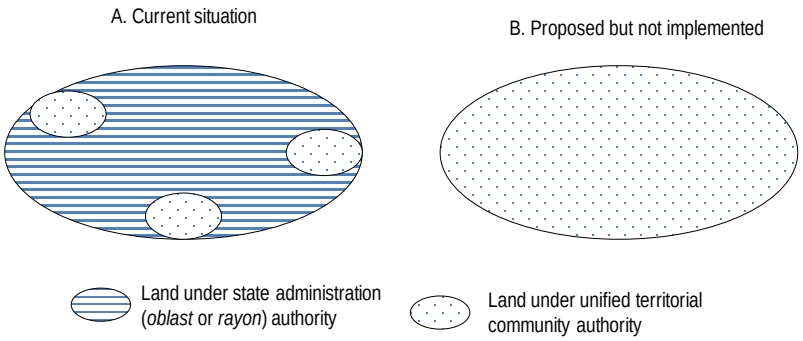
Правова невизначеність та брак методичних рекомендацій «з верхівки» здатні зробити об'єднання громад потенційно незручним для громад, обмежуючи їхні інтереси або змогу будувати підтримку об'єднання.

Серед правових обмежень процесу об'єднання — обмеженість категорій муніципалітетів, яким дозволено об'єднуватись. Міста (в тому числі районного значення), смт, села і селища можуть об'єднуватись одне з одним, але не мають

права об'єднуватися з містами обласного значення. Більше того, необ'єднані громади, які на початку виступали проти об'єднання, потім не можуть подавати заявку на об'єднання з попередніми партнерами. Це може обмежувати можливості громад, що прагнуть об'єднатися, та зменшувати потенційні досягнення децентралізації. Брак правового захисту новоутворених громад непокоїть лідерів ОТГ. ОТГ не визнаються Конституцією та не фігурують у положеннях законів про муніципалітети як офіційні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці. Визнання ОТГ як форми громади відбувається де факто: закон про об'єднання громад допускає їх утворення, але не гарантує отримання ними офіційного статусу адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, лідери ОТГ побоюються, що зміни в політиці на національному рівні спричинять втрату поточних досягнень або щонайменше їх значне послаблення (інтерв'ю ОЕСР). Це занепокоєння є актуальним та не обмежується змінами в органах влади, оскільки наразі вже відбуваються зворотні дії зі сторони влади щодо раніше створених механізмів фінансування (наприклад, розподіл акцизного податку та Державний фонд регіонального розвитку). У той час як можливості для зворотних процесів можуть зменшуватись із плином об'єднання громад та змінами адміністративної структури, це є фактором процесу прийняття рішень у місцевих громадах (інтерв'ю ОЕСР).

Одним із найбільш нагальних питань об'єднання громад є землекористування та права на землю. Існують численні причини для цього, в тому числі це брак надійної системи кадастру та нереалізовані наміри органів влади змінити законодавство, поєднані з явно невеликою кількістю готових (і нелегких) рішень. Ситуація загострюється ще більше в умовах впливу на економічний розвиток ОТГ через здатність генерувати доходи використання і освоєння земель. В Україні землі за межами адміністративних кордонів самоврядних адміністративно-територіальних одиниць належать державі, а управління ними (і отриманими від них доходами) здійснюється відповідною державною адміністрацією (обласною та/або районною). Землі в межах територіальних/ адміністративних кордонів самоврядних адміністративно-територіальних одиниць перебувають під контролем та в управлінні відповідної громади, а отримані від них доходи вважаються частиною доходів цієї громади, отриманих із власних джерел. Одним зі стимулів для об'єднання самоврядних адміністративно-територіальних одиниць була початкова пропозиція, за якою майно і права на користування землями всієї території об'єднаних громад (тобто землями в межах окремих адміністративних кордонів та землями, що знаходяться між ними) належали б таким громадам. Це також впливає на надання послуг. Наприклад, дороги, що пролягають між населеними пунктами, які утворили ОТГ, можуть підпорядковуватись районній адміністрації, яка може мати або не мати спроможності чи стимулу утримувати такі дороги. Це викликає фрагментацію надання послуг і відповідальності в межах відносно малої території та може створювати відмінності в якості цих послуг. Зі змінами у правах на землі дороги будуть підпорядковані ОТГ, оскільки громади нестимуть відповідальність за стан доріг у межах своїх адміністративних кордонів. Наразі землі в межах адміністративних кордонів кожної окремої громади у складі ОТГ підпорядковуються таким громадам разом із доходами від таких земель, але це не стосується земель між окремими одиницями, що утворюють новий місцевий орган влади (Графік 2.6).

Графік 2.6. **Чинна і пропонована структура управління земельними ресурсами і доходами**



Джерело: інтерв'ю ОЕСР із українськими посадовими особами.

Такі зміни у правах на управління земельними ресурсами могли б збільшити спроможність ОТГ у прийнятті рішень щодо справ їхніх територій, а також збільшити доходи від користування майном/ землями та сплати податків підприємств. У підсумку це збільшить їхню здатність забезпечувати кращий супровід планів територіального (і економічного) розвитку. Пропозиція, що від початку була частиною пакету стимулів для об'єднання громад, залишається невиконаною, оскільки основи для таких змін не були прийняті на рівні закону та не було створено правих засад передачі прав від обласних чи районних адміністрацій або для претензій ОТГ на такі права. У результаті маємо нечіткі майнові права, фрагментоване управління земельними ресурсами в ОТГ та обмеження для доходів із власних джерел і спроможності місцевих органів державної влади приймати рішення.

Сигнали «згори» допомогли б розвинути впевненість і довіру до реформ

Наразі відсутні основи для реалізації об'єднання громад, були видані обмежені настанови центральних органів влади стосовно очікувань, у тому числі прогнозованих результатів. Так сталося попри «перспективні плани» обласних адміністрацій (що обговорюються в наступному розділі). У численних випадках команда ОЕСР дізнавалася, що місцеві лідери були готові до об'єднання громад, але не наважувались на це без вказівок згори, або що вони чекали, поки держава не залишала іншого виходу для сільських голів (тобто, відбувалося обов'язкове об'єднання громад). Однією з причин цього може бути втрата місцевих повноважень та впливу на користь нової муніципальної ради. Іншою причиною може бути незахищеність, пов'язана з об'єднанням громад. Багато громад, що об'єднались у 2015 та 2016 роках, називають себе «ризиковими» (інтерв'ю ОЕСР).

Брак чітко викладених критеріїв (набору основних та фіксованих (обов'язкових) параметрів вибору партнерів для об'єднання на місцях) для спрямовування процесу об'єднання громад може створювати почуття невизначеності. Було поставлене малозрозуміле завдання зі створення 1500 органів місцевого самоврядування в Україні до завершення процесу об'єднання громад (Nehoda, 2014). При цьому ці цифри видаються маловідомими, а тому незрозуміло, які вони — фіксовані чи орієнтовні. Як наслідок, дуже важко визначити реальний прогрес відносно

встановлених цілей і незрозуміло, які аргументи використовувались для отримання такої кількості (1500) громад.

На додачу до цього явно відсутні строки реалізації об'єднання громад. Основою очікувань стали чутки (інтерв'ю ОЕСР). Це дуже ускладнює визначення дати завершення формування цих прогнозованих 1500 громад. Наприкінці 2016 та на початку 2017 року за результатами переговорів експертів із децентралізації та зацікавлених осіб в Україні було зроблено висновок про те, що владі потрібно розпочати процес об'єднання громад на початку 2018 року. До середини 2017 року вважалося, що цей процес розпочнеться не раніше кінця 2018 року або навіть пізніше (інтерв'ю ОЕСР). Це додає процесу невизначеності, особливо для громади, яка може прагнути об'єднання, але бажатиме це робити без «вказівок згори». Це також означає, що влада ризикує не досягнути власних цілей.

Зрештою цінним засобом буде чітко сформульований та законодавчо закріплений набір функцій ОТГ. Це дуже важливо, оскільки чітко визначені функції є основним рушієм успішної децентралізації. Єдина згадка про функції надання послуг для населення в законі про утворення ОТГ міститься у п. 5, ч. 1 статті 4 Розділу I: «якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання» (Verkhovna Rada, 2015a). Однак наразі не існує визначених механізмів формування стандартів якості чи надання послуг. Функції ОТГ все ще регулюються чинними законами про державне управління та самоврядні адміністративно-територіальні одиниці, що свідчить про відповідальність за соціально-економічний розвиток їхніх територій (інтерв'ю ОЕСР). У зв'язку з цим ОТГ можуть відповідати за виконання своїх завдань, але за законом таких доручень не отримують.

Одним із основоположних способів спростування цих занепокоєнь є чітке повідомлення органами влади своїх намірів щодо об'єднання громад — наприклад, кількості ОТГ, що будуть створені, чітких строків реалізації цього наміру, а також цільового або мінімального розміру громади в розрізі території та/або кількості населення. На підтримку цього також буде доречно укласти базові настанови щодо стандартів та/або рівня надання послуг, щоб громади мали уявлення про необхідні ресурси для об'єднання. Це не обмежує добровільності об'єднань громад, але визначає параметри цього процесу. Такі настанови (та засади їх реалізації) стануть громадам у нагоді під час обдумування процесу об'єднання. Крім того, це допоможе покращити визначеність процесу, забезпечити продовження об'єднання та здобути додаткову підтримку органів влади для просування децентралізації. Це також знизить імовірний ситуативний підхід, що наразі застосовується для реалізації процесу об'єднання громад.

Деякі громади не одразу визнають переваги об'єднання, відчуваючи, що їхніх поточних бюджетів достатньо для задоволення основних потреб. Існує також певна недовіра до реформи серед громадян, що може перешкоджати голосуванню за об'єднання громад (інтерв'ю ОЕСР). Діалог будувався навколо питання об'єднання окремих громад (що часто відбувалося за підтримки Асоціації міст України та донорів) для роз'яснення процесу об'єднання та його переваг. Однак, це відбувалося на початку процесу в умовах меншої спроможності з обміну досвідом серед колег. Створення активних можливостей для ведення діалогу та обговорення між об'єднаними й необ'єднаними громадами, коли можна обмінюватись досвідом, занепокоєннями, успіхами тощо, зможе допомогти в подоланні недовіри та невизначеності. Наскільки це можливо, найкращими будуть організація або

спонсорування цих заходів органами, які не сприймаються як такі, що отримують вигоду від самого процесу об'єднання громад. До таких органів можуть належати субнаціональні державні асоціації або інші групи, здатні мобілізовувати як об'єднані, так і необ'єднані громади.

Швидке розповсюдження міжмуніципального співробітництва (ММС)

Закон № 1508-VII від 17 червня 2014 року «Про співробітництво територіальних громад», який підтримує міжмуніципальне співробітництво (ММС), є основним компонентом реформ в Україні. Він містить засоби управління фрагментацією та підвищення ефективності надання послуг з-поміж великих міст і навколишніх громад. Він також може сприяти розвитку спроможності громад (об'єднаних та інших), опрацьовуючи вирішення згаданої вище проблеми спроможності. В Україні розвиток ММС відбувався повільно у зв'язку з великою кількістю загальних чинників, у тому числі браком інформації, обмеженим досвідом ініціювання/ організації/ реалізації проектів, обмеженістю ресурсів, браком довіри між муніципалітетами, а також недостатньою підтримкою з боку вищих рівнів влади на практиці. Однак процес швидко поширюється. У період між впровадженням закону у 2014 році та 1 липня 2016 року Міністерством юстиції України було зареєстровано лише 43 договори про міжмуніципальне співробітництво. При цьому до жовтня 2017 року було укладено вже 103 договори про міжмуніципальне співробітництво порівняно із 81 договором у квітні 2017 року (Ministry of Regional Development, 2017d; 2017b). Крім того, до жовтня 2017 року засоби міжмуніципального співробітництва використовувались у майже 490 громадах (Ministry of Regional Development, 2017b). Це надійний механізм, який допомагає українським місцевим громадам у подоланні обмеженої спроможності, зокрема в наданні послуг для населення, що робить його потужним засобом одночасної популяризації та підтримки спроможності муніципалітетів в умовах багаторівневого управління та реформи децентралізації.

Міжмуніципальне співробітництво є передвісником і результатом об'єднання громад

Підвищення популярності договорів про ММС тісно пов'язане зі збільшенням кількості ОТГ. Лише ті громади, яким було доручено більше завдань у рамках закону про об'єднання територіальних громад, та наділені ширшою автономією при їх виконанні, мають достатньо велику базу для співробітництва. Необ'єднані громади мають лише обмежений набір функцій, для виконання яких можуть бути доречним співробітництво (часто це функції у сфері культури та спорту). При цьому є численні повідомлення про випадки, коли необ'єднані громади використовували закон для потреб співробітництва — переважно для проведення культурних ярмарків і спортивних подій, а також у сфері освіти. Наприклад, перший договір про ММС передбачав відкриття дитсадка. Цей досвід допоміг показати переваги спільної праці, підвищити рівень довіри та комфорту під час спільної роботи, та врешті-решт послужив передумовою для об'єднання громад (OECD, 2017d).

Міжмуніципальне співробітництво часто використовують держави, які є або не є членами ОЕСР та яким необхідно розбудовувати територію, але які хочуть знайти альтернативу об'єднанню громад або бажають «випробувати» відносини між муніципалітетами з укладенням договору до об'єднання громад. Популярність ММС спирається на ряд чинників, у тому числі на потенційне підвищення

ефективності і зниження витрат. Наприклад, в Іспанії були виявлені явні переваги спільного управління збором відходів, особливо в малих муніципалітетах, де за оцінками зниження витрат сягало 20% (у містах із менш ніж 20000 жителів) та 22% (у містах із менш ніж 10000 жителів). В Англії за даними асоціації місцевих органів влади (Local Government Association) 416 договорів про колективне обслуговування забезпечили зниження витрат на 42 млн фунтів стерлінгів (станом на вересень 2015 року) (OECD, 2017a). До результатів ММС також належать: покращення рівня послуг для населення (у тому числі скорочення часу обробки), більш інноваційні та високотехнологічні або спеціалізовані послуги (наприклад, завдяки застосуванню спільних технологій), підвищена продуктивність роботи кадрів, доступ до знань експертів (особливо у віддалених населених пунктах, що потерпають від браку кваліфікованих кадрів) (Вставка 2.16) (Local Government New Zealand, 2011; OECD, 2017a).

Вставка 2.16. **Сталий збір і утилізація відходів, Корча, Албанія**

У 2008–2009 роках у рамках фінансового співробітництва між Німеччиною та Албанією уряди цих країн розробили спільний проект зі створення сучасної екологічної та сталої системи управління збором та утилізацією відходів у регіоні Корча, що на південному сході Албанії. Для цього була створена компанія «KRWM» з надання всеосяжних послуг управління збором та утилізацією твердих відходів для приблизно 320 000 жителів 28-ми самоврядних адміністративно-територіальних одиниць. Це потребувало вжиття інвестиційних заходів для побудови нових об'єктів (нового регіонального санітарного полігона і станцій перевалки) і розбудови спроможності: консультаційний консорціум IU-RWA-FLAG висловив підтримку проекту через інституційне підсилення нової компанії, що займається відходами, та розробки первинного бізнес-плану.

В рамках проекту були отримані багатообіцяючі результати завдяки тривалій співпраці основних зацікавлених сторін, сильному лідерству мерів, які ініціювали цю діяльність, ретельному аналізу стану справ у сфері роботи з відходами, створенню системи моніторингу й контролю для забезпечення окупності, а також інформуванню громадськості. Покращення відбувались на рівні місцевого управління збором та утилізацією твердих відходів, особливо на стадії збору, з підвищенням ефективності роботи «KRWM» і місцевих органів з надання послуг зі збору та утилізації твердих відходів. У розрізі стратегічного планування було продумано та здійснено матеріально-технічне забезпечення перевезень на великі відстані до нового регіонального санітарного полігона, системи моніторингу і планування відходів та концепції обслуговування обладнання. Цей проект також заохочував тіснішу співпрацю з місцевою громадою, а публічні компанії та некомерційні організації висловили зацікавленість у розробці пілотних програм сортування, повторного використання та утилізації в місцях виникнення.

Джерело: Dakoli-Wilson, A. (2017), "Inter-municipal co-operation in solid waste management", http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/decentralisation-in-ukraine.htm; Gopa infra (2017), "Solid waste management in South-East region", webpage, https://www.gopa-infra.de/projects/solid-waste-management-south-east-region.

Іншим мотивом для підсилення ММС може бути допомога у виконанні нових вимог щодо обов'язкового обслуговування (та інших вимог), що висуваються у зв'язку зі змінами в доручених завданнях та/або реформою децентралізації. Наприклад, в Ісландії ММС стало обов'язковим для малих муніципалітетів (де кількість жителів не перевищує 8000 осіб) у результаті децентралізації надання соціальних послуг для осіб з інвалідністю (OECD, 2017a). Як і в Україні, в Нідерландах ММС розвивалося одночасно з об'єднанням муніципалітетів та набуло обертів у процесі децентралізації ряду додаткових функцій місцевих органів влади, зокрема у сферах зайнятості та служб соціально-побутового забезпечення. Для виконання цих нових і складних функцій та покращення стану фінансового управління, багато нідерландських муніципалітетів створили нові кооперативні структури (наприклад, міжмуніципальні соціальні служби).

ММС не має негативних наслідків, однак передбачає високі транзакційні витрати й виникнення зовнішніх ефектів. Воно іноді погано піддається вимірюванню, зазнає викликів щодо прозорості та може породжувати політичні, організаційні та оперативні ускладнення. Загальна ефективність ММС залежить від ряду чинників, у тому числі від кількості залучених муніципалітетів, обсягу транзакційних витрат і характеристик відповідного публічного блага (Bartolini and Fiorillo, 2011; OECD, 2017a).

Попри ці виклики, держави-члени ОЕСР продовжують доопрацьовувати свої підходи з метою заохочення використання ММС серед місцевих органів державної влади. Наприклад, більшість держав-членів ОЕСР прийняли закони на підтримку міжмуніципального співробітництва, як це зробила й Україна. У деяких випадках правові засади були адаптовані для реалізації ММС шляхом створення заохочень або встановлення вимог, за якими муніципалітети укладають договори про співробітництво. Так було зроблено в Австрії 2011 року, в Чилі 2011 року, в Новій Зеландії 2013 року та у Словацькій Республіці у 2012 та 2013 роках (OECD, 2017a). У декількох країнах ММС набуло обов'язкового характеру для малих муніципалітетів та/або спеціалізованих служб (як, наприклад, збір та утилізація відходів у Греції) (Вставка 2.17) (OECD, 2017a).

Розширення зон міжмуніципального співробітництва

Одночасно з розвитком ММС в Україні основне місце все ще посідають потреби в наданні послуг, для чого більшість договорів укладається на строк від двох до трьох років. Це пов'язано з обережним ставленням місцевих органів влади до співробітництва та страхом перед довгостроковими зобов'язаннями. До серпня 2017 року договори про ММС передбачали проведення ремонту місцевих доріг, реконструкцію соціальної інфраструктури громади (наприклад, шкіл та лікарень), збір та утилізацію твердих відходів, створення або відновлення місцевої протипожежної інфраструктури, реконструкцію місцевої основної інфраструктури (водоохоронних дамб і берегових укріплень) (Ministry of Regional Development, 2017d). У жовтні 2017 року за результатами оцінювання було виділено основні напрямки найбільш активного співробітництва (Графік 2.7), що відображають найактуальніші для українських громад послуги.

Ці напрямки — вагомі відправні точки для співробітництва, особливо з урахуванням новизни цього механізму для багаторівневої системи управління в Україні. У процесі роботи підтримка договорів «другого покоління» про ММС з боку влади (наприклад у сфері громадського транспорту) об'єднала в собі

економічний розвиток, великі інфраструктурні проекти і технології (наприклад, Інтернет). Договори про ММС також застосовуються до закупівель, функціонування операційних (у роботі з клієнтами) та допоміжних підрозділів (у роботі над фондом оплати праці, фінансуванням, комплаєнсом і контролем). У цих напрямках договори про співробітництво допоможуть підвищити якість та розширити коло доступних для громадян послуг, а також підвищити якість життя та підтримати завдання з регіонального розвитку в Україні. Більше інформації можна отримати, розглянувши досвід Польщі щодо ММС у сфері громадського транспорту та досвід Бразилії з регіонального економічного розвитку (Вставка 2.18).

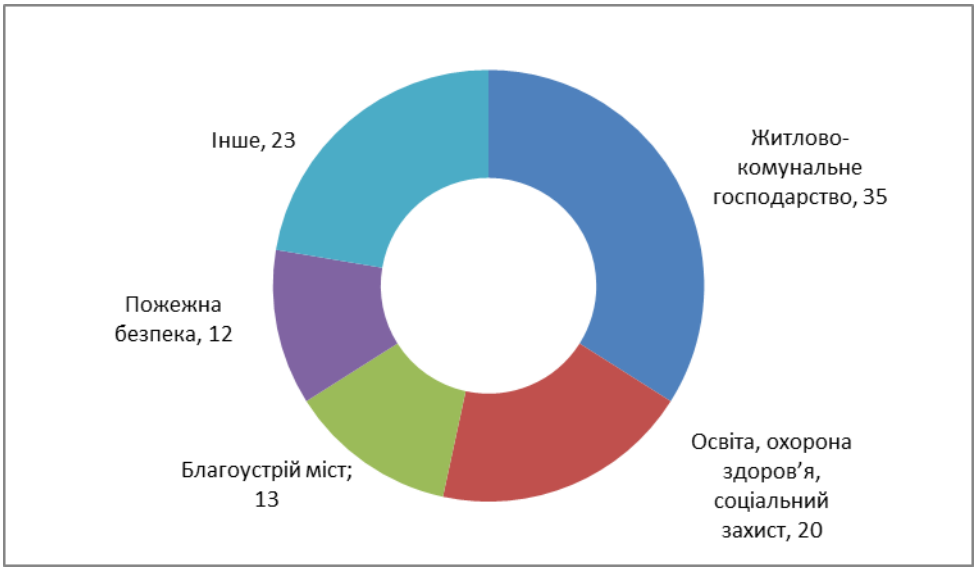
Вставка 2.17. **Приклади обов'язкового міжмуніципального співробітництва в державах-членах ОЕСР**

В **Угорщині** згідно з кардинальним законом від грудня 2011 року муніципалітети з кількістю жителів до 2000 повинні перегруповувати свої адміністративні служби в місцеві органи влади. В **Естонії** запропонований закон передбачає обов'язкове міжмуніципальне співробітництво за деякими напрямками. Цей закон також розширює функції міжмуніципальних груп. В **Італії** закон 56/2014 про муніципальні союзи суттєво підсилив ММС (яке набуло поширення після 1990 року) у приблизно 500 муніципальних союзах та громадах у гірській місцевості. Була встановлена мінімальна кількість жителів — муніципалітети, де кількість жителів не перевищує 5000, повинні приєднатися до муніципального союзу. До функцій таких союзів були включені всі базові функції муніципалітетів. Закон **Португалії** 75/2013 передбачав створення 23 обов'язкових міжмуніципальних громад у форматі субрегіональних органів, відповідальних за реалізацію територіальних стратегій номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики «NUTS 3» (перегрупування існуючих громад міст і міжмуніципальних громад загального значення та деяких попередніх метрополій). У **Франції** з часів прийняття закону NOTRe про новий територіальний устрій республіки всі муніципалітети повинні мати міжмуніципальні структури — громадські установи з питань міжмуніципального співробітництва, що фінансуються за рахунок місцевих податків. Незважаючи на дуже хороше охоплення території Франції міжмуніципальними структурами, в країні все ще існували «сірі» зони з «ізольованими» муніципалітетами. Багато таких «ізольованих» територій були зосереджені в регіоні Іль-де-Франс та змушені були приєднатися до Паризької метрополії.

Джерело: Adapted from OECD (2017a), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en.

Графік 2.7. **Угоди про міжмуніципальне співробітництво в Україні: Номер за категорією послуг**

Період до жовтня 2017 року



Джерело: Ministry of Regional Development (2017b), "Monitoring of the process of power decentralisation and local governance reform", https://www.slideshare.net/oleksandrvirnyk/monitoring-of-decentralisation-17102017-en?next_slideshow=1.

Вставка 2.18. **Приклади договорів «другого покоління» про міжмуніципальне співробітництво — від Польщі до Бразилії)**

У **польському місті Гдиня** у 1992 році створено власне відомство, відповідальне за громадський транспорт (ZKM Gdynia). Компанія ZKM Gdynia розробила уніфіковану транспортну мережу й уклала контракти з громадами, що охопили як автобусні маршрути в їхніх межах, так і автобусні маршрути між громадами. В кожному контракті було зазначено потрібну частоту перевезень і рівень якості обслуговування; були проведені тендери — окремо для відбору перевізника, і окремо для громади-партнера. Мережа надає пасажиру можливість купити дійсний у всій мережі єдиний квиток, а також отримувати інформацію про весь громадський транспорт у певній місцевості. Польський регіон **Верхня Сілезія** пропонує інший приклад. Це давній гірничопромисловий регіон, для якого характерні значні маятникові потоки між місцями проживання та місцями роботи. З огляду на відсутність фінансування на державному чи регіональному рівнях, муніципалітети змушені сплачувати внески до Асоціації муніципального громадського транспорту промислового району Верхньої Сілезії в розмірі фіксованого відсотку від загального обсягу доходів їхніх бюджетів. Встановлений відсоток часто ставав предметом суперечок, оскільки менші громади не могли дозволити собі сплачувати більше, ніж половину суми запропонованого внеску, й погрожували вийти з об'єднання. Наприкінці 1990-х і на початку 2000-х років якість послуг громадського транспорту значно погіршилася, бо на Асоціацію були передані функції, внаслідок чого громадський транспорт став для мерів політично неважливим. Нову модель було запропоновано 2007 року: внески розраховувалися на базі дефіциту певної окремої лінії. За нових умов базою для розрахунку внесків муніципалітетів стала кількість пасажирів, — (цю цифру отримували через репрезентативний обрахунок пасажирів), — помножена на суму середнього доходу з пасажира (однаково по всій мережі) мінус чиста вартість. Дефіцит ділився між муніципалітетами в залежності від машино-кілометрів на території громади. Нова модель далека від досконалості, проте започаткувала систему, більше орієнтовану на обслуговування клієнта.

У **Бразилії** міжмуніципальний консорціум Великого регіону АВС у штаті Сан-Паулу є хорошим прикладом міжмуніципального співробітництва заради розвитку економіки. До складу цього консорціуму входять сім муніципалітетів (приблизно 2,4 млн жителів). Він був створений головами громад у 1990-х роках для пошуку рішень проблеми зниження економічної активності, яке на той час відбувалося в зазначеному регіоні. У рамках консорціуму були створені інтегровані стратегії для ряду галузей з метою підвищити спроможність муніципалітетів досягати своїх стратегічних цілей у координуванні управління та співробітництва установ/ агентів. На консорціум покладено відповідальність за координування стратегічного планування в регіоні, розвиток економіки та інші напрямки політики, що перетинають міжмуніципальні кордони пов'язаних громад. Регіон АВС посідає третє місце серед промислових центрів Бразилії; до його складу входять такі міста: Санту-Андре, Сан-Бернарду-ду-Кампу та Сан-Каетано-ду-Сул. Разом із містами Діадема, Мауа, Рібейран-Піріс та Ріу-Гранді-да-Серра вони утворюють Великий регіон АВС, представлений міжмуніципальним консорціумом (Gray, 2015).

Джерела: Wolanski, M. (2017), "Inter-municipal co-operation as a tool to foster road infrastructure

development and efficient public transport service delivery"; OECD (2013b), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en; Original sources: Slack, E. (2007), "Managing the co-ordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance"; Gray, D. (2015), "Transforming Brazil's industrial heartland", www.the-report.com/reports/brazil/education-in-brazil/transforming-brazils-industrial-heartland (accessed 23 October 2017).

Механізми підтримки посиленого співробітництва муніципалітетів

Основним елементом успішних домовленостей про ММС є лідерство та підтримка з боку вищих рівнів влади. Така підтримка допомагає долати перешкоди у співробітництві різних територій, що подекуди можуть походити з національної політики та всі разом легше піддаються коригуванню при залученні органів влади вищого рівня (OECD, 2016; 2014c; 2013c).

У ході об'єднання громад і виникнення актуальніших підстав для укладення договорів про ММС серед українських громад, в органів влади може виникнути бажання розглянути різні способи підтримки масштабнішої та різноманітнішої співпраці, в тому числі в зонах великих міст, заради покращення роботи над вирішенням різноманітних проблем розвитку міст (зокрема, планування економічного розвитку, територіальне планування, житлова політика, громадський транспорт, розвиток міської інфраструктури, доступ до мережі Інтернет тощо). Механізми стимулювання часто використовуються для заохочення укладення домовленостей про співробітництво громад, підсилення міжмуніципального діалогу, розвитку зв'язків та обміну інформацією. Такі стимули часто існують у фінансовій формі, наприклад у формі грантів на міжмуніципальне співробітництво, спеціального режиму оподаткування (як у Франції), додаткових коштів на фінансування спільних інвестиційних пропозицій (як в Естонії та Норвегії), бонусних грантів для муніципалітетів, які забезпечують економію в рамках співробітництва (як в Іспанії). Системи заохочень також можуть набувати більш практичної форми та включати проведення консультацій і надання технічної допомоги, забезпечення методичних рекомендацій і вжиття заходів, а також популяризацію обміну інформацією. На практиці такі методи використовуються зокрема в Канаді, Норвегії та США.

Деякі органи влади також запровадили нові види контрактів і договорів про партнерство для підтримки ММС. Добрим прикладом можна назвати Польщу та її територіальні контракти, а також португальські багаторівневі контракти. Роблячи акцент на об'єднанні громад замість співробітництва, Японія також розпочала перевіряти значення договорів про співробітництво та запровадила договори про партнерство як новий вид договорів, передбачений законом про автономію на місцевому рівні від 2014 року (OECD, 2017a). В Україні важливість підтримки вищого рівня та систем стимулів можна чітко спостерігати на прикладі Полтавської області, де робота обласної ради була одним із рушіїв успішних договорів про співробітництво (інтерв'ю ОЕСР) (Вставка 2.19). У цих умовах залишається простір для додаткової підтримки чи заохочення з боку влади як на національному, так і на регіональному рівні.

На додачу до підтримки ефективнішого надання послуг для населення, ММС також може бути корисним для України під час подолання ускладнень, пов'язаних із обмеженими можливостями об'єднання громад (зокрема, неможливістю його реалізації та часто недостатнім бажанням малих громад об'єднуватися з містами

вищого (обласного) рівня), сприяти співробітництву за межами базових послуг для населення, розвивати довіру можливих партнерів для об'єднання громад, а також створювати вигоди, пов'язані з економією від агломерації та зв'язків між містами/селами. Також варто розглянути можливість експерименту з домовленостями про співробітництво на рівні районів для надання послуг другого рівня.

Рішення України про сприяння об'єднанню муніципалітетів є логічним першим кроком до децентралізації. Без більшого масштабу та спроможності приносити дохід українські самоврядні адміністративно-територіальні одиниці не змогли б узяти на себе відповідальність за надання послуг, місцеві адміністрації та розвиток, яка є результатом децентралізації інституційних та управлінських структур. Крім того, працюючи над вирішенням проблеми адміністративної фрагментації за допомогою об'єднань та (меншою мірою) міжмуніципального співробітництва, Україна долає деякі обмеження зростання, пов'язані з адміністративною фрагментацією. В ході цієї роботи Україні потрібно зберегти темпи об'єднання громад і забезпечувати створення громад із достатньою спроможністю для подолання викликів і виконання вимог децентралізації.

Вставка 2.19. **Міжмуніципальне співробітництво в Полтавській області**

Полтавська область посідає провідне місце у сфері міжмуніципального співробітництва (ММС) в Україні. До липня 2017 року тут було укладено 34 договори про ММС із 81 договору про ММС в усій Україні (усього 42%), а до середини серпня 2017 року на область припадало вже 52 з 92 договорів про ММС (усього 56%). Представники Полтавської області приписують такий успіх впливу ряду чинників, основним із яких названо підтримку та координування з боку Полтавської обласної ради. Наприклад, обласна рада організувала конкурс, де одну з номінацій було виділено під проекти ММС, а переможець отримав 600 000 гривень. Вона також підтримує інновації шляхом пошуків нових напрямків і способів застосування ММС. Із 34 проектів 15 присвячені збору та утилізації відходів — напрямку, де ММС традиційно займають сильні позиції. При цьому в Полтавській області також діють договори про ММС щодо забезпечення доступу до мережі Інтернет для кожної малої громади (найскладніші договори) та домовленості щодо інфраструктури, доріг та охорони довкілля. Успіх ММС також залежить від його управління та організації. У Полтавській області можна спостерігати вихід спроможності до ММС за межі органів місцевого самоврядування на прикладі укладення трьома районами договорів про співробітництво, а також на прикладі співробітництва між Полтавою і Києвом.

Джерело: Comments by representative from Poltava *oblast* during OECD seminar in Zhytomyr, Ukraine, 18 July 2017; Ministry of Regional Development (2017d), "Register of contracts on inter-municipal co-operation between amalgamated territorial hromadas" (in Ukrainian), www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/reestr-01.07.2016.pdf (accessed 1 July 2017); www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/reestr-21.08.2017.pdf.

Вставка 2.20. **Рекомендації щодо посилення процесу об'єднання громад**

Для підсилення та утримання темпу об'єднання громад, з метою розвитку децентралізації, ОЕСР рекомендує:

- **Реформувати рівень *району*** і продовжити підтримку процесу об'єднання громад, беручи до уваги:
  - Коригування функцій із адаптацією до надання послуг вищого рівня шляхом
    - запровадження функціональних округів для конкретної послуги вищого рівня (зокрема, послуги лікарень); або
    - підтримки співпраці різних юрисдикцій для надання однієї чи більшої кількості послуг у рамках договорів чи спеціалізованих спільних органів; або
    - апробації об'єднання районів в одній чи двох обраних областях із урахуванням досвіду об'єднання громад та проведенням експериментів із визначення розмірів.
  - Створення стабільної системи стимулів на підтримку співробітництва, включаючи:
    - фінансові механізми:
      - збільшення сум переказів на забезпечення фінансування повноважень на випадок, якщо об'єднання районів не відбудеться
      - упровадження можливостей отримання доходів із власних джерел на випадок децентралізації районів.
    - нефінансові механізми:
      - збільшення автономії у визначенні пріоритетів та прийнятті рішень у визначених сферах відповідальності.
  - Мінімізацію стимулів та можливостей для кумівства та патронату у сфері надання послуг шляхом:
    - реформування державної служби, в тому числі встановлення належних сум винагороди, цікавих посад і просування між рівнями влади
    - сильних договорів підряду, що чітко визначають функції, механізми фінансування, системи моніторингу та оцінювання, стандарти якості тощо, в галузях, де існує дублювання функцій районів і об'єднаних територіальних громад (ОТГ) або де є спільні служби
    - зміцнення практичної реалізації відкритої влади й електронного уряду.
- **Підвищити стабільність та чіткість** процесів об'єднання громад і децентралізації, у тому числі шляхом:
  - створення правових засад адміністративного,

територіального та інституційного статусу новостворених ОТГ
  - забезпечення послідовності систем стимулів та фінансування процесу об'єднання й нових об'єднаних громад (запроваджені системи мають залишатися чинними).
  - встановлення та оприлюднення чітких строків для добровільного об'єднання, по сплину яких об'єднання стає обов'язковим
  - формування основ або чітких настанов щодо реалізації об'єднання громад, зокрема щодо строків, мінімального розміру (кількості жителів, площі чи обох цих показників) майбутньої громади, стандартів надання послуг, яких потрібно дотримуватись, тощо.
- **Вирішити проблеми недостатньої спроможності після об'єднання громад**, — бо такі проблеми шкодять процесу децентралізації, — з використанням таких підходів:
  - заохочення до об'єднання громад, що мають більше шансів на створення муніципалітетів із достатньою спроможністю, шляхом:
    - продовження реалізації нового підходу, що обмежує нові об'єднання громад, які не відповідають вимогам Перспективного плану
    - застосування асиметричного підходу до децентралізації завдань і передача ширшого кола функцій громадам, які мають більші розміри та більше ресурсів
    - сприяння додатковим об'єднанням громад або об'єднанням громад «другого покоління», коли допускається об'єднання двох сусідніх ОТГ чи ОТГ з недостатньою спроможністю або коли відбувається приєднання необ'єднаної громади до ОТГ
    - сприяння об'єднанням громад, що зміцнюють зв'язки між містами/ селами та/або підтримують досягнення економії на агломераціях.
  - формування постійного діалогу та обговорення в колі громад для заохочення обміну досвідом, питаннями, успіхом тощо, що можуть допомогти в подоланні недовіри й невпевненості в цьому процесі та одне в одному (заради підтримки майбутніх об'єднань громад).
- Посилити міжмуніципальне співробітництво як засіб заохочення майбутніх об'єднань громад і усунення пробілів у спроможності надавати послуги, в тому числі в зонах великих міст, шляхом:
  - продовження просування міжмуніципального співробітництва для надання життєво важливих базових послуг
  - формування стимулів для проектів, що передбачають співробітництво для надання інноваційних послуг і

послуг другого рівня (наприклад, громадський транспорт, інтегрований розвиток економіки, великі інфраструктурні проекти, технології, адміністративні послуги тощо)
- надання правової підтримки співробітництву між необ'єднаними громадами, ОТГ та необ'єднаними сусідами, оскільки таке співробітництво часто слугує передумовою об'єднання громад
- диверсифікації систем стимулів із урахуванням
  - фінансових механізмів, як-от спеціальні гранти на певні типи проектів або додаткові кошти на реалізацію пропозицій щодо спільних державних інвестицій
  - нефінансових механізмів, як-от консультації чи підтримка технічних служб, сприяння обміну інформацією, видання методичних рекомендацій і заходів щодо закупівель, нових видів контрактів і договорів про партнерство.

Досягнення в області регіонального розвитку, 2014–2017 рр.

Загальносистемний підхід до багаторівневого державного управління не може бути застосований без залучення регіонального рівня. Кращі показники регіонального розвитку будуть критичними для пом'якшення наявних соціально-економічних нерівномірностей у системі територіального устрою України, й вони можуть виникнути у процесі децентралізації. Регіональні органи влади цілком здатні очолити економічний та соціальний розвиток відповідно до тієї ситуації, в якій вони перебувають, при цьому підтримуючи зростання громад. Так само й органи місцевого самоуправління мають краще розуміння потреб своїх громадян у тому, що стосується послуг — наприклад, регіональні органи влади краще здатні визначити вимоги до виробництва та розвитку своїх територій, а також обізнані про унікальні характеристики місцевості, які можуть цьому допомогти. Регіональні органи влади також мають міцні зв'язки із суб'єктами політики, соціального життя та ринку у своїх місцевостях, а отже, мають гарні можливості, щоб зібрати разом усіх суб'єктів та спрямувати основні місцеві ресурси на покращення їхньої конкурентоспроможності.

Підготовлений ОЕСР Територіальний огляд України висвітлив потребу в чіткому визначенні політичних пріоритетів — наприклад, зростання та рівність — та визначити й оновити головні цілі регіонального розвитку (OECD, 2014a). Також рекомендується змінити метод планування зі статичного методу, що застосовував директивний підхід, котрий складався зі створення плану та вимог до його виконання, на більш динамічний підхід, що використовує плани як інструменти узгодження між державними і приватними суб'єктами, в тому числі під час постановки завдань (Вставка 2.21) (OECD, 2014a).

Вставка 2.21. **Застосування «нової» парадигми до політики регіонального розвитку**

Впродовж останніх кількох десятиліть країни-члени ОЕСР з метою вирішення проблем національного зростання змістили наголос у своїх політиках регіонального розвитку з директивної, зумовленої інфраструктурою, політики, що зосереджувалася на відсталих регіонах, на більш інтегровані, орієнтовані на ринок підходи. Результатом цього стала «нова парадигма», що керує політикою регіонального розвитку та зосереджує зусилля й ресурси на розбудові конкурентоспроможних регіонів та об'єднанні місцевих суб'єктів і основних ресурсів, а не на перекиданні ресурсів з провідних регіонів до відсталих регіонів.

Таблиця 2.6. **Стара й нова парадигми політики регіонального розвитку**

Діяльність	«Стара» парадигма	«Нова» парадигма
Цілі	«Урівноваження» економічних показників шляхом згладжування територіальної нерівності	Використання невикористаного регіонального потенціалу з метою створення конкурентоспроможності
Стратегії	Підхід, зумовлений потребами сектора	Інтегровані проекти розвитку
Інструменти	Субсидії та державна допомога	Розвиток соціальної та фізичної інфраструктури
Суб'єкти	Центральний уряд	Різні рівні уряду
Одиниця територіального аналізу	Адміністративні райони	Функціональні райони
Спрямованість	Перерозподіл ресурсів з провідних регіонів до відсталих регіонів	

Джерела: OECD (2009a), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en; OECD (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264076525-en; OECD (2011b), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en.

Політика регіонального розвитку України — від планів на папері до їх практичного виконання

Україна зробила значний прогрес у своєму підході до регіонального розвитку та його плануванні на державному, регіональному та на місцевому рівнях. Труднощі часто полягають у переході з планів на папері до їх практичного виконання, і в Україні виконання може бути проблемою, як і в багатьох інших країнах. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року[14] узгоджується з іншими цілями уряду, підкреслюючи необхідність у децентралізації державних повноважень та фінансових ресурсів до місцевого рівня та закликаючи до кращого узгодження між державними цілями та пріоритетами секторальної політики (Кабінет Міністрів, 2014b). Нею визнається, що досягнення фактичних результатів пов'язано, серед іншого, з визначеними у Концепції територіальними виконавчими

та адміністративними структурами, які все ще не діють. Отже, регіональна стратегія України стоїть перед такою самою проблемою, що й реформа багаторівневого державного управління та децентралізація — це необхідність знайти альтернативні підходи до повної реалізації, при цьому також розбудовуючи серед регіональних суб'єктів імплементаційну спроможність.

Теоретично, наявна динаміка взаємного посилення між реформою багаторівневого державного управління та децентралізацією, Державною стратегією регіонального розвитку (ДСРР) та стратегіями субнаціонального розвитку. Добровільні об'єднання, співпраця між муніципалітетами, а також бюджетна децентралізація можуть створити значну ресурсну спроможність, наприклад, у плануванні, розвиткові інфраструктури та наданні послуг. Це, у свою чергу, допомагає більш динамічному та збалансованому регіональному розвиткові, економічній конкурентоспроможності та покращенню рівня життя — все це є стратегічними завданнями на національному та субнаціональному рівнях. ДСРР, маючи в якості одного з принципів діяльності принцип субсидіарності, сприяє зростанню повноважень субнаціональних органів влади у прийнятті технічних рішень, що є елементом адміністративної децентралізації. На додаток, ДСРР передбачає, що на обласному рівні й обласними органами влади розроблятимуться не тільки плани регіонального розвитку, але й те, що вони братимуть до уваги інтереси органів місцевого самоврядування.15 На субнаціональному рівні деякі обласні регіональні стратегії містять чіткі посилання на децентралізацію (наприклад, у Львівській області), посилення співпраці між муніципалітетами (наприклад, у Харківській, Львівській та Полтавській областях) та сприяння ОТГ (наприклад, в Одеській та Львівській областях). Проте планування розвитку не обмежується лише обласними державними адміністраціями. Більші за розміром органи самоврядування в Україні, наприклад, у Львові та Одесі, запроваджують плани стратегічного розвитку своїх міст, у тому числі економічного розвитку (Вставка 2.22). Менші міста, такі як Миколаїв та Житомир, також розробляють «інвестиційні паспорти». Останні служать дорожніми картами економічного розвитку, а також надають суб'єктам господарювання й потенційним інвесторам інформацію щодо пріоритетів розвитку, наявної землі та можливостей розвитку, діапазону послуг та інвестиційної підтримки, що пропонується місцевою адміністрацією.

Вставка 2.22. **Планування розвитку в м. Одеса**

Стратегія економічного та соціального розвитку м. Одеси до 2022 року пропонує засоби та методи управління економічним і соціальним розвитком міста. Вона закладає бачення майбутнього міста та окреслює десять головних стратегічних напрямів діяльності — від конкурентоспроможності й інфраструктури до технологій та дитинства. У ній також встановлені показники рівнів відліку та цілей, які можуть допомогти здійснювати моніторинг та оцінювання досягнень стратегії та результатів у кожному напрямку діяльності.

На додаток до своєї Стратегії розвитку, місто Одеса запровадило «Одеса 5Т» — інвестиційну стратегію, зосереджену на таких напрямках, як транспорт, туризм, торгівля, технології та фінанси і безпека. Команда «Одеси 5Т», очолювана заступником мера, працює над покращенням інвестиційного клімату у співпраці з виконавчими органами та бізнес-спільнотою, а також готує широкий спектр міських інфраструктурних

проектів, у тому числі стосовно громадського транспорту, авіаперевезень, індустріальних парків, облаштування та благоустрою сучасних набережних та концентрації інновацій.

Джерела: City of Odessa (2013), Odessa Economic and Social Development Strategy to 2022, http://omr.gov.ua/images/File/DODATKI2013/strategia_eng.pdf; Odessa 5T (2016), "Municipal investment projects", Odessa 5T Investment Agency, Odessa, Ukraine.

Посилення етапу планування проектів

На практичному рівні регіональний розвиток України стикається з певними загальними проблемами реалізації, що по суті взаємопов'язані: недостатня та обмежена кількість належних проектних пропозицій від субнаціональних органів влади, труднощі у визначенні чітких пріоритетів (про цю проблему також було зазначено у 2013 році) та нестабільне фінансування, незважаючи на законодавчо встановлені механізми та джерела.

Забезпечення надання належних проектних пропозицій

ДСРР передбачає, що кожна область повинна розробити власний план регіонального розвитку, який, у свою чергу, підтримується місцевими планами розвитку, підготовленими органами самоврядування міст обласного або районного значення, ОТГ або районними державними адміністраціями для менших або не об'єднаних громад. Як тільки пропозиції затверджено відповідною обласною державною адміністрацією, а після цього — Комісією Міністерства регіонального розвитку, регіональний орган, що представив проект, може подати заявку на фінансування.

Однією з проблем, із якою, як повідомляється, зіткнулася згадана Комісія, є якість та характер самих пропозицій, зокрема тих, що надходять від ОТГ. Серед кваліфікаційних критеріїв є критерій «доданої вартості». Наприклад, чи є проект привабливим для інвестування приватним сектором, чи може він генерувати приватні інвестиції, чи покращує він якість таких послуг, як освіта, або чи сприяє він збільшенню соціальної інфраструктури, такої як стартапи, малі та середні підприємства тощо. Повідомлялося, що в перший рік більша частина проектів розвитку спрямовувалася на базове будівництво і ремонт. Проблеми зі спроможністю не є дивними завдяки кільком чинникам. По-перше, в субнаціональних органів влади немає серйозного досвіду у плануванні розвитку та перебиранні на себе відповідальності за реалізацію — адміністрування та планування в Україні традиційно здійснювалися згори. Отже, більш сучасний підхід є відносно новим явищем, а для того, щоби впоратися з вимогою до планування, потрібно отримати нові навички. По-друге, більшість органів місцевого самоврядування мали обмежену сферу відповідальності, а місцеве планування покладалося на районні державні адміністрації. По-третє, органи місцевого самоврядування мали обмежені надходження, що впливало на їхню здатність інвестувати в окремі пріоритетні напрямки розвитку громад. Все наведене вище, у свою чергу, обмежувало здатність більшості органів місцевого самоврядування формувати навички, необхідні для розробки та реалізації інтегрованих програм розвитку.

При просуванні вперед слід приділити увагу портфелю проектів. Хоча брак спроможності або досвіду при складанні проектних пропозицій на рівні ОТГ може

бути обмежувальним чинником, питання також може полягати у структурних аспектах системи затвердження проектів. Щороку центральний уряд виходить із закликом до обласних державних адміністрацій надати пропозиції, які, у свою чергу, вимагають надання пропозицій та отримують їх від уповноважених органів місцевого самоврядування. Хоча пропозиції затверджуються обласними державними адміністраціями, усі вони зрештою подаються до центральних органів для перевірки їх на узгодженість зі стратегією регіонального розвитку. Як повідомляється, система має надати ще один стимул для об'єднання через надання переваги проектам, надісланим від ОТГ (над проектами інших категорій муніципалітетів) та є політично дискримінаційною, що може знеохотити субнаціональні органи влади від пропонування більш інноваційних планів, якщо їх не затверджено (інтерв'ю ОЕСР).

Надання пріоритетності проектам розвитку: Вихід за межі «фізичної інфраструктури»

Інфраструктура має позитивний вплив на регіональне зростання за наявності інших основних чинників, таких як людський капітал та інновації (OECD, 2012). Щоб гарантувати, позитивну роль і більшу дохідність для регіонів від інфраструктури та інфраструктурний інвестицій, слід також розглянути політики, які спрямовані на формування людського капіталу (включаючи набуття навичок), інновації, агломераційну економію та віддаленість від ринків. Без планування розвитку та стратегій, які підтримують ці додаткові виміри, інвестування в інфраструктуру буде менш ефективним (OECD, 2012). Водночас, багато регіонів ОЕСР виявили, що великі інвестиції у формування людського капіталу не обов'язково стимулюють регіональне зростання або обмежують відтік мізків, якщо не будуть розв'язані інші обмеження зростання, такі як бар'єри на шляху розвитку приватного сектора (OECD, 2014a).

Безперечно, «фізична» інфраструктура в Україні потребує покращення, і хороша інфраструктура може приваблювати, сприяти та покращувати створення і збереження факторів виробництва. Проте сильний акцент на такій інфраструктурі, що характеризує пропозиції щодо проектів розвитку, які висуваються українськими регіональними органами, потребує певного аналізу. Цей акцент може відображати поєднання нагальної необхідності та більш «традиційного» підходу до регіонального розвитку. Проте він також може відображати поганий розподіл відповідальності між рівнями врядування в Україні, коли наявна плутанина в питанні «хто за що відповідає» (Lankina, Gordon and Slava, 2017). Наприклад, муніципалітети несуть відповідальність за певну інфраструктуру та її експлуатацію. Водночас, «Укравтодор» відповідає за дороги, в тому числі за їх будівництво і ремонт. У тому випадку, коли це міст (інфраструктура), якщо дорога, що пролягає ним, вимагає оновлення, наявний високий ризик бездіяльності, оскільки жоден рівень уряду не зобов'язаний до вжиття заходів. Чи є оновлення дорожнього покриття мосту мосторемонтними роботами, а відтак перебуває в компетенції муніципалітету (що вимагає фінансування з муніципальних коштів), чи це функція ремонту доріг, а отже, відповідальність центрального уряду, що фінансується з державного бюджету? Чіткої відповіді немає, а результатом цього є те, що дорожнє покриття мосту залишається невідремонтованим. Отже, інфраструктурні інвестиції ймовірніше за все мають зосереджуватися на тих завданнях, що є конкретними та чітко підпадають під чиюсь відповідальність — тоді інвестиційний проект виконуватиметься легко. На додаток, виборці можуть одразу побачити та оцінити

розвиток інфраструктури — особливо, коли брак інфраструктури є значним, що робить сам проект та рішення про інвестування легкими для політиків та популярними серед громад.

Слід також розглянути відновлення балансу у співвідношенні проектів, зокрема, між областями та повноважними місцевими органами, такими як міста й ОТГ. Іншими словами, проекти розбудови базової «фізичної» інфраструктури можуть мати сенс там, де її брак є гострим та особливо гостро відчувається громадянами (наприклад, електроенергія, каналізація та обробка стічних вод, опалення, школи та заклади охорони здоров'я, дороги, що ведуть у громаду та виходять з неї тощо). У цих випадках значні рівні розвитку фізичної інфраструктури є пріоритетами, що легко визначаються та у найбільш ефективний і економний спосіб відповідають потребам громади, а також покращують якість життя. Як тільки базові потреби задоволені, увагу в цих громадах можна — навіть треба — приділити проектам другого рівня та проектам соціальної інфраструктури.

Водночас, органи місцевого самоврядування з більшим потенціалом, такі як великі міста та вищі щаблі субнаціональних органів (разом з органами державної влади) повинні продовжувати надавати сприяння розвиткові «фізичної» інфраструктури, але можуть мати більший успіх у своїх зусиллях, спрямованих на розвиток, також сприяючи «соціальній інфраструктурі» — тобто елементам, що сприятимуть зростанню регіональної продуктивності та конкурентоспроможності, дорогим послугам та об'єктам соціальної інфраструктури тощо. Органи місцевого самоврядування з більшим потенціалом, такі як у Львові й Одесі, вже діють у цьому напрямку, що випливає з їхніх планів розвитку. З плином часу та в міру розвитку спроможності дедалі більша кількість органів місцевого самоврядування будуть здатні відігравати активну роль у розвитку своїх територій. Саме тут, в області політики регіонального розвитку, українські обласні органи влади та органи місцевого самоврядування можуть розпочати розбудову взаємовідносин, що ґрунтуються на партнерстві задля розвитку і зростання.

Забезпечення належного фінансування проектів розвитку

Обласні й місцеві проекти розвитку отримують право на фінансування через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) й можуть також задіяти співфінансування (за умови наявності достатніх ресурсів), а також через приватні фонди, у тому числі Державно-приватне партнерство (ДПП). Проте ДФРР є головним важелем фінансування регіонального розвитку та першим інструментом, який пов'язує політику й ресурси її реалізації. Він вимагає, щоб проектні пропозиції, які фінансуються ним, відповідали його вимогам. Проте його застосування в якості механізму фінансування породжує дві конкретні проблеми.

Перше питання стосується стабільності власного фінансування фонду. Згідно із законом, ДФРР повинен отримувати щонайменше 1% надходжень загального фонду Державного бюджету (Верховна Рада, 2010). Перед цим цей 1% використовувався для фінансування соціально-економічного розвитку, і його надання було дискреційним, а тому від перебував під серйозним політичним впливом. Із запровадженням ДСРР цей 1% почали відраховувати до ДФРР, кошти з якого, відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України, спрямовуватимуться в кожну область відповідно до формули: 80 відсотків коштів — відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідній області та до показника ВВП, а решта 20 відсотків коштів — в області, в яких показник ВВП в розрахунку на одну

особу менше 75 відсотків середнього показника по Україні (Верховна Рада, 2010). Щорічно на кожну область на основі формули перераховуватиметься відсоток коштів з ДФРР, що надає процесу більшу певність. Ці переваги було реалізовано в кілька способів. По-перше, система, що ґрунтується на формулі, дає обласним державним адміністраціям більше бачення наявних коштів на розвиток, що збільшує певність отримання фінансування. По-друге, оскільки формула ґрунтувалася на чітких і стабільних критеріях, кожен регіон міг розрахувати, скільки він отримає кожного року, що сприяло плануванню розвитку в короткостроковій, середньостроковій та навіть довгостроковій перспективі.16 Ось так фонд функціонував у 2015 та 2016 роках.

Проте станом на 2017 рік державний бюджет через свій загальний фонд безпосередньо 1% у повному розмірі не перераховував, бо уряд вирішив, що певний відсоток фінансування надійде з інших джерел надходжень, у тому числі з «фонду конфіскації майна» (Верховна Рада, 2017b). Це по суті пов'язує фінансування ДФРР зі здатністю фінансування іншого фонду, який, у свою чергу, пов'язаний з чимось таким ненадійним, як здатність забезпечити конфіскацію майна. Результатом є усування стабільності, бачення та певності, що пов'язані з чітким, заснованим на формулі, виділенням коштів, яке стабільно фінансується із загального фонду Державного бюджету. Насамкінець, така практика робить середньо- та довгострокове планування розвитку для будь-якого субнаціонального органу влади важким.

Друга проблема виникає внаслідок змін у практиці управління ДФРР. На початку пропозиції, що надсилалися до ДФРР для отримання фінансування, надавалися Комісії при Міністерстві регіонального розвитку. Склад комісії до 2017 року був безстороннім у тому сенсі, що члени комісії не обіймали виборних посад. З 2017 року склад комісії змінився, включивши в себе депутатів Верховної Ради. На додаток, відсоток коштів, які наразі резервуються для виділення, залишається на розсуд цих депутатів. Це свідчить про повернення до практик, що діяли до 2015 року, та відчиняє двері для стосунків між патронами та клієнтами, що характеризують наявні в Україні стосунки патронажу та кумівства. Також у 2015 та 2016 фінансових роках проекти оцінювалися та обиралися незалежно від сектора, в розвитку якого вони були зацікавлені (хоча в ідеалі, якби тим проектам, що застосовували інтегрований підхід до розвитку, надавався пріоритет, з цього могла б отримати користь ціла низка секторів). Після 2017 року, на підставі проекту розпорядження Кабінету Міністрів, проектні пропозиції мали відповідати секторальним квотам: 10% — на енергоефективність державних та муніципальних закладів освіти; 10% — на енергоефективність державних та муніципальних закладів охорони здоров'я; 10% — на спортивну інфраструктуру та 10% — на адміністративні послуги (Верховна Рада, 2017b). Решта 60% могли бути не прив'язані до певних секторів (інтерв'ю ОЕСР). Такий крок обмежує спроможність органів місцевого самоврядування в розробці та фінансуванні проектів, які відповідають їхнім конкретним потребам, по суті зменшуючи автономію в області прийняття рішень та визначення пріоритетів розвитку. Загалом, ці зміни становлять собою крок назад, а уряд підриває власні зусилля в реформуванні регіонального розвитку та децентралізації. Вони також несумісні з антикорупційним рухом в Україні.

Слід застосувати інші підходи до кращого використання коштів ДФРР у світлі цілей регіонального розвитку та децентралізації. Наприклад, формулу виділення коштів можна було б додатково відкоригувати для того, щоб сфокусувати її більше

на соціально-економічних проблемах та потенціалах конкретних типів місцевості (наприклад, сільських регіонів, гірських західних регіонів тощо). Фінансування з ДФРР могло б надати пріоритет проектам розвитку, які сприяють міжмуніципальній співпраці та підтримують не лише проекти «фізичної» інфраструктури, але й також пропозиції у сфері соціальної інфраструктури (тобто ті проекти, що сприяють політикам розвитку людського капіталу, таким як освіта, цифрова економіка та інновації). Іншою можливістю є визначення критеріїв виділення на регіональному рівні коштів, які пов'язані з договорами між державою й регіоном та з планами регіонального розвитку. Можна передбачити використання договорів з регіонального розвитку, що ґрунтуються на узгоджених пріоритетах і цілях, визначених на основі спільного аналізу проблем регіону, а також узгоджених процедур управління коштами, оцінювання та звітування. Договірні пріоритети могли б створити основу для відбору проектів у рамках ДФРР як одного з джерел фінансування (OECD, 2013a). Дедалі більша кількість країн доходять висновку, що подібні договори можуть бути корисними для структурування співпраці між центральними та субнаціональними органами влади, оскільки вони можуть поєднувати потребу встановлення балансу на своїй території з потребою дозволити існування специфічних для регіону підходів. Гарними прикладами цього є договори спільного планування між державою і регіоном у Франції, «*contratos plans*» у Колумбії та «територіальні контракти» у Польщі.

Ці типи коригувань, з огляду на поточний контекст державного управління в Україні, не обов'язково придатні для покращення процесу реформ та програми дій уряду. Наприклад, Міністерство регіонального розвитку може зробити вибір на користь фінансування проектів розвитку, які сприяють співпраці між муніципалітетами. Проте проектна пропозиція повинна пройти обласний рівень, а якщо органи влади цього рівня не погоджуються з угодою про співпрацю, наявний ризик того, що вона не дійде до міністерства. Це також може створити можливості для органів, що затверджують рішення, зумовлювати виділення коштів неочікуваними умовами. Такі коригування у ДФРР стають дедалі більш проблематичними у зв'язку з тим, що він є найбільш затребуваною формою фінансування, доступ до якої відкрито більшості субнаціональних органів влади.

Офіційні організації, що сприяють регіональному розвитку та децентралізації

Міжнародна донорська спільнота є критичним гравцем, котрий забезпечує реалізацію реформ, вигоди від яких отримують громадяни України. Сильніша інституціоналізація знань, які вона передає на центральному та регіональному рівнях, може покращити культуру реформування країни. На додаток, українські організації, такі як різні об'єднання субнаціональних органів влади, через лобіювання, комунікацію та кампанії з розбудови спроможності, втручалися та продовжують серйозно втручатися у процес задля того, щоб виконавча та законодавча гілки влади продовжували процес реформ. Проблема полягає в тому, щоб гарантувати, що їхній голос завжди буде почуто. Насамкінець, органи регіонального рівня, залучені у процес розвитку, також можуть допомогти впровадити реформу через сприяння досягненню цілей розвитку.

Міжнародна донорська спільнота заповнює прогалини у спроможності

Міжнародні донорські організації активно співпрацюють із Міністерством регіонального розвитку та субнаціональними органами влади над розбудовою

спроможності в розробці та реалізації політики регіонального розвитку, при цьому також сприяючи децентралізації. Цей проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» та програма «U-LEAD»17, яка зосереджена на розбудові ефективних механізмів багаторівневого державного управління на субнаціональному, та, зокрема, місцевому рівнях, є прикладами цього (Вставка 2.27).

Вставка 2.23. **Міжнародні програми, що сприяють регіональному розвитку та децентралізації**

Розпочатий у січні 2013 року проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» має на меті посилення спроможності уряду України до зменшення нерівномірностей розвитку регіонів та реалізації ефективних політик регіонального розвитку. Проект співпрацює з Міністерством регіонального розвитку, обласними державними адміністраціями, місцевими органами влади, відповідними субнаціональними об'єднаннями та представниками громадянського суспільства з метою надання методологічної та правової допомоги регіональному розвиткові на основі передових практик у ЄС і у світі. Одним із найбільших досягнень проекту є процес незалежної підготовки обласними державними адміністраціями власних стратегій розвитку, що ґрунтуються на їхніх власних політичних пріоритетах. До цього стратегії регіонального розвитку готувалися дослідниками наукових інститутів, що значною мірою покладалися на статистичні дані та мало радилися із зацікавленими сторонами. Важливі результати, досягнуті проектом, включають розробку державної політики регіонального розвитку та нової Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а також цільову програму плану дій, що надає сприяння успішній реалізації більше ніж 30 проектів регіонального розвитку, у тому числі 18 проектів на підтримку внутрішньо переміщених осіб.

За підтримки програми «U-LEAD» у 23 областях (за винятком Києва) було створено регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Ці центри спрямовані на підвищення спроможності субнаціональних органів до реалізації політик регіонального розвитку та децентралізації. Ці центри пропонують підготовку з планування регіонального розвитку, бюджетного планування, адміністративних послуг, інформаційного обміну та територіального планування. Вони також служать у ролі форумів для обміну досвідом та розбудови діалогу між громадами. Центри також надають місцевим органам влади довідкові/ консультаційні послуги, сприяють стратегічному плануванню та надають технічні знання для розробки й написання проектних пропозицій. На додаток, вони допомагають створити місцеві центри адміністративних послуг, співпрацюючи з громадами задля покращення надання місцевих адміністративних послуг (інтерв'ю ОЕСР). Ці центри також здійснюють аналітичну роботу, щоб допомогти в розбудові експериментальних баз для реформування. В Одесі, наприклад, регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державної влади,

органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій визначив порівняльні переваги муніципальних органів, встановивши, які області можуть генерувати ресурси, маючи ідею розкрити прихований потенціал території громади (наприклад, якщо місто розташоване біля моря, слід вивчити спроможність сприяти відпочинку та розвагам) (інтерв'ю ОЕСР).

Джерела: SURDP website, www.surdp.eu/en/About-Project; EU in Ukraine (n.d.), "Social and economic disparities between Ukraine's regions far greater than in the EU", https://euukrainecoop.com/2017/02/20/regional-develop2; OECD interviews.

Активність донорів також є високою в регіональному й місцевому розвитку, спрямованому на процес територіального реформування та децентралізації у проактивний спосіб (на рівні виконання) — розбудова спроможностей та набуття навичок, необхідних органам місцевого самоврядування для ефективного виконання обов'язків (наприклад, стратегічне планування, бюджетне планування тощо). Доведення цих соціальних навичок до досконалості посилить спроможність до управління, а також людський капітал, готуючи субнаціональні органи влади до розв'язання проблеми більшої автономії при ухваленні рішень та реалізації, щоб вони були здатні самотужки просуватися вперед. Інші ініціативи донорів, такі як очолювана Європейським Союзом та ПРООН ініціатива «Підхід до місцевого розвитку, орієнтований на громаду» (СВА-III) (Вставка 2.24), також сприяють проектам розвитку, що мають швидку віддачу для якості життя громад.

Вставка 2.24. **Проект «Підхід до місцевого розвитку, орієнтований на громаду», III етап**

Проект «Підхід до місцевого розвитку, орієнтований на громаду» (СВА) було розроблено для сприяння соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через посилення колективного управління та сприяння ініціативам громад по всій Україні. Реформи децентралізації та місцевого врядування були основним напрямком III етапу СВА. Проект надавав технічну допомогу, розбудову спроможності та фінансування для зміцнення автономії та інституційних структур місцевих органів влади та для залучення громад по свій країні. Процес супроводжувався інвестиціями в базову соціальну та комунальну інфраструктуру в сільських і міських районах. Надавалося сприяння різним місцевим ініціативам розвитку, в тому числі 70 сільськогосподарським кооперативам, 46 планам постачання питної води, 52 установам охорони здоров'я, 200 планам з енергоефективності, 413 міським житловим планам та 473 проектам з енергоефективності. Проект СВА надав помітний стимул територіальній реформі, й можна простежити чітку залежність між громадами, які були партнерами СВА, та їхнім подальшим залученням у процес об'єднання.

Джерела: UNDP (2017), "Project summary", www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/operations/projects/democratic_governance/CBA-III.html; UNDP (2016), "Annual progress report 2016: Community-based approach to local development", www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/CBA-III/CBA_Annual_Progress_Report_2016.pdf; author (year), "Meeting of donor community", presentation of Final Evaluation of CBA-III, Kyiv, 19 July 2017.

Це зовнішнє сприяння є безцінним для успішного проведення політики регіонального розвитку України. Проте, здається, наявний розрив з розбудовою спроможності на державному рівні. Безперечно, міністерства потребують підтримки в реалізації політики регіонального розвитку, реформи багаторівневого державного управління та децентралізації. Тим не менш, декотрі зауважували, що міжнародна підтримка може заповнювати прогалини всередині міністерств, а не спрямовувати персонал міністерств на розбудову системи та компетентностей, необхідних для просування реформи власноруч.

У цьому підході наявні щонайменше два ризики. По-перше, це те, що він слабо стимулює міністерства та їхній персонал до розбудови або доведення до досконалості розробки стратегій та спроможності реалізації реформ. По-друге, він може обмежити результати, якщо увага донора раптово переключиться на інше. Ці думки відобразилися в тому самому незалежному звіті 2017 року, який дав позитивну оцінку проекту СВА-ІІІ. У своїх рекомендаціях, представлених міжнародній спільноті та зацікавленим у децентралізації сторонам у Києві в липні 2017 року, аналітики ЄС, які склали звіт, наголошували на тому, що Міністерству регіонального розвитку необхідно знайти власні ресурси або освоїти ресурси для того, щоб виконати свій обов'язок щодо реформування, й у такий спосіб підтримати соціально-економічний розвиток на субнаціональному рівні.

Слід звернути увагу на посилення партнерства між експертами донорської спільноти та науковими інститутами державного сектора (наприклад, з Національною академією державного управління при Президентові України (НАДУ) та провідними університетами України) як засобу підтримки цих національних установ при розробці навчальних планів та підготовці державних службовців національного та субнаціонального рівнів з необхідних методів стратегічного планування проектів розвитку та їх реалізації — чи то будуть загальні проекти, чи проекти для конкретних секторів. Це також могло б заповнити прогалини на всіх рівнях урядування.

Постійна активність об'єднань субнаціональних органів влади надалі зміцнює реформи

Об'єднання національного рівня, підтримують регіональний розвиток та реформу на субнаціональному рівні й активно представляють інтереси субнаціональних суб'єктів у процесі регіонального розвитку та децентралізації: Асоціація міст України (АМУ), Українська асоціація районних та обласних рад та Асоціація об'єднаних територіальних громад (АОТГ). Перші дві є на підставі закону повноважними лобістами на центральному рівні (у виконавчій гілці та в Раді). Вони активно коментують законопроекти та служать певними органами контролю. У листопаді 2016 року було створено АОТГ з метою надання допомоги ОТГ в їхній роботі над розробкою адміністративної системи серед унікальних викликів.

Голос цих асоціацій у процесі реформ дуже гучний. Наприклад, АМУ робить регулярні коментарі про хід територіальної реформи та її проблеми в тижневому віснику, інформуючи членів та зацікавлені сторони, залучені до реформи, про рішення уряду, співпрацю з міністерствами, відповідні планувальні та навчальні заходи. АОТГ проводить семінари з розбудови спроможності в адміністративному управлінні та перебуває на постійному зв'язку з урядом для того, щоб гарантувати, що проблеми її членів є завжди пріоритетними. Насамкінець, регіональні відділення цих асоціацій перебувають на одній хвилі з успіхами, проблемами,

потребами та турботами місцевих держслужбовців і повністю здатні представляти свої обласні державні адміністрації.

Підтримуючи розвиток та реформу на національному й субнаціональному рівнях, співпрацюючи з донорською спільнотою (наприклад, із проектом USAID «PULSE», «GIZ», «U-LEAD», «SKL») та служачи в якості форумів для зустрічей, обміну досвідом між лідерами субнаціонального рівня та їх навчання один від одного, ці асоціації допомагають накопичити критичну масу знань та досвіду. Це також надалі може підсилити регіональний розвиток і реформувати принципи, зосереджуючи в собі зміни й обмежуючи коригування, які можуть виникнути зі змінами в уряді.

Загалом, існують чотири національні асоціації муніципалітетів: три згадані вище плюс Асоціація малих міст України, яка колись була Асоціацією сільських, селищних та міських рад. Кожна з асоціацій має членів, які є членами інших асоціацій (наприклад, деякі члени АОТГ є також членами АМУ). Хоча це явище не обов'язково становить проблему, надто велика кількість асоціацій може призвести до зменшення кількості їхніх відповідних членів та врешті-решт зменшити силу та зв'язність свого спілкування, таким чином послаблюючи здатність до представлення субнаціональних інтересів в уряді. Отже, в інтересах місцевих органів влади та асоціацій — уникнути серйозного роздроблення та створення численних спеціалізованих асоціацій з потенційно ще меншою базою членства.

Підтримка регіонального розвитку за допомоги агентств регіонального розвитку

Законодавство України, що регулює регіональний розвиток, передбачає, що обрані ради та відповідні обласні державні адміністрації створять агентства регіонального розвитку (АРР), які допомагатимуть реалізації ДСРР. Ці агентства можуть бути спільно засновані торгово-промисловими палатами, регіональними господарськими асоціаціями, регіональними представниками об'єднань субнаціональних органів влади (наприклад, Української асоціації районних та обласних рад), вищими навчальними й науковими закладами та неурядовими організаціями. Ці агентства є неприбутковими партнерствами між державним та приватним секторами, організаціями-роботодавцями тощо) (Верховна Рада, 2015b). Заснування цих агентств протікає повільно Причини цього незрозумілі, але можуть включати брак додаткових настанов або той факт, що стратегія ґрунтувалася на ідеї, розробленій, виходячи з очікування, що буде ухвалено Концепцію.

Згідно з відомостями українських посадовців, їхня модель АРР багато чого запозичила з польської моделі АРР, але наявні важливі відмінності. Польські АРР були створені на початку або у середині 90-х років; згідно із законодавством це закриті акціонерні товариства, чиїми акціонерами є уряди регіонів, а також можуть бути банки, регіональні установи та компанії. Вони впроваджують ініціативи на підтримку та сприяння соціально-економічного розвитку, обираючи підходи з урахуванням особливостей регіону, але зі спільними цілями регіонального розвитку (Вставка 2.25).

Вставка 2.25. **Агентства регіонального розвитку у Жешуві й Торуні, Польща.**

Агентство регіонального розвитку Жешува сприяє покращенню якості життя та рівня життя жителів воєводства та працює над сприянням перетворенню регіону на сучасний, інноваційний економічно розвинений регіон, привабливий для туристів. Його діяльність включає підготовку підприємців, управління проектами, що фінансуються ЄС, координацію роботи центру передачі технологій та, серед іншого, керування центром розвитку бізнесу.

У Торуні Агентство регіонального розвитку (64% якого володіє регіональний уряд) працює на підтримку малих і середніх підприємств та співпрацює з місцевими органами й зацікавленими сторонами на посилення регіонального розвитку. Воно готує техніко-економічні обґрунтування й бізнес-плани для інфраструктурних та інвестиційних проектів, проводить підготовку, семінари та конференції й діє як орган фінансування за програмами ЄС у регіоні. Серед його пріоритетної діяльності є реалізації структурних фондів ЄС, пропонування консалтингових послуг, управління кластерними проектами. Воно також є рушійною силою Торунського технологічного парку, який ставить за мету залучення інвестицій і створення сприятливих умов для господарської діяльності та підприємництва.

Джерело: European Commission (2017a), "Rzeszow Regional Development Agency", https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/rzeszow-regional-development-agency; European Commission (2017b), "Torun Agency for Regional Development", https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/torun-agency-regional-development.

Критична різниця між польською та українською моделями полягає в тому, що польські АРР тісно пов'язані з регіональними органами самоврядування, які часто є їхніми мажоритарними акціонерами, а також у тому, що вони здебільшого зареєстровані як акціонерні товариства (Kilianski, 2011). В українській моделі кожну з областей закликають або безпосередньо або опосередковано підтримати створення АРР. Це є логічним та може розглядатися як дотримання міжнародної практики. Проблема виникає стосовно механізмів фінансування. Українські області використовують джерела своїх надходжень (здебільшого субсидії та виплати від центрального уряду) для фінансування своїх органів, але вони обмежені й часто можуть вимагати додаткових виплат від уряду. АРР також мають право звертатися за отриманням коштів до ДФРР. Врешті решт, уряд очікує, що більшість фінансування українських АРР надходитиме від діяльності та проектів, які реалізують АРР з метою сприяння регіональному розвиткові, від донорської спільноти та від приватного сектора — наприклад, через співпрацю на основі ДПП18 (інтерв'ю ОЕСР). Це помітно відрізняється від польської моделі, за якої регіональний суб'єкт розвитку тісно пов'язаний та часто значною мірою фінансується з коштів регіонального уряду, з яким він об'єднаний. Цей підхід наражає АРР на конфлікт із власними інтересами та на потенційну корупцію. Для того, щоб обмежити таку можливість та уникнути повернення до попередніх контпродуктивних методів, рекомендується переглянути схему фінансування АРР.

Підсумовуючи все наведене вище, можна сказати, що Україна досягла серйозних успіхів у регіональному розвиткові. Тепер питання полягає в доведенні до досконалості імплементаційних методів та продовженні підтримки реформи багаторівневого державного управління й децентралізації, щоб регіони та громади, які їх складають, могли так само швидко просуватися вперед у розбудові своєї спроможності та у сталому зростанні та розвиткові.

Вставка 2.26. **Рекомендації для зміцнення досягнень у галузі регіонального розвитку**

З метою подальшої підтримки регіонального розвитку, ОЕСР рекомендує:

- **Вирішення визнаних слабких місць на стадіях планування й ухвалення проектів:**
  - продовжити реалізовувати ініціативи, спрямовані на розбудову спроможності й навичок на державній службі при розробленні, презентації та реалізації проектних пропозицій з доданою вартістю для розвитку економіки на місцевому й регіональному рівнях.
- **Впорядкування структурних аспектів на стадії ухвалення проекту**, що можуть надавати перевагу певним муніципалітетам або містити політичну упередженість:
  - досягати збалансованості типів ухвалених і профінансованих проектів задля стимуляції розвитку як фізичної, так і соціальної інфраструктури.
- **Розв'язання проблем, дотичних до Державного фонду регіонального розвитку** з використанням таких підходів:
  - досягнення стабільності власного фінансового механізму Фонду;
  - повернення до початкової формульної системи надання коштів, що давала можливість органам врядування субнаціонального рівня краще бачити наявні на розвиток кошти, підвищувала певність отримання фінансування та підтримувала коротко-, середньо- і довгострокове планування;
  - зменшення можливості патронажу та кумівства шляхом усунення політичного представництва в комітеті, що ухвалює проект.
- **Аналіз схем фінансування агентств регіонального розвитку**, які надають підтримку стратегічним процесам та обмежують можливість конфлікту з власними інтересами й потенційну корупцію.

Висновки

Україна досягла відчутних результатів у реформуванні своєї системи територіального управління. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні окреслює бачення ширшої демократичної участі в субнаціональному врядуванні та передбачає компоненти, які можуть також сприяти посиленню спроможності країни до відновлення. Запропонована реформа раціоналізує підхід до структурування субнаціональних рівнів урядування, а також передбачає розбудову масштабів і спроможності на рівні місцевих урядів для задоволення потреби в децентралізації структури державного управління і надання послуг. Політика регіонального розвитку в Україні підтримує ці пропозиції вдосконалення багаторівневого державного управління і, натомість, підтримується такими пропозиціями. Для реалізації цього стратегічного бачення все ж таки необхідно провести конституційну реформу. Наразі ж уряд зосереджує свої зусилля на проведенні децентралізації.

Подальша реалізація реформи вимагає забезпечення умов для успішної децентралізації та вирішення проблем, пов'язаних із багаторівневим державним управлінням, які можна поділити на чотири основні групи. Перша стосується механізмів, які можуть забезпечити збалансований підхід до реалізації територіальної реформи. Це передбачає посилення координації в межах різних рівнів урядування та між ними, а також між зацікавленими сторонами для забезпечення узгодженості політики, сприяння реалізації загальної концепції реформування та підвищення довіри до реформи. Друга стосується суттєвої необхідності підтримування процесу об'єднання громад, оскільки вони є основою реформи децентралізації. Без об'єднання громад неможливо забезпечити децентралізацію: адміністративну, фіскальну чи політичну — тому необхідно усунути наявні та попередити можливі перешкоди процесу їх об'єднання. Третя група стосується необхідності подальшого вдосконалення практик регіонального розвитку, зокрема розбудови спроможності субнаціональних органів урядування розробляти й реалізовувати ефективні політики та здійснювати моніторинг їхніх результатів. Важливо попередити повернення до старих практик, які поставили б під загрозу досягнуті результати. Насамкінець, за відсутності належних рамкових умов, зокрема для підвищення ефективності державного управління та боротьби з корупцією, результати та успіх реформ будуть під загрозою зриву. Це питання ширше за предмет цього звіту, проте науковці й практики загалом погоджуються з тим, що корупція є однією з найбільших загроз проведенню реформи в Україні (Williams and Polityuk, 2017; World Bank, 2017a; Lankina, Gordon and Slava, 2017).

Примітки

1. У цьому розділі згадуються як «інтерв'ю ОЕСР».
2. Кількість урядів рахується за кількістю змін прем'єр-міністрів. Так, вважається, що прем'єр-міністри, які в період із жовтня 1992 року до вересня 2017 року очолювати уряд протягом двох послідовних строків, були на чолі двох окремих урядів. У цей же період Україну очолювали шість президентів.
3. Опитування було проведено в 22 обласних центрах України, не підконтрольних силам сепаратистів, а також у містах Маріуполь і Сєвєродонецьк на Донбасі. N=19 000 (Всеукраїнське муніципальне опитування, 2017).

4. У 2016 році першість у цьому рейтингу розділили Данія і Нова Зеландія, які отримали 90 балів зі 100; на останньому місці (176-му) опинилася Сомалі, яка набрала всього 10 балів («Трансперенсі Інтернешнл», 2016a).

5. N=1 500.

6. До складу Співдружності Незалежних Держав (СНД) входть дев'ять держав-членів (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія, Таджикистан, Узбекистан).

7. 31% не погодилися з думкою про те, що звичайні люди взагалі можуть на щось вплинути, проте 41% так не вважають.

8. Цим проектом закону під № 5520 були внесені зміни до Закону про об'єднання громад (Асоціація міст України, 2017).

9. Ministerio Secretaria General de la Presidencia.

10. Децентралізація — один із напрямків п'ятикомпонентної урядової Національної стратегії розвитку, яка охоплює: економіку (зокрема, питання приватизації, земельної та енергетичної реформ), державне управління (зокрема децентралізацію), розвиток людського капіталу, верховенство права та боротьбу з корупцією, а також безпеку й оборону.

11. Варто відзначити, що такі органи не лише мають вужчу сферу діяльності порівняно зі згаданими вище центрами врядування, але й можуть працювати в режимі ad hoc і створюватися лише на певний період часу.

12. Станом на 10 квітня 2018 року було створено 728 Об'єднаних територіальних громад. У 40 з них 24 квітня 2018 року мали бути проведені перші вибори, а ще 23 очікували на рішення Центральної виборчої комісії щодо перших виборів (Міністерство регіонального розвитку, 2018)

13. Для забезпечення прогресу об'єднання громад влада виявила потребу у викривленні відмінних голосів та в інтересах реформи пішла на компроміс щодо процесу планування, що по своїй суті є логічним, однак призвело до виникнення певного дефіциту спроможностей.

14. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року виступає в ролі рамкового стратегічного документу, який визначає загальний підхід до розбудови національної конкурентоспроможності шляхом забезпечення сили кожного регіону як унікального структурного елементу. На додаток до посилення конкурентоспроможності, стратегія спрямована на більш інтегрований та збалансований розвиток, а також підтримує більш ефективні структури управління регіональним розвитком (Кабінет Міністрів, 2014b).

15. Частина 1 статті 16 Закону України «Про засади державної регіональної політики» (Верховна Рада, 2015b).

16. Дуже посприяти цьому могло б багаторічне бюджетне планування, яке ще має бути запроваджене в Україні, хоча перебуває на розгляді як частина проекту Бюджетної політики на 2018–2020 рр.

17. Ця програма є спільною ініціативою ЄС, Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції та реалізовується «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» та Шведським агентством з питань міжнародної співпраці та розвитку (Sida). Їхнім партнером в Україні є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Ministry of Regional Development, n.d.)

18. Слід зазначити, що ДПП іще не стали добре розвиненим механізмом фінансування в Україні, особливо на субнаціональному рівні.

Бібліографія

Allain-Dupre, D. (forthcoming), "Assigning responsibilities across levels of government: Challenges and guiding principles", *OECD Regional Development Policy Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.

Association of Ukrainian Cities (2017), "The President signed a law that will govern community consolidation across rayon and oblast significance city boundaries", *PULSE Weekly Digest*, 10-14 April 2017, Association of Ukrainian Cities, Kyiv, http://mailchi.mp/657c848e4e23/pulse-weekly-digest-april-10-142017?e=beddfdb5fe.

Bartolini, D. and F. Fiorillo (2011), "Co-operation among local councils for the provision of public goods", *Rivista Italiana degli Economisti*, Vol. 16/1, pp. 85-108.

Bertelsmann Stiftung (2017), "BTI 2016: Ukraine country report", Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Germany, https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Ukraine.pdf.

Brinkerhoff, D.W. (2011), "State fragility and governance: Conflict mitigation and subnational perspectives", *Development Policy Review*, Vol. 29/2, pp. 131-153, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2011.00529.x.

Cabinet of Ministers (2014a), "Concept of Local Self-Governance and Territorial Power Reforming", 1 April 2014, Cabinet of Ministers, Kyiv, http://despro.org.ua/en/news/partners-news/detail.php?ELEMENT_ID=1381 (accessed 8 August 2017).

Cabinet of Ministers (2014b), "On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020", Resolution No. 385, 6 August 2014, Cabinet of Ministers, Kyiv, in Ukrainian, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11.

Center for Insights in Survey Research (2017), "Third Annual Ukrainian Municipal Survey", 20 January-12 February 2017, International Republican Institute, Washington, DC, www.iri.org/sites/default/files/ukraine_nationwide_municipal_survey_final.pdf.

Central Finland Health Care District (n.d.), "Health Care District", webpage, Central Finland Health Care District, Jyväskylä, Finland, www.ksshp.fi/en-US/Health_Care_District.

Charbit, C. and M.-V. Michalun (2009), "Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations across levels of government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

City of Odessa (2013), Odessa Economic and Social Development Strategy 2022, City of Odessa, Odessa, Ukraine, http://omr.gov.ua/images/File/DODATKI2013/strategia_eng.pdf.

Coulibaly, S. et al. (2012), *Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road*, The World Bank, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11877.

Dakoli-Wilson, A. (2017), "Inter-municipal co-operation in solid waste management", Capacity-building seminar on "Supporting Decentralisation in Ukraine: Fostering Inter-Municipal Co-operation for Improved Public Service Delivery", Zhytomyr, Ukraine, July, http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/decentralisation-in-ukraine.htm

Edelman (2017), *2017 Edelman Trust Barometer Global Report*, Edelman, http://cms.edelman.com/sites/default/files/2018-02/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf.

EU in Ukraine (n.d.), "Social and economic disparities between Ukraine's regions far greater than in the EU", 20 February, https://euukrainecoop.com/2017/02/20/regional-develop2.

European Commission (2017a), "Rzeszow Regional Development Agency", webpage, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/rzeszow-regional-development-agency.

European Commission (2017b), "Tourin Agency for Regional Development", webpage, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/torun-agency-regional-development.

Global Legal Monitor (2014), "Italy: Law reordering the territorial organisation of the country", webpage, Library of Congress, Washington, DC,www.loc.gov/law/foreign-news/article/italy-law-reordering-the-territorial-organization-of-the-country

Gopa-infra (2017), "Solid waste management in South-East Region", webpage, GOPA infra, webpage, https://www.gopa-infra.de/projects/solid-waste-management-south-east-region.

Grävingholt, J. (2017), "Decentralisation and resilience in Ukraine", unpublished paper developed for the OECD project "Supporting Decentralisation in Ukraine".

Grävingholt, J. and C. von Haldenwang (2016), "The promotion of decentralisation and local governance in fragile contexts", *German Development Institute Discussion Paper*, Vol. 20/2016, Bonn, Germany, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP__20.2016.pdf.

Gray, D. (2015), "Transforming Brazil's industrial heartland", *The Report Company*, London, www.the-report.com/reports/brazil/education-in-brazil/transforming-brazils-industrial-heartland (accessed 23 October 2017).

Health Care District of Palm Beach County (n.d.), "About us", webpage, Health Care District of Palm Beach County, Palm Beach, Florida, www.hcdpbc.org.

HUS (n.d.), "About HUS", webpage, HUS Group, Helsinki, www.hus.fi/en/about-hus/Pages/default.aspx.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (n.d.), "A New Deal for engagement in fragile states", International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf.

Kilianski, T. (2011), "Regional development agencies, country case study: Poland", Regional Socio-Economic Development Programme 2, European Union, Belgrade, http://rsedp2serbia.eu/files/wp-content/uploads/2011/09/RDA-Case-Study-Poland-2011-03-03.pdf.

Kraay, A., D. Kaufmann and M. Mastruzzi (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues", https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430.

Kramar, O. (2017), "Haste in the village", *The Ukrainian Week*, Vol. 5/111, May, ECEM Media GmbH, Vienna, pp. 18-20, http://i.tyzhden.ua/content/photoalbum/2017/05_2017/22/bild/book5.pdf.

Lankina, T., C. Gordon and S. Slava (2017), *Regional Development in Ukraine: Priority Actions in Terms of Decentralisation*, European Committee of the Regions, European Union, Brussels, http://dx.doi.org/10.2863/872975.

Local Government New Zealand (2011), "Shared government services for local government", Local Government New Zealand, Wellington, June, www.lgnz.co.nz/assets/Uploads/Shared-services.pdf.

Lublinska, M. (2017), "Decentralisation and multi-level governance in Poland: Ensuring coherence between national and subnational development strategies/policies", presentation at OECD seminar "Supporting Decentralisation in Ukraine: Sharing OECD Country Experience", Kyiv, 26-27 January 2017, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-and-multi-level-governance-in-Poland.pdf.

Ministry of Regional Development (2018), "Monitoring of the process of decentralisation of power and local self-government reform", Ministry of Regional Development, Kyiv, http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/251/Monitoring__11.04.18_EN__1_.pdf

Ministry of Regional Development (2017a), "Hennadii Zubko proposed four options of changing the administrative-territorial system", News, 4 October, Decentralisation of Power, Kyiv, http://decentralization.gov.ua/en/news/7057.

Ministry of Regional Development (2017b), "Monitoring of the process of power decentralisation and local governance reform", presentation to Donor Board Meeting on Decentralisation Reform in Ukraine, 17 October 2017, Ministry of Regional

Development, Kyiv, https://www.slideshare.net/oleksandrvirnyk/monitoring-of-decentralisation-17102017-en?next_slideshow=1.

Ministry of Regional Development (2017c), "On decentralisation and parliament's vacation", News, Decentralisation of Power, Kyiv, http://decentralization.gov.ua/en/news/item/id/6325.

Ministry of Regional Development (2017d), "Register of contracts on inter-municipal co-operation between the amalgamated territorial hromadas", Ministry of Regional Development, Kyiv, in Ukrainian, www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/reestr-21.08.2017.pdf.

Ministry of Regional Development (n.d.), "U-LEAD with Europe", webpage, Ministry of Regional Development, Kyiv, http://donors.decentralization.gov.ua/en/project/u-lead.

Nehoda, V. (2014), "Concept of the reform of local self-government and territorial organisation of power", presentation to European Committee on Democracy and Governance by Viachelsav Nehoda, First Deputy Minister, Ministry of Regional Development, Construction and Municipal Economy of Ukraine, 3 April 2014, Strasbourg, France.

Odessa 5T (2016), "Municipal investment projects", Odessa 5T – Investment and Promotion Agency, Odessa, Ukraine.

OECD (2017a), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en.

OECD (2017b), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en.

OECD (2017c), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en.

OECD (2017d), Proceedings of the OECD Seminar "Supporting Decentralisation in Ukraine: Fostering Inter-Municipal Co-operation for Improved Public Service Delivery", Zhytomyr, Ukraine, 18 July 2017, http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/decentralisation-in-ukraine.htm.

OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Japan 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en.

OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

OECD (2014a), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en.

OECD (2014b), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en.

OECD (2014c), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en.

OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

OECD (2013b), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en.

OECD (2013c), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en.

OECD (2012), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/101787/9789264174634-en.

OECD (2011a), *Supporting State-building in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/101787/9789264074989-en.

OECD (2011b), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en.

OECD (2009a), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en.

OECD (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264076525-en.

OECD (2005), *e-Government for Better Government*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264018341-en.

OECD (n.d.), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm.

Slack, E. (2007), "Managing the co-ordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance", *World Bank Policy Research Papers*, No. 4317, The World Bank Group, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317.

Support to Ukraine's Regional Development Policy (2015), "Verkhovna Rada of Ukraine adopts Law 'on Fundamentals of State Regional Policy'", News, 5 February, Office of Support to Ukraine's Regional Development Policy, Kyiv, http://surdp.eu/en/news/Approval-law-on-principles-state-regional-policy (accessed 14 September 2017).

Sydorchuk, O. (2015), "Decentralisation reform in Ukraine: Prospects and challenges", *Policy Brief*, 3 December, Ilko Kucheriv Democratic Initiatives, Ukrainian Think Tanks Support Initiative, Liaison Office, Brussels, https://ukraine-office.eu/en/03-12-2015-policy-brief-decentralization-reform-in-ukraine-prospects-and-challenges.

Tkachuk, A. (2017), "Decentralisation: Progress, risks and the role of the Ukrainian parliament", in Ukrainian, http://decentralization.gov.ua/en/news/item/id/4167 (accessed 2 September 2017).

Transparency International (2016a), "Corruption Perception Index", Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.

Transparency International (2016b), *Global Corruption Barometer: People and Corruption, Europe and Central Asia*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493.

Transparency International (2013a), *Global Corruption Barometer: 2013*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/gcb2013/report.

Transparency International (2013b), "Ukraine: National results", *Global Corruption Barometer: 2013*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/gcb2013/country?country=ukraine (accessed 29 October 2017).

Udovychenko, V. et al. (2017), "Decentralization reform in Ukraine: Assessment of the chosen transformation model", *European Spatial Research and Policy*, Vol. 24/1, pp. 23-40, http://dx.doi.org/10.1515/esrp-2017-0002.

UNDP (n.d.), "Human development data", Human Development Reports, United Nations Development Programme, United Nations, New York, http://hdr.undp.org/en/data (accessed 22 September 2017).

UNDP (2017), "Project summary", Community-based Approach to Local Development Project, Phase III (CBA-III), United Nations Development Programme, Ukraine, www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/operations/projects/democratic_governance/CBA-III.html.

UNDP (2016), "Annual progress report", Community-based Approach to Local Development Project, Phase III (CBA-III), United Nations Development Programme, Ukraine, www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/CBA-III/CBA_Annual_Progress_Report_2016.pdf.

Verkhovna Rada of Ukraine (2017a), Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine on Voluntary Association of Territorial Communities on voluntary adherence of territorial communities of villages, settlements to territorial communities of cities of oblast significance, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814.

Verkhovna Rada of Ukraine (2017b), "On the State Budget of Ukraine for 2017", *Bulletin of the Verkhovna Rada*, No. 3, p.31, Kyiv, in Ukrainian, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1801-19.

Verkhovna Rada of Ukraine (2015a), Law of Ukraine on Voluntary Consolidation of Territorial Communities, *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, No. 13, p.91, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, in Ukrainian, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15719/print1469801433948575.

Verkhova Rada of Ukraine (2015b), Law of Ukraine: On Fundamentals of State Regional Policy, *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, No. 13, Article 90, Kyiv, unofficial translation into English from Ukrainian; Ukrainian version available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19.

Verkhovna Rada of Ukraine (2014a), Law No. 1508-VII of 17 June 2014 on Co-operation of Territorial Communities, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, http://zakon0.rada.gov.ua/laws/anot/en/1508-18.

Verkhovna Rada of Ukraine (2014b), "State Strategy for Regional Development for the period of 2020", Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, in Ukrainian, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n.

Verkovna Rada of Ukraine (2010), State Budget Code, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/THE-BUDGET-CODE-OF-UKRAINE.pdf

Verkovna Rada of Ukraine (n.d.), "Regions", Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html (accessed 6 September 2017).

Williams, M. and P. Polityuk (2017), "Corruption undermining Ukraine's progress, EU's Junker says", Reuters, 13 July 2017, https://www.reuters.com/article/us-ukraine-eu-summit/corruption-undermining-ukraines-progress-eus-juncker-says-idUSKBN19Y1OA (accessed 12 November 2017).

Wolanski, M. (2017), "Inter-municipal co-operation as a tool to foster road infrastructure development and efficient public transport service delivery", presentation at OECD Seminar "Supporting Decentralisation in Ukraine: Fostering Inter-Municipal Co-operation for Improved Public Service Delivery", Zhytomyr, Ukraine, 18 July 2017.

World Bank (2017a), "Ukraine: Public finance review", The World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/Ukraine-Public-finance-review.

World Bank (2017b), "Ukraine", *The Worldwide Governance Indicators* (database, table view), http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports (accessed 29 October 2017).

Додаток 2.A. Адміністративно-територіальний устрій, запропонований Концепцією

Концепція реформування місцевого самоврядування передбачає територіальну та інституційну реорганізацію на всіх трьох субнаціональних рівнях урядування. Так, пропонується спростити адміністративно-територіальний поділ до трьох основних рівнів: регіони (області) включно з містами, які вже мають статус міст обласного значення; райони; самоврядні територіальні одиниці (Таблиця 2.A.1). Як часто буває в подібних ситуаціях, коли відбувається територіальна організація, це має на меті підвищити ресурсну, інституційну та управлінську спроможності субнаціональних органів влади.

Таблиця 2.A.1. **Адміністративно-територіальний устрій України, запропонований Концепцією**

Територіальний рівень	Адміністративно-територіальна одиниця	Орган державної влади, призначений для управління адміністративно-територіально одиницею	Адміністративний орган, обраний для управління адміністративно-територіально одиницею
Регіональний	Регіони (27), області (24), АР Крим, міста Київ і Севастополь	Обласна державна адміністрація	Обласна рада
		Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (міністерств)	Обласний виконавчий комітет
Проміжний	Район (100)	Районна державна адміністрація	Сільська рада
		Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (міністерств)	Районний виконавчий комітет
Місцеве самоврядування	Громади (1 500)		Мер (міський голова)
			Міська рада / Виконавчий комітет
			Сільський голова (староста)

Джерела: Адаптовано на основі: Nehoda, V. (2014), “Concept of the reform of local self-government and territorial organisation of power”, presentation to European Committee on Democracy and Governance by Viachelsav Nehoda, First Deputy Minister, Ministry of Regional Development, Construction and Municipal Economy of Ukraine, 3 April 2014, Strasbourg, France.

Додаток 2.B.
Розподіл обов'язків між різними рівнями врядування

Розмір країни, зокрема чисельність її населення і площа її території, є основним чинником, що визначає територіальний розподіл влади в цій країні. Більшість країн із чисельним населенням мають більше автономних проміжних рівнів урядування, в результаті чого регіональна влада в них переважає над центральною. За чисельністю населення (45 млн станом на 2014 рік) Україна є найбільшою країною Східної Європи та на пострадянському просторі. Рано чи пізно великі країни тяжіють до децентралізації (OECD/UCLG, 2016). Проте, як проілюстровано Таблицею 2.B.1, всі субнаціональні рівні врядування мають деякі подібні обов'язки (Allain-Dupré, очікується публікація).

Таблиця 2.B.1. **Розподіл обов'язків між різними субнаціональними рівнями врядування: Загальна схема**

Регіональний рівень	Проміжний рівень	Муніципальний рівень
Різноманітні та більш-менш широкі обов'язки, які залежать від особливостей країни (унітарна чи федеративна держава)	Спеціальні та вужчі обов'язки надмуніципального значення Важлива роль у наданні допомоги меншим муніципальним одиницям.	Широке коло обов'язків: – загальні повноваження – додаткові повноваження, визначені законом
Послуги регіонального значення: – загальна/вища освіта та професійна підготовка – просторове планування – економічний розвиток на рівні регіонів та інновації – охорона здоров'я (вторинна медична допомога та лікарні) – соціальна сфера (послуги у сфері зайнятості, навчання, соціальна інклюзія, підтримка особливих груп) – дорожнє господарство і громадський транспорт на регіональному рівні – культура, спадщина, туризм – соціальне житло – захист довкілля – забезпечення громадського порядку й безпеки (регіональна поліція, захист населення) – урядовий нагляд на місцевому рівні (у федеральних державах)	Обов'язки, що визначаються функціональними і географічними чинниками: – загальна та/або спеціалізована освіта – добробут суспільства та молоді на надмуніципальному рівні – спеціалізовані медичні заклади – збирання й переробка відходів – дороги другорядного значення і громадський транспорт – захист довкілля	Громадські послуги: – освіта (дитячі садки, заклади дошкільної та початкової освіти) – міське планування й облаштування територій – місцеві комунікації (водопостачання, водовідведення, вивезення сміття тощо) – дороги місцевого значення і міський/місцевий громадський транспорт – соціальна сфера (підтримка сімей, дітей, людей похилого віку, осіб із обмеженими фізичними можливостями, бідних, соціальні пільги тощо) – первинна медична допомога й профілактична допомога – організація дозвілля (спорт) і культура – забезпечення громадського порядку й безпеки (муніципальна поліція, пожежна служба) – економічний розвиток на місцевому рівні, туризм, торгівля – захист довкілля (озеленення територій) – соціальне житло – адміністративні послуги й дозвільна діяльність

Джерело: OECD (2016), *Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Українська Концепція визначає чіткі обов'язки кожного субнаціонального рівня врядування (область, район, громада). Вона також передбачає підвищення рівня субсидіарності шляхом делегування певних обов'язків, зокрема надання громадських послуг, місцевим органам влади, що сприяє адміністративній децентралізації. Перерозподіл обов'язків згідно із запропонованою Концепцією більш-менш відповідає загальноприйнятим принципам розподілу багаторівневих завдань серед субнаціональних рівнів урядування (Таблиця 2.B.1), проте водночас він передбачає меншу кількість функцій обласних і районних адміністрацій, ніж загально прийнято (Таблиця 2.B.2). Такі завдання, як соціальний захист, реєстрація актів цивільного стану та охорона здоров'я передбачається покласти на центральні виконавчі територіальні органи на базовому рівні врядування (Кабінет Міністрів, 2014a).

Таблиця 2.B.2. **Основні обов'язки чітко розмежованих рівнів врядування згідно із запропонованою Концепцією**

Центральний рівень	Перший ступінь: Регіональний рівень	Другий ступінь: Районний рівень	Третій ступінь: Муніципальний рівень
Державна адміністрація (обласна та районна)	Обласна рада та виконавчий комітет	Районна рада та виконавчий комітет	Громади
Контроль над наданням адміністративних, соціальних та інших послуг населенню і юридичним особам	Утримання спільного майна регіону та муніципалітетів	Утримання спільного майна району та муніципалітетів	Економічний розвиток на місцевому рівні (приваблення інвестицій, розвиток підприємництва)
Координація діяльності територіальних органів виконавчої влади	Транспортна інфраструктура обласного значення (дороги обласного значення, мережа міжрайонних і міжобласних маршрутів громадського транспорту)	Транспортна інфраструктура районного значення	Організація громадського транспорту
Координація всіх державних адміністрацій у разі надзвичайної ситуації	Третинна (вузькоспеціалізована) медична допомога	Вторинна медична допомога	Швидка медична допомога, первинна медична допомога, профілактика захворювань
Нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (згідно із законом)	Професійна, технічна та спеціалізована загальна освіта	Школи-інтернати	Середня, дошкільна, початкова та альтернативна освіта
	Планування регіонального розвитку		Планування територіального розвитку (стратегічне й генеральне планування, зонування)
	Розвиток спорту, культури і туризму		Культура і фізичне виховання: утримання й організація муніципальних клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків
	Захист довкілля		Розвиток місцевої інфраструктури[1]
			Надання житлово-комунальних послуг[2]
			Надання централізованих адміністративних послуг через відповідні центри
			Утримання муніципальних доріг
			Будівництво об'єктів[3]
			Облаштування територій і соціальної інфраструктури
			Надання соціальної допомоги через територіальні центри
			Пожежна безпека
			Громадська безпека (дільнична поліція, патрульна охорона)

1. Включає: утримання доріг, постачання води, тепла, газу, електричної енергії; водовідведення; інформаційні мережі, соціальна та культурні об'єкти.
2. Включає: централізоване постачання води, тепла, водовідведення; утилізацію сміття; утримання комунального майна.
3. Включає: розподіл земельних ділянок; видачу дозволів на будівництво; прийняття будівель на баланс.

Джерела: Адаптовано на основі: Cabinet of Ministers (2014), "Concept of Local Self-Governance and Territorial Power Reforming", http://despro.org.ua/en/news/partners-news/detail.php?ELEMENT_ID=1381 (accessed 8 August 2017); Nehoda, V. (2014), "Concept of the reform of local self-government and territorial organisation of power", presentation to European Committee on Democracy and Governance, 3 April 2014, Strasbourg, France.

Бібліографія

Allain-Dupre, D. (forthcoming), "Assigning responsibilities across levels of government: Challenges and guiding principles", *OECD Regional Development Policy Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.

Cabinet of Ministers (2014), "Concept of Local Self-Governance and Territorial Power Reforming", 1 April 2014, Cabinet of Ministers, Kyiv, http://despro.org.ua/en/news/partners-news/detail.php?ELEMENT_ID=1381.

Nehoda, V. (2014), "Concept of the reform of local self-government and territorial organisation of power", presentation to European Committee on Democracy and Governance by Viachelsav Nehoda, First Deputy Minister, Ministry of Regional Development, Construction and Municipal Economy of Ukraine, 3 April 2014, Strasbourg, France.

OECD (2016), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

OECD/UCLG (2016), "Subnational governments around the world: Structure and finance", OECD, Paris, http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm.

3. Посилення фіскальної децентралізації в Україні

У Розділі 3 представлений фіскальний компонент реформи децентралізації в Україні. У ньому описані процеси розробки та реалізації реформи. Розділ містить поглиблений аналіз впливу фіскальної децентралізації на доходи й видатки органів влади субнаціонального рівня, а також систем вирівнювання та проблем податково-бюджетної сфери, з якими стикаються місцеві громади у світлі реформи. У ньому розглянуті інструменти управління та державного інвестування, що здатні краще забезпечувати надання публічних послуг, у тому числі роль державних підприємств, міжмуніципальна співпраця та необхідність в ефективніших капітальних трансфертах для здійснення субнаціональних інвестицій. У заключній частині цього розділу міститься аналіз можливостей розвитку людського капіталу на субнаціональному рівні та впливу децентралізації на персонал органів влади субнаціонального рівня.

Статистичні дані стосовно Ізраїлю надані відповідними органами країни, що несуть відповідальність за надання даних. Використання таких даних ОЕСР у рамках міжнародного права не суперечить статусу Голанських висот, Східного Єрусалиму та ізраїльських поселень на Західному березі.

Вступ

Фіскальна децентралізація не є новим явищем для України. Вона почалася після проголошення незалежності України і передбачена Конституцією 1996 року, Законом України «Про місцеве самоврядування», а також Бюджетним та Податковим кодексами, які формують засади фінансування органів місцевої влади, бюджетних відносин та механізмів вирівнювання. Децентралізація була підкріплена ратифікацією в 1997 році Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте принципи, що містяться в зазначених документах, так і не були повністю реалізовані, попри важливі фіскальні реформи, спрямовані на збільшення бюджетного ресурсу органів влади субнаціонального рівня та прозорості й передбачуваності міжбюджетних відносин. Фіскальна децентралізація є ядром процесу децентралізації, однак вона зазнала сповільнення, стагнації й навіть регресу, особливо у 2010–2014 роках.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, опублікованій у квітні 2014 року, було визнано важливість вирішення проблем податково-бюджетної сфери та визначено низку базових принципів і амбіційних цілей політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації (див. Розділ 2). У розрізі фіскальної децентралізації Концепція передбачала забезпечення достатньої кількості ресурсів для виконання законних обов'язків, реформування міжбюджетних трансфертів, у тому числі вирівнювання, та системи оподаткування, в тому числі необхідність запровадження автономії у визначенні ставок податків та баз оподаткування, спрощення доступу до позикових ресурсів, збалансування державного контролю місцевих фінансів, збільшення прозорості та ефективності бюджетів, розширення повноважень з управління земельними ресурсами (див. Додаток 3.A).

Виконання заходів з реалізації фіскального компонента Концепції почалося у грудні 2014 року з внесенням істотних змін до Бюджетного і Податкового кодексів.1 Були внесені зміни для розширення дохідної бази деяких категорій органів влади субнаціонального рівня, коригування механізмів розщеплення податків, запровадження нових місцевих податків та нової системи вирівнювання, коригування системи трансфертів, послаблення обмежень для запозичення, вдосконалення бюджетного планування та фінансового управління.

Для перетворення реформ в істотні зміни знадобився деякий час. Ефект зазначених заходів почав поступово проявлятися на початку 2015 року і став особливо відчутним у 2016 році та на початку 2017 року. Найбільш значущими змінами, які відбулися в зазначеному періоді, є радше перерозподіл повноважень і ресурсів між субнаціональними рівнями влади, аніж реальне передання компетенцій та ресурсів з центрального на нижчі рівні влади. При цьому, слід зазначити, що *обласний* (регіональний TP2) та *районний* (проміжний) рівні в більшості випадків функціонують як територіальні одиниці центральних органів влади, що ускладнює ідентифікацію змін та їх аналіз у розрізі децентралізації. Якщо центральні органи влади продовжать поглиблювати свою політику децентралізації на умовах збалансованості її політичного, адміністративного та фіскального компонентів, з утворенням більш потужних міст та громад ситуація може швидко змінитися.

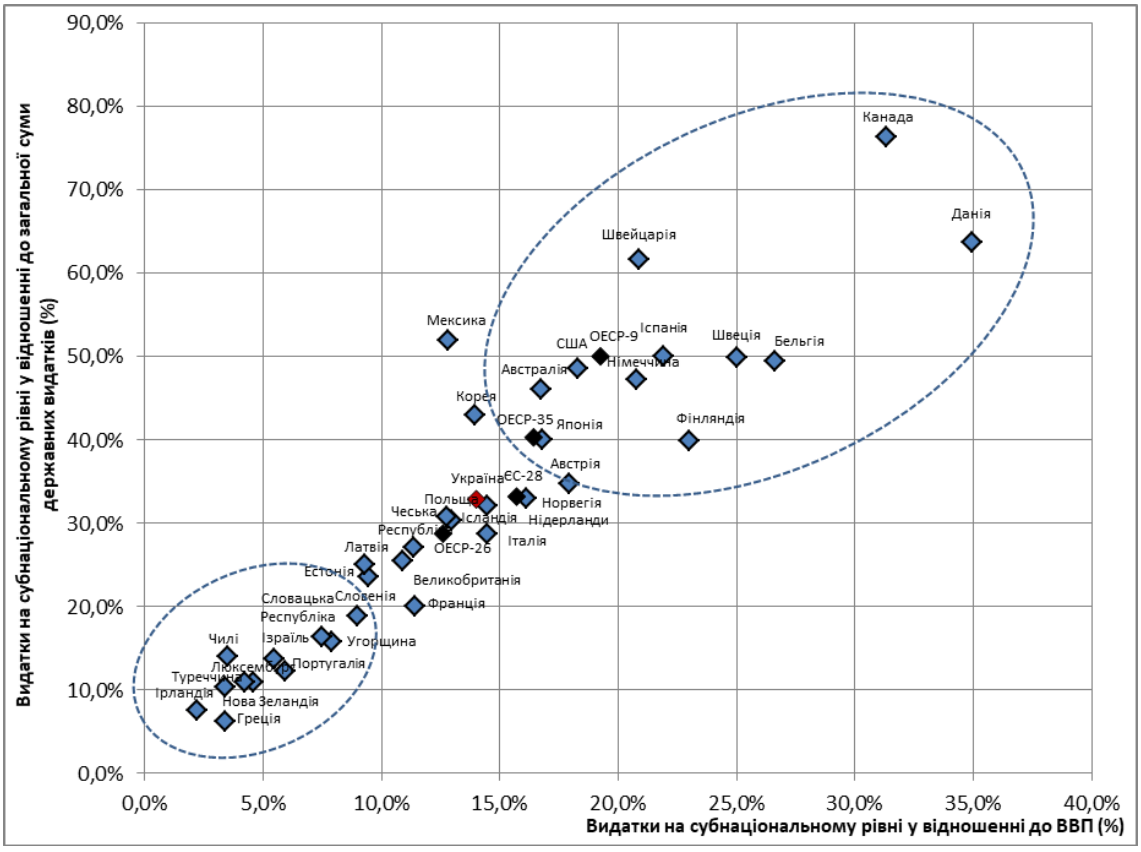
Цей розділ складається з двох частин. У першій частині описаний стан фіскальної децентралізації в Україні на кінець 2014 року, який свідчив про подальшу централізованість країни в податково-бюджетній сфері. Зазначена частина містить аналіз основних реформ, проведених з кінця 2014 року в багатьох сферах, у тому

числі реформи системи міжбюджетних трансфертів та системи вирівнювання, механізмів розщеплення податків та справляння місцевих податків, неподаткових надходжень, концепцій запозичення та фінансового управління. Друга частина присвячена аналізу прогресу в реформуванні, досягнутого на сьогоднішній день. Вона містить рекомендації щодо посилення фіскальної децентралізації в Україні. Такі рекомендації стосуються заходів, які можуть вживатися для вдосконалення систем трансфертів та оподаткування, розподілу обов'язків, надання публічних послуг на місцевому рівні за допомогою прозорих та ефективних інструментів управління, обсягів державних інвестицій та управління ними на різних рівнях влади, а також якості та доступу до даних про фінанси та активи органів влади субнаціонального рівня.

Фіскальна децентралізація в Україні: Контекстуальні дані та реформи 2014–2015 рр.

Основні фіскальні показники на папері створюють враження, що країна є відносно децентралізованою. У 2015 році на органи влади субнаціонального рівня в Україні припадала третина державних видатків. Це відповідає середньому показнику ЄС-28 та всього на 7 відсотків нижче за середній 40-відсотковий показник країн ОЕСР. Таким чином, Україна співставна з Нідерландами, Італією, Польщею та Ісландією, де на видатки на субнаціональному рівні припадає 11–16% валового внутрішнього продукту (ВВП) та 27–33% державних видатків (Графік 3.1).

Графік 3.1. **Видатки органів влади субнаціонального рівня як відсоток ВВП та загальних державних видатків у країнах ОЕСР та Україні, 2015 р.**



Джерело: OECD (2017a), "Subnational governments in OECD countries: Key data" (database), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en. Для України: Аналіз ОЕСР на базі даних МВФ.

Органи влади субнаціонального рівня також є важливими державними роботодавцями: частка витрат на персонал на субнаціональному рівні становить 56% від загального обсягу витрат на персонал державних органів в Україні, що перевищує середній показник ЄС-28 (51%) та є близьким до середнього показника в ОЕСР (63%). За показником інвестицій в основний капітал Україна випереджає країни ОЕСР та ЄС-28. У 2015 році інвестиції на субнаціональному рівні становили 67% від загальної суми державних інвестицій (для порівняння, у країнах ОЕСР цей показник становив 59%, а в країнах ЄС-28 — 53%). На субнаціональному рівні було отримано 18% податкових надходжень до державного бюджету. Це менше, ніж середній показник у країнах ОЕСР (31%) і дуже мало порівняно із середнім показником у ЄС (23%) та показниками деяких країн ОЕСР (Графік 3.2).

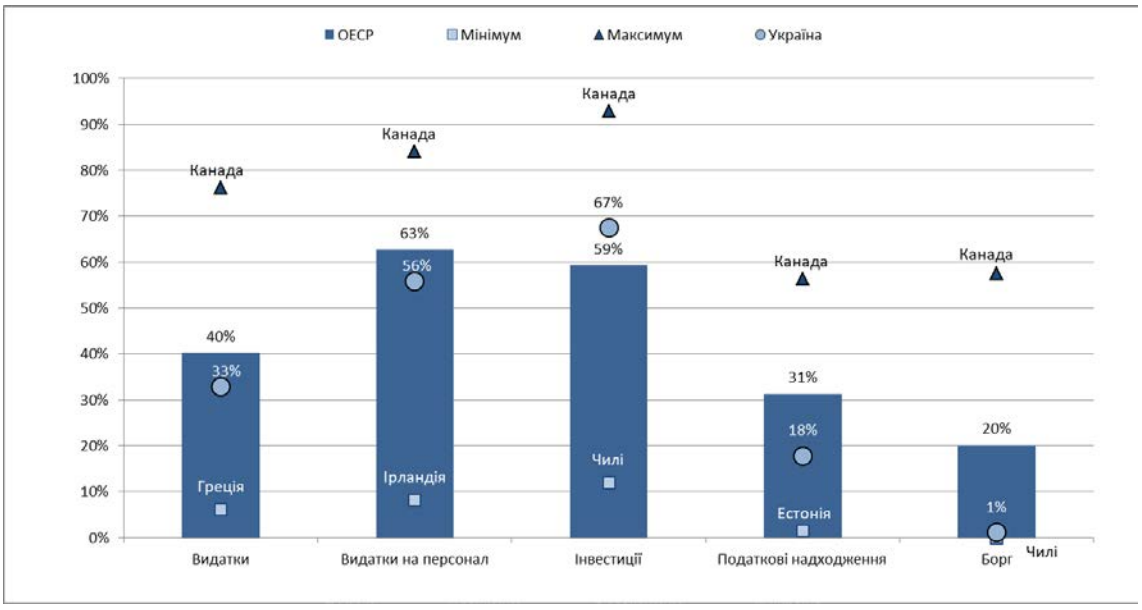
Більш ретельний аналіз демонструє, що Україна залишається централізованою державою. Фіскальні показники є в деякій мірі оманливими та мають тлумачитися з обережністю. Реальну ситуацію маскують два фактори:

1. ***Обласні* та *районні* рахунки не повністю «децентралізовані».** До складу *обласних* та *районних* адміністрацій входять як деконцентровані, так і децентралізовані установи. Це означає, що в системі національних рахунків частина їхніх бюджетів, класифікована за статтею «регіональні та місцеві

органи державного управління», насправді має бути віднесена до статті «центральні органи державного управління», оскільки виконавчі комітети не обираються, представляють центральні органи влади і звітують перед губернатором *області*, якого призначає Президент, тоді як повноваження *обласних* та *районних* рад є істотно обмеженими (Розділ 2). Таким чином, загальноприйняті показники переоцінюють частку субнаціонального сектора.

2. **Більшість рахунків місцевих органів влади не може бути ідентифікована належним чином.** Дані, що відображаються на національних рахунках, охоплюють приблизно 700 бюджетних установ (*обласних* та в АР Крим, у містах Києві та Севастополі*, районних* та в містах *обласного* значення). Це означає, що більшість муніципальних бюджетів, тобто бюджетів міст *районного* значення, міст, сіл та селищ, не індивідуалізовані в системі національних рахунків. Управління ними здійснюється за традиційною бюджетною моделлю *«матрьошки»*. Вони інтегровані в районні бюджети, з яких їм виділяються кошти. Така «стікаюча» бюджетна система також відкрита для політичних і економічних маніпуляцій (OECD, 2003). Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у контексті поточної адміністративно-територіальної реформи докорінно міняє ситуацію. ОТГ мають незалежні бюджети, які формуються за рахунок податкових надходжень, трансфертів і неподаткових надходжень, і прямі фіскальні відносини з центральними органами влади через відповідні *обласні* адміністрації, при цьому будучи у змозі отримувати субсидії з *району*.

Графік 3.2. **Частка органів влади субнаціонального рівня у структурі загального державного управління у країнах ОЕСР та Україні (2015 р.)**

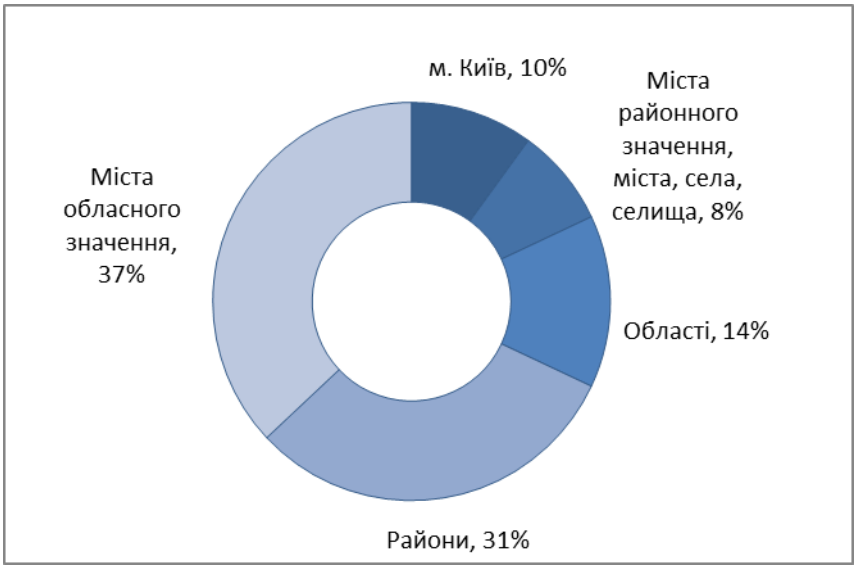


Примітки: Сектор загального державного управління включає центральні органи державного управління, регіональні та місцеві органи державного управління, фонди соціального страхування. В Україні інвестиції визначені як придбання основних фондів. У країнах ОЕСР — це валовий приріст та придбання капіталу, зменшені на суму списання нефінансових невироблених активів. Визначення зобов'язань ґрунтується на тому, яке є прийнятим в ОЕСР. На додачу до «фінансових зобов'язань» (валюти та вкладів, позик і боргових цінних паперів) воно включає страхові резерви та іншу кредиторську заборгованість.
Джерело: OECD (2017a), "Subnational governments in OECD countries: Key data" (database), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en.

Неоднозначність адміністративної та бюджетної структур органів влади субнаціонального рівня пояснює, чому складно отримати чітке уявлення про фінансову автономію на субнаціональному рівні в Україні. Юридично є два бюджетні рівні: державний (центральні органи влади на національному рівні) та місцевий. Місцевий рівень, у свою чергу, поділяється на дві категорії: регіональний (*обласний*) із дуже обмеженою фінансовою автономією та місцеві бюджети *районів*, міст обласного значення, міст районного значення, міст, сіл тощо, фінансовий статус яких чітко не визначений (Standard & Poors, 2013).

Фінансову значимість кожної із зазначених категорій державної влади тяжко зрозуміти. У ході дослідження було неможливо отримати дані за рівнями та категоріями органів влади субнаціонального рівня, тому показники збиралися з різних зовнішніх джерел (напр., World Bank [2017a]; Levitas and Dkijik [2017]). Співставлення зібраних даних демонструє слабкість регіонального рівня. На проміжний рівень (тобто *райони* та міста *обласного* значення) припадає 68% видатків на субнаціональному рівні (з урахуванням міста Києва — 78%), у той час як на місцевий рівень (міста *районного* значення, міста, села та селища) — лише 8% від загального обсягу (Графік 3.3).

Графік 3.3. **Структура видатків за категоріями органів влади субнаціонального рівня, 2016 рік (оціночні дані)**



Джерело: Оцінки ОЕСР на основі World Bank (2017a), "Ukraine: Public finance review", http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/Ukraine-Public-finance-review and Levitas, T. and J. Djikic (2017), "Caught mid-stream: 'Decentralization', місцевий government finance reform, and the restructuring of Ukraine's державні розподіл 2014 to 2016", http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf.

Видатки та інвестиції органів влади субнаціонального рівня обмежені

Повноваження органів влади субнаціонального рівня зі здійснення видатків обмежені

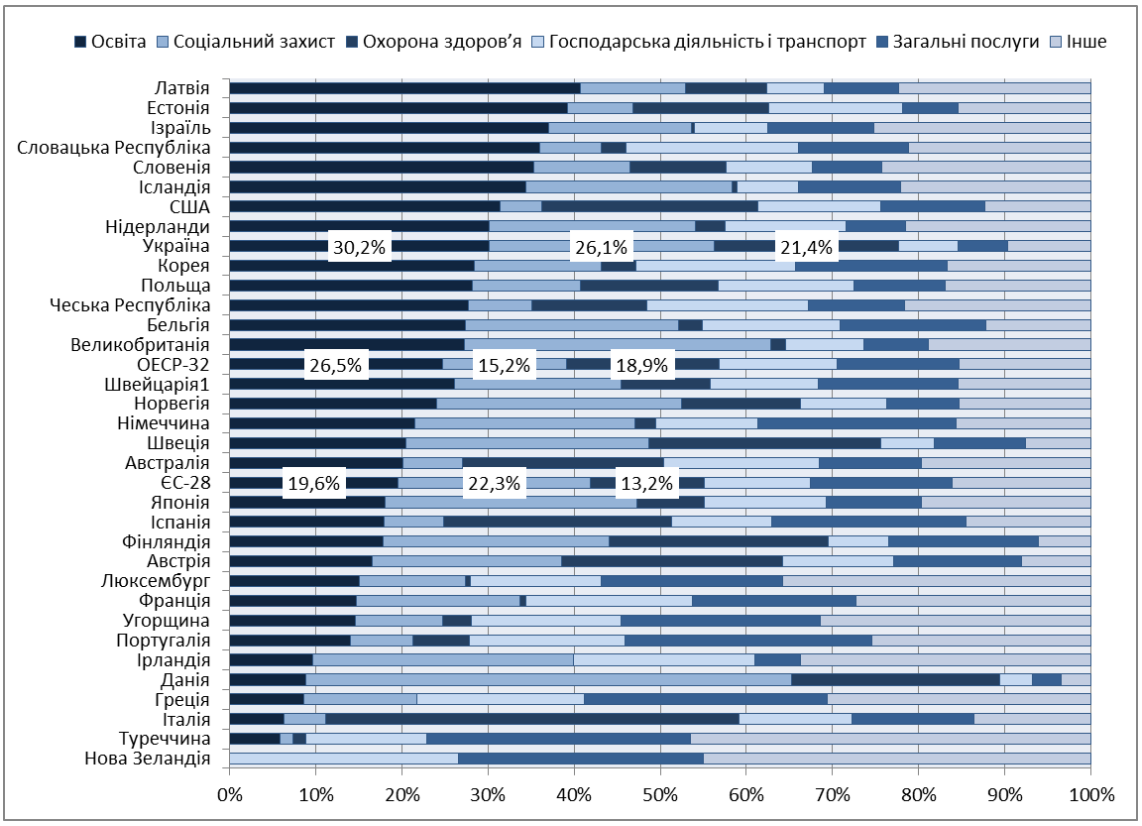
Функції органів влади субнаціонального рівня детально описані в низці законів та нормативно-правових актів (Додаток 3.C)[2], а їхні обов'язки зі здійснення видатків — розподілені за делегованими функціями та ексклюзивними чи власними обов'язками. Делеговані функції пов'язані з наданням публічних послуг, таких як освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення. Офіційно ці функції належать до сфери відповідальності центральних органів влади. Для їх виконання вони надають органам влади нижчого рівня цільові фонди. Такі кошти «проходять» через місцеві бюджети, проте органи влади субнаціонального рівня мають обмежені права щодо їх використання. Окрім цього, органи влади субнаціонального рівня мають невелику автономію в управлінні своїми функціями. Правові обов'язки, організація надання послуг, фінансування, людські ресурси, стандарти якості тощо визначаються та контролюються центральними органами влади. Таким чином, свобода дій органів влади субнаціонального рівня у виконанні делегованих функцій або істотно обмежена, або відсутня взагалі.

Здатність місцевих органів влади розподіляти видатки між галузями та в межах галузей істотно обмежена. Формування бюджету на рівні обслуговуючої установи та агрегування таких бюджетів у бюджети місцевого рівня здійснюються на основі норм, що визначаються міністерствами. Наприклад, місцеві органи влади відповідають за здійснення всіх функцій у сфері освіти, окрім вищої освіти. Однак

Міністерство освіти повністю контролює норми, які регулюють забезпечення персоналом, кількість навчальних годин, відсоток невикладацького персоналу та розміри класів — виходячи з розміру (завеликої) мережі шкіл, а не реального попиту на послуги, напр., кількості дітей, зарахованих до школи, або чисельності населення шкільного віку (OECD, 2014a). Делеговані функції представляють загальну статтю видатків на субнаціональному рівні: у 2015 році на освіту, соціальний захист та охорону здоров'я припадало 78% субнаціональних видатків. Це означає, що приблизно три чверті всіх видатків на субнаціональному рівні здійснюються від імені центральних органів влади. Більша частина державних видатків на охорону здоров'я та освіту проходить через органи влади субнаціонального рівня: 83% на охорону здоров'я і 74% на освіту, що значно перевищує середні показники в ЄС та ОЕСР.

Водночас, «ексклюзивні функції» здебільшого стосуються місцевих публічних благ (таких як житлово-комунальне господарство та соціальний захист), щодо яких органи влади субнаціонального рівня мають ширшу автономію. Такі функції фінансуються за рахунок загальних трансфертів та власних ресурсів. Вони визначені дуже нечітко і представляють меншу частину видатків субнаціонального рівня, особливо порівняно з країнами ОЕСР (Графік 3.4): 7% припадає на господарську діяльність і транспорт, 6% — на житлово-комунальні та загальні публічні послуги (адміністрацію), 3% — на відпочинок і культуру і лише 1% — на захист довкілля. Майже всі державні видатки на житлово-комунальні послуги (постачання питної води, освітлення та прибирання вулиць, централізоване опалення, містобудування та інфраструктуру) також проходять через органи державної влади субнаціонального рівня.

Графік 3.4. **Структура видатків державних органів субнаціонального рівня за сферами (згідно із Класифікацією функцій органів державного управління (COFOG)): ОЕСР та Україна, 2015 рік**



Примітка: Дані Канади, Чилі та Мексики за COFOG за 2015 рік недоступні. Дані Японії, Кореї, Нової Зеландії, Швейцарії та Туреччини за COFOG за 2014 рік недоступні. У Сполучених Штатах Америки дані за функцією «житлово-комунальні функції» включають дані за функцією «охорона довкілля».
Джерело: OECD (2017a), "Subnational governments in OECD countries: Key data" (database), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en. Для України: аналіз ОЕСР на базі даних МВФ.

Такий розподіл функцій також пояснює розмір частки витрат на персонал на субнаціональному рівні в загальному обсязі видатків на персонал державних органів в Україні. На субнаціональному рівні на витрати на персонал припадає 38% загальної суми витрат. Цей показник є дещо вищим, ніж у середньому в ОЕСР та ЄС, та близьким до показників Швеції і Чеської Республіки. Більша частина цих витрат — заробітна плата вчителів, медичного персоналу та соціальних працівників (делеговані функції). Таким чином, органи влади субнаціонального рівня виступають у ролі платіжних агентів центральних органів влади.

Прогрес у децентралізації видатків є незначним

Прогрес у децентралізації видатків не повною мірою відображається показниками. Результатом децентралізації став радше перерозподіл обов'язків зі здійснення видатків між субнаціональними рівнями (зокрема, їх передача з *районного* рівня на рівень міст та ОТГ), а не перерозподіл надходжень між центральним (міністерським) та субнаціональним рівнями. У період з 2001 року по 2016 рік обсяг видатків субнаціонального рівня в Україні досить відчутно зріс — із 11,7% до

14,7%. Однак частка видатків субнаціонального рівня в загальному обсязі державних видатків залишилася на рівні 33% (Графік 3.5).

Аналіз видатків місцевих органів влади на макрорівні не відображає процесу фіскальної децентралізації у 2001–2016 рр. Складається враження, що з 2015 року з прогресом у децентралізації нових обов'язків і надходжень почався рух у напрямку більшої децентралізації видатків. Однак, цей факт потребує підтвердження.

В Україні органи влади субнаціонального рівня мають низьку інвестиційну спроможність

З 2000 року відсоток відношення державних інвестицій до ВВП загалом зменшувався. Тимчасове його зростання відбулося у 2012 році (у зв'язку з проведенням Євро-2012 та парламентськими виборами) (OECD, 2014a). Основним пріоритетом були інвестиції в інфраструктуру. Із 2015 року обсяг інвестицій почав зростати. При цьому, у 2015 році він дорівнював 1,8% ВВП, а у 2016 році — 2,2% ВВП (Графік 3.6).

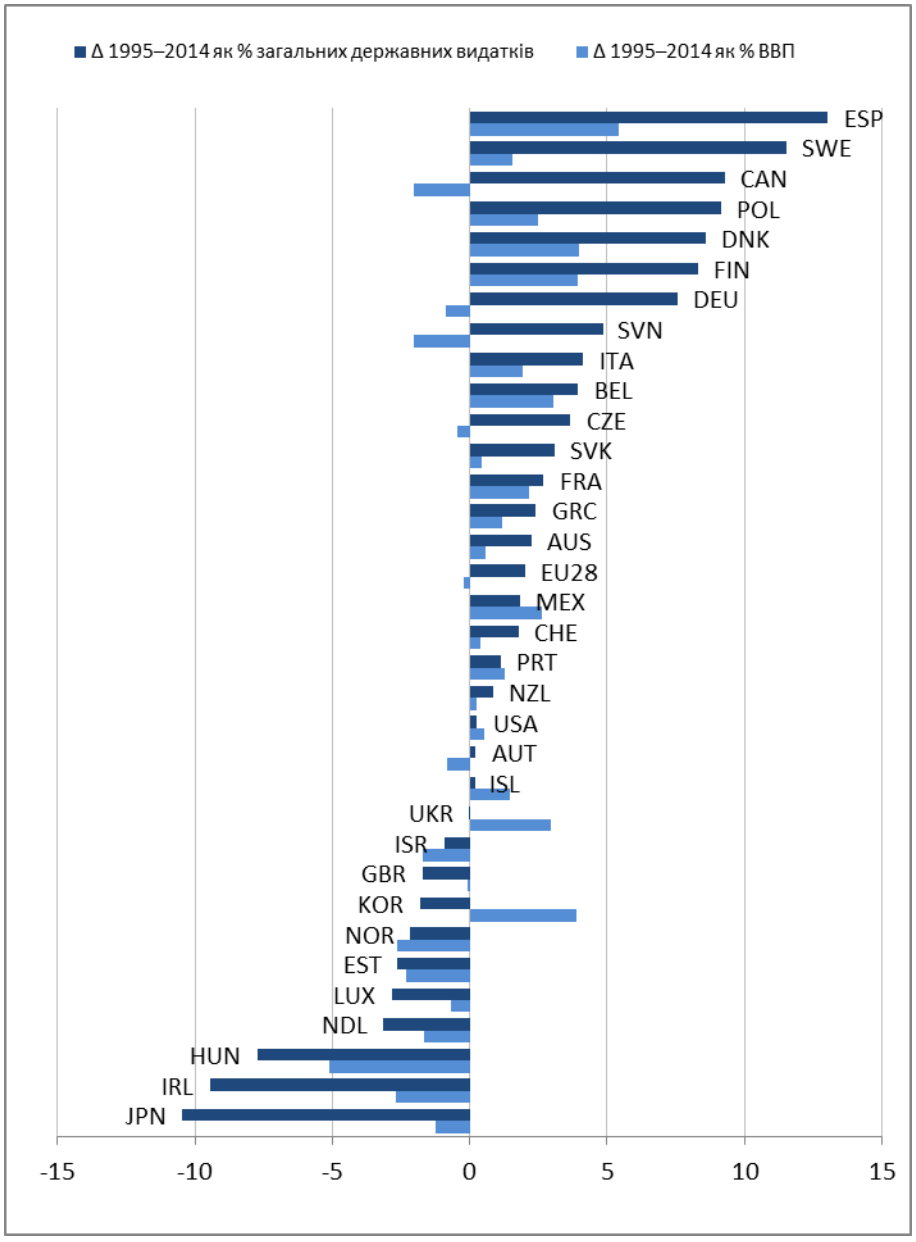
Обсяг державних інвестицій в Україні є дуже низьким як для країни з нижчим середнім доходом. Україна дуже відстає від багатьох інших країн світу з нижчим середнім доходом, у яких значні інвестиції в публічну інфраструктуру вважаються ключовим структурним рушієм розвитку. Велика кількість таких країн нещодавно почала стимулювати державні інвестиції для усунення інфраструктурних прогалин. Наприкінці 70-х — на початку 80-х років XX століття у країнах з ринками, що розвивалися, та низьким рівнем доходу обсяг державних інвестицій становив більше ніж 8% ВВП. У середині 2000-х він знизився до 4–5%, після чого відновився до 6–7% ВВП (IMF, 2015). Обсяг державних інвестицій в Україні є також дуже низьким порівняно з країнами ОЕСР. Так, у 2015 році в Чеській Республіці, Естонії, Угорщині та Словацькій Республіці обсяг державних інвестицій перевищував 5% ВВП.

В Україні органи влади субнаціонального рівня не мають фіскальної спроможності здійснювати значні інвестиції

У 2015 році інвестиції державних органів субнаціонального рівня дорівнювали 1,2% ВВП — значно менше, ніж у більшості країн із середнім рівнем доходу. В середньому у країнах із нижчим середнім рівнем доходу обсяг інвестицій, що здійснюються державними органами субнаціонального рівня, складає приблизно 1,4% їхнього ВВП. У країнах з вищим середнім рівнем доходу цей показник є вищим за 1,7% (OECD/UCLG, 2016). При цьому, в Україні частка інвестицій на субнаціональному рівні є досить великою. У 2015 році вона становила 67% від загального обсягу державних інвестицій (Графік 3.7). Це значно більше, ніж у середньому в країнах ОЕСР (59%) та ЄС-28 (53%). Таким чином, інвестиції — спільний обов'язок усіх рівнів влади. Це робить процес управління ними особливо складним, як і було визнано в *Рекомендаціях Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування.*

Графік 3.5. **Видатки на субнаціональному рівні у відношенні до загальної суми державних видатків та ВВП, 1995–2014 рр.**

Зміни виражені у відсотковому значенні

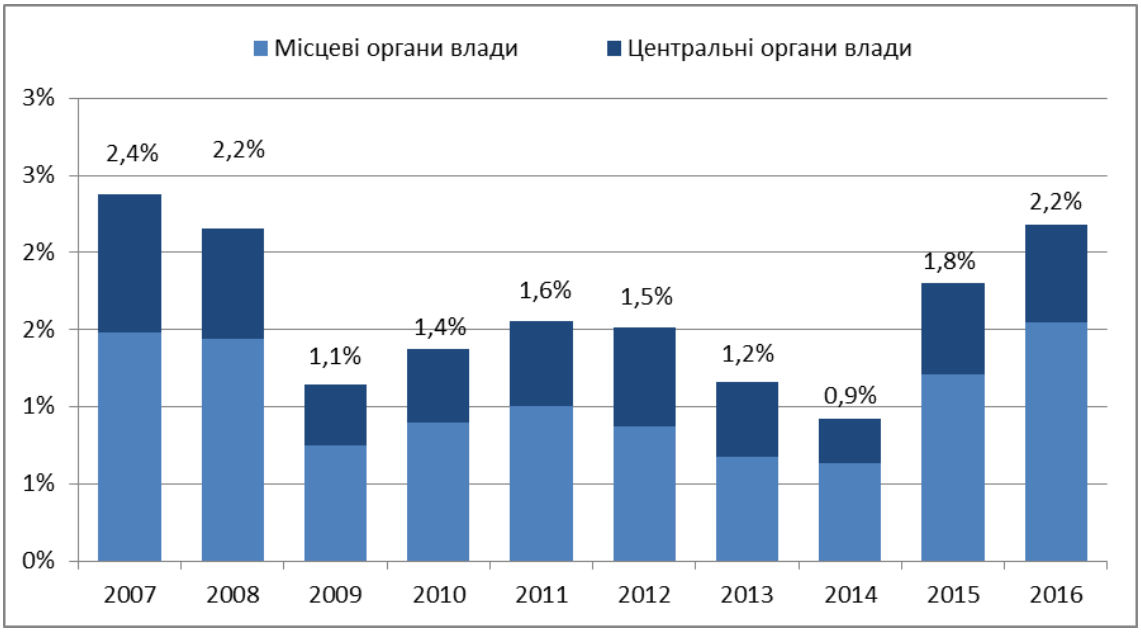


Примітка: Дані за 1995–2012 рр. для Австралії; 2003–2013 рр. для Мексики; 1995–2013 рр. для Нової Зеландії; 1998–2014 рр. для Ісландії; 1996–2014 рр. для Нідерландів; 2005–14 рр. для Ірландії. Чилі й Туреччина не включені через відсутність даних за певні проміжки часу. Часовий проміжок, врахований для України, є меншим, проте закінчується у 2016 році з урахуванням нещодавніх реформ (оціночні дані за 2001–2016 рр.)

Джерело: адаптована інформація з OECD (2016c), *Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en. Для України: аналіз ОЕСР на базі даних МВФ, "Government finance statistics", www.imf.org/en/Data та Державної казначейської служби України.

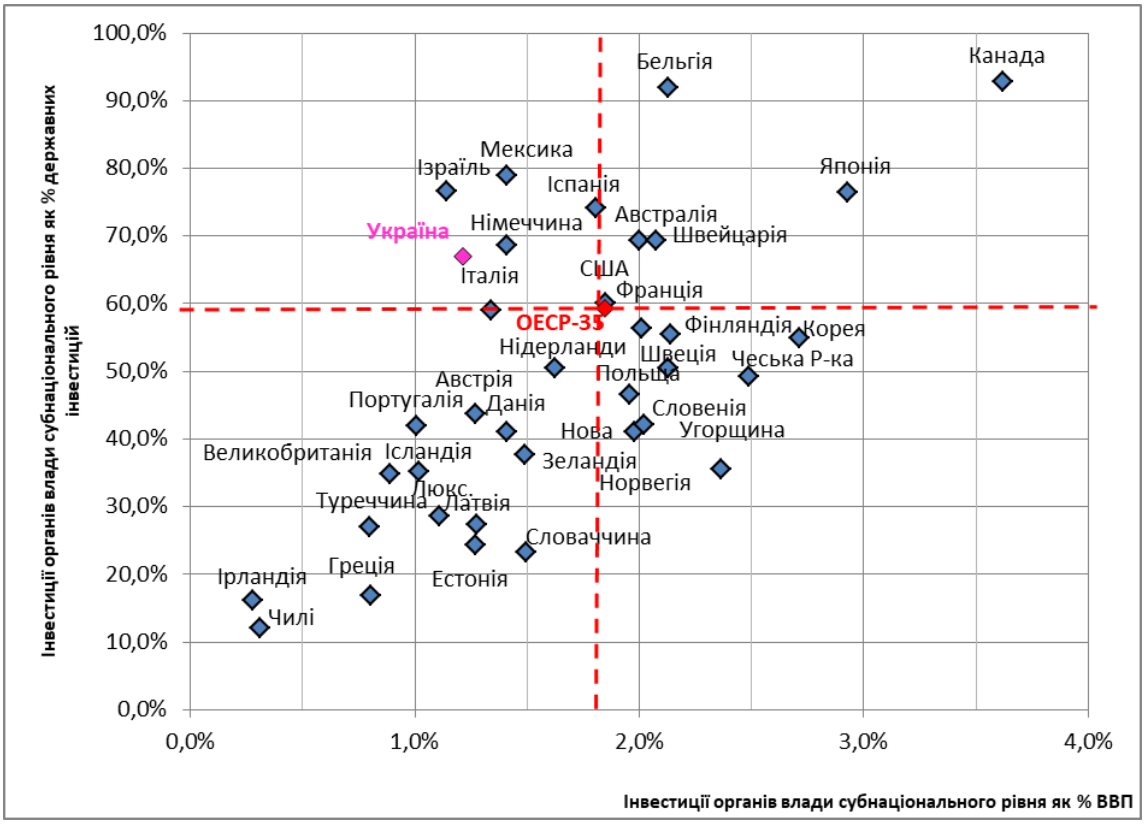
Місцевим органам належить істотна частка у структурі інвестицій, проте вони не мають фіскальної можливості здійснювати значні інвестиції: їхні можливості самофінансування обмежені обсягом поточних видатків. Разом із цим, бракує капітальних трансфертів та інвестиційних субсидій, а доступ до позикових коштів є обмеженим. У результаті, навіть попри нещодавнє покращення ситуації (частка місцевих видатків зросла з 4,5% у 2013 та 2014 роках до 10,5% у 2016 році), частка прямих інвестицій у загальному обсязі видатків залишається малою. На додачу до цього, органам влади субнаціонального рівня бракує фінансової стабільності та передбачуваності — вони не можуть братися за масштабні довгострокові інвестиційні проекти, необхідні для побудови чи реконструкції великих інфраструктурних об'єктів (EBRD, 2014). Внаслідок цього інфраструктура залишається істотно недофінансованою, а потреби муніципальної інфраструктури є більшими за розмір місцевих бюджетів.

Графік 3.6. **Державні інвестиції в Україні як відсоток ВВП**



Джерело: Аналіз ОЕСР на базі даних Державної казначейської служби України, www.treasury.gov.ua

Графік 3.7. **Інвестиції органів влади субнаціонального рівня як відсоток ВВП та загальної суми державних інвестицій в ОЕСР та Україні, 2015 рік**



Джерело: OECD (2017a), "Subnational governments in OECD countries: Key data" (database), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en. Аналіз ОЕСР на базі даних Державної казначейської служби України, www.treasury.gov.ua.

Обмежена фіскальна спроможність органів влади субнаціонального рівня — проблема, яка породила необхідність у значних інвестиціях в інфраструктуру. Основні фонди державного сектора застарілі та мають посередню якість, а потреби інфраструктури країни є колосальними. Так, у сфері транспорту, попри прогрес останніх трьох років, щільність дорожньої мережі в Україні залишається однією з найнижчих у Європі. При цьому, значна її частина застаріла й не відповідає європейським стандартам (OECD, 2016b). Дороги в сільській місцевості знаходяться в державній або муніципальній власності. Їх утримання або модернізація фінансуються з державного та місцевих бюджетів. За даними Укравтодору — державного агентства (при Міністерстві інфраструктури), відповідального за контроль за прокладанням доріг, в кінці лютого 2015 року, 88% із 169 647 км доріг потребували ремонту або реконструкції, при цьому майже 40% із них не відповідали вимогам щодо довговічності. Лише 46% мостів та переходів були в задовільному стані. Стан решти був незадовільним або аварійним через застарілість: 21% мостів та переходів були побудовані до Другої світової війни, 51% — у 50–70-і роки двадцятого століття (OECD, 2015a; Укравтодор, 2015). Муніципальна інфраструктура, така як комунікації водопостачання та опалення, також постраждала внаслідок багаторічного недоотримання інвестицій. Оцінки, складені на основі опитування домогосподарств (Світовий банк, 2017b),

демонструють, що у 2013 році лише 27% із 40% найбіднішого населення мали доступ до централізованого опалення та 23% — до гарячого водопостачання. Відповідні показники у 60% найбагатшого населення становили 43% та 38% відповідно.

Органи влади субнаціонального рівня мають доступ до різних інструментів надання публічних послуг, які покращуються

Органи влади субнаціонального рівня можуть обирати між прямим і опосередкованим управлінням наданням широкого ряду послуг, серед яких збір сміття, водопостачання, опалення, утримання житлового фонду, транспортні послуги тощо. Пряме управління передбачає надання послуг внутрішньою муніципальною службою (бюджетною організацією). При опосередкованому управлінні надання послуг знаходиться в руках державних установ або делегується приватним суб'єктам через механізм державно-приватного співробітництва (Вставка 3.1).

Вставка 3.1. **Форми постачальників послуг на умовах опосередкованого управління в Україні**

- Державні установи: місцеві підприємства, які повністю належать та підконтрольні міським чи обласним адміністраціям, або орган міжмуніципальної співпраці, який отримує матеріальні й фінансові ресурси різних громад для надання послуг або запровадження додаткових послуг.
- Спільні підприємства та спільні акціонерні компанії, частка в яких належить місцевим органам влади: органи влади субнаціонального рівня надають послуги спільно з приватним сектором через установу, в якій об'єднані державний та приватний капітал, або через механізм партнерства з комерційним сектором.
- Приватні суб'єкти: органи влади субнаціонального рівня можуть здійснювати аутсорсинг послуг у приватних підприємств на договірній основі (напр., послуг з переробки сміття) — через ліцензування, концесії та асоціації споживачів. Ключові правові принципи, що застосовуються до муніципальних концесій, у тому числі відповідні сектори (напр., міський громадський транспорт, водопостачання, водовідведення, морські порти, громадське харчування тощо) визначені кількома законами. Найскладнішою формою державно-приватного співробітництва є державно-приватне партнерство (ДПП). Однак в Україні ця форма нечасто використовується на субнаціональному рівні.

Комунальні підприємства є недостатньо прибутковими і прозорими

Сектор комунальних підприємств в Україні, який, попри зменшення протягом останніх десяти років[3], залишається великим, характеризується низькою сукупною прибутковістю. Комунальні активи є менш ефективними (в розрізі прибутковості)

порівняно з іншими секторами національної економіки. Це може пояснюватися здебільшого складом таких активів, проте й незадовільною якістю управління ними. За даними NISPAcee (2010), через корупцію, недостатню кваліфікованість та дисциплінованість керівників, установи комунального сектора отримують лише 50–60% платежів за надані послуги. Одна з багатьох проблем, що стоять перед комунальними підприємствами в Україні — обмеженість даних для аналізу результативності та брак прозорості й підзвітності. Попри те, що закон вимагає від місцевих органів влади оприлюднювати їхні бюджети та звіти про виконання таких бюджетів (що не завжди робиться), відповідна звітність не охоплює фінансові операції пов'язаних з органами влади суб'єктів господарювання. Попри деякий прогрес у бюджетному обліку та моніторингу, прозорість залишається низькою (Standard & Poors, 2013).

Багатьом комунальним підприємствам також бракує фінансування через низькі тарифи та недостатню фінансову підтримку з боку відповідної громади. Брак фінансування також є результатом недостатнього інвестування у підприємства житлово-комунального господарства, які надають послуги за субсидованими цінами, при цьому будучи вимушеними утримувати велику мережу інфраструктури. Це призводить до погіршення стану матеріальних комунальних активів.

Міжмуніципальне співробітництво досі знаходиться на зародковому етапі, проте активно стимулюється

Основою стимулювання міжмуніципального співробітництва (ММС) на сьогоднішній день є Закон України № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» 2014 року (див. Главу 2). Таке співробітництво може допомогти підвищити якість надання публічних послуг у малих муніципалітетах та/або при накладанні чи дублюванні функцій. У країнах ОЕСР існують різноманітні варіанти ММС — від дуже неформальних угод, які не підкріплюються жодними правовими інструментами до високоформальних механізмів. При цьому існують також різні форми фінансування (Вставка 3.2).

Вставка 3.2. **Форми міжмуніципального співробітництва та фінансування в ОЕСР**

Більшість країн ОЕСР прийняла регуляторні акти, що заохочують міжмуніципальне співробітництво. Угоди ММС на сьогоднішній день — дуже розвинуті та різноманітні й відрізняються за рівнем співпраці. Вони варіюються від найпростіших (багатоцільових договорів/ контрактів про співробітництво, напр., договори про надання спільних послуг або реалізацію спільних програм в Австралії, Ірландії, Новій Зеландії та Англії/ Великобританії) до найскладніших форм інтеграції (таких як надмуніципальні органи у Франції, Португалії та Іспанії з делегованими функціями і навіть повноваженнями зі справляння податків). Так, наприклад, у Франції державні установи для міжмуніципального співробітництва (*EPCI à fiscalité propre*) мають власні джерела податкових надходжень і базуються на проекті територіального розвитку. Між двома

описаними прикладами існує багато інших різноманітних форм співпраці.

Своєрідними полюсами у визначенні таких форм є модель публічного права та модель приватного права. В основі моделі приватного права лежить свобода місцевих органів влади прагматично обирати сфери та форми ММС, виходячи зі способів та установ, передбачених таким правом (контрактів, асоціацій та комерційних підприємств). При використанні моделі публічного права певні характеристики співробітництва, у тому числі договірні та фінансові зобов'язання, тип делегованих функцій (інколи, обов'язкових), структура управління, нагляд і контроль, тощо, регулюються нормами публічного права.

У розрізі фінансування, структури ММС найчастіше фінансуються за рахунок внесків членів муніципалітету. Такі асигнування, зазвичай, доповнюються власними джерелами доходів, пов'язаних із послугами, які вони надають (тобто, такі структури отримують від користувачів плату за місцеві публічні послуги — транспорт, водопостачання, збір сміття тощо). Вони також можуть отримувати трансферти центральних органів влади (які останні можуть надавати в якості стимулювання ММС). На практиці, в деяких випадках у країнах ОЕСР ММС мають навіть привілейований доступ до фінансування з боку центральних органів влади. ММС може також приваблювати кошти з ЄС та приватний капітал для ініціатив державно-приватного партнерства, які об'єднують кілька муніципалітетів із кількома приватними інвесторами.

Графік 3.8. **Від простих угод до більш формальних форм співробітництва**



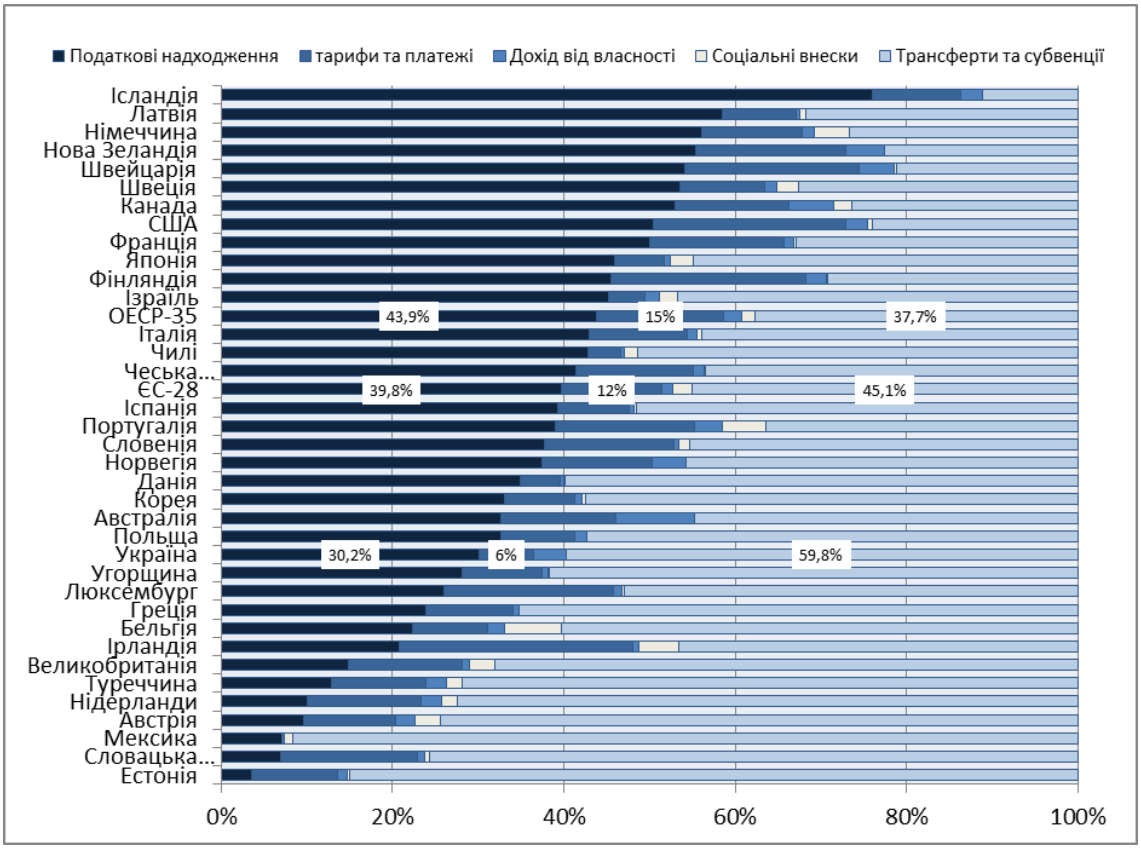
Джерело (графік): Адаптовано та доповнено ОЕСР на основі www.municipal-co-operation.org.
Джерело (вставка): OECD (2017e), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en; www.municipal-co-operation.org

Органи влади субнаціонального рівня мають низький рівень автономії в управлінні доходами

Головними в системі фінансування наразі є трансферти центральних органів влади

Шістдесят відсотків ресурсів субнаціонального рівня надходять у формі трансфертів центральних органів влади. Це значно більше, ніж у середньому в країнах ОЕСР (38%) та ЄС-28 (45%) (Графік 3.9). Податкові надходження формують 30% доходів бюджетів органів влади субнаціонального рівня (для порівняння, у країнах ЄС-28 на них припадає 40%, а у країнах ОЕСР — 44%). Протягом останніх 15 років частки таких трансферів та податкових надходжень істотно змінилися. У 2001 році податкові надходження створювали 62% доходів бюджетів субнаціонального рівня, а трансферти — 30% (Графік 3.10).

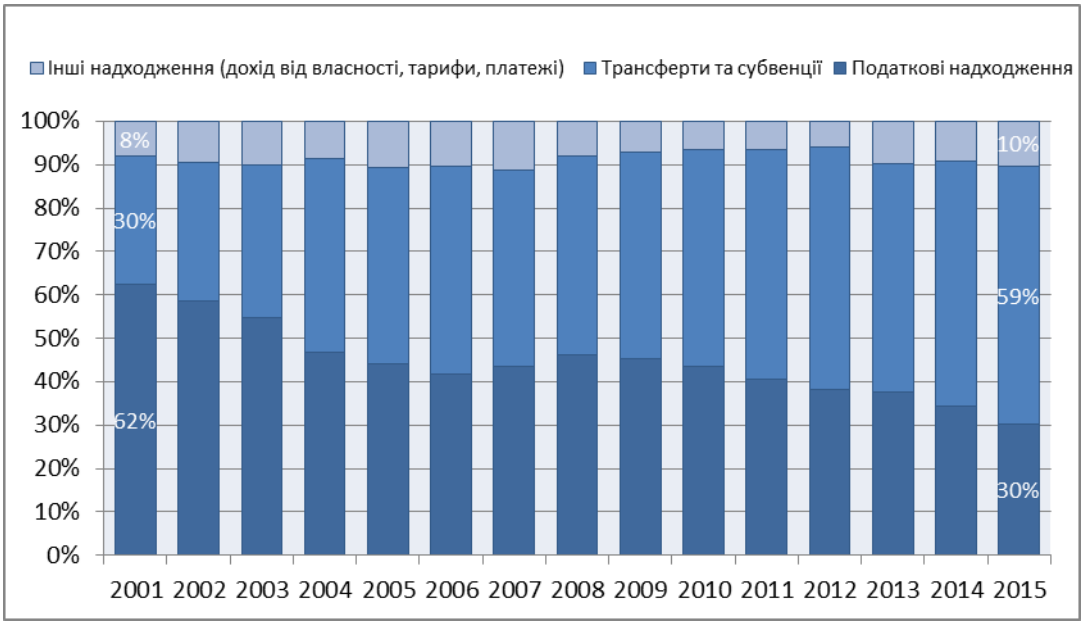
Графік 3.9. **Структура доходів органів влади субнаціонального рівня: країни ОЕСР та Україна, 2015 рік**



Джерело: OECD (2017a), "Subnational governments in OECD countries: Key data" (database), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en. Для України: аналіз ОЕСР на базі даних МВФ, "Government finance statistics", www.imf.org/en/Data.

Графік 3.10. **Зміни часток джерел доходів бюджетів субнаціонального рівня**

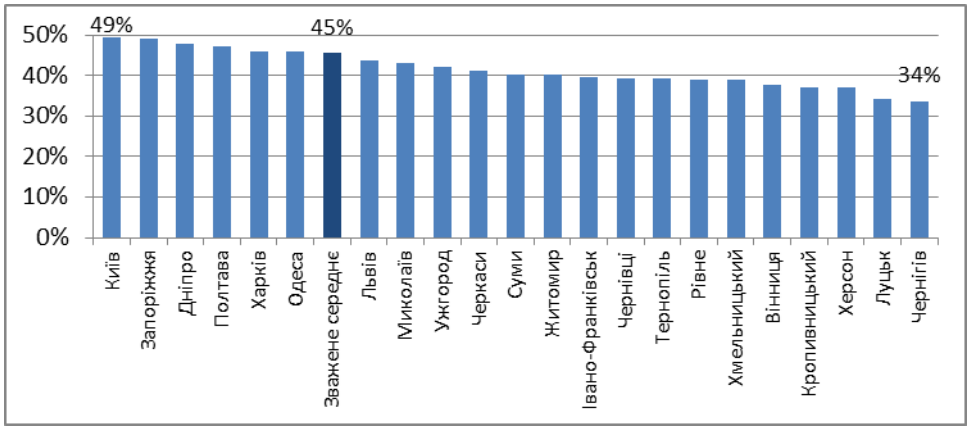
Відсоток від загальної суми доході в бюджету субнаціонального рівня



Джерело: Аналіз ОЕСР на базі даних МВФ, "Government finance statistics", www.imf.org/en/Data.

Місцеві органи влади в сільській місцевості найбільше залежні від трансфертів центральних органів влади, які становлять понад 75% доходів їхніх бюджетів (World Bank, 2017a). Водночас, у 2015 році за рахунок податкових надходжень формувалося 45% доходів бюджетів міст4 (INEKO, 2017). У 2015 році в Києві частка податкових надходжень у загальній структурі доходів міста становила майже 50% (Графік 3.11).

Графік 3.11. **Податкові надходження як відсоток від загальної суми доходів у 22 обласних центрах України, 2015 рік**

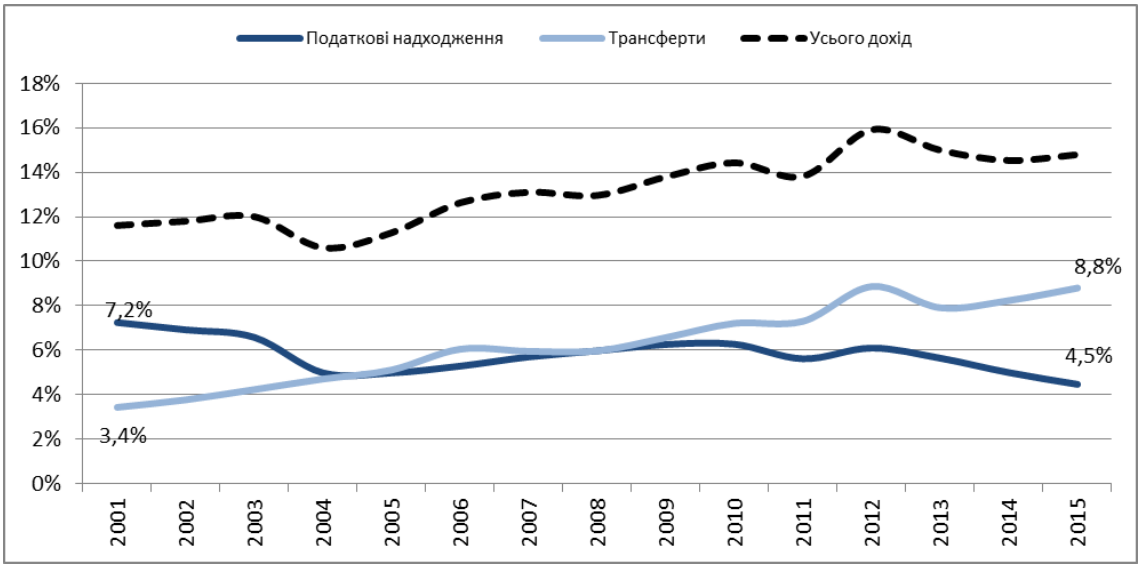


Примітка: Відсутні дані щодо Донецької та Луганської областей.
Джерело: Аналіз ОЕСР на базі даних, наданих INEKO, http://budgets.icps.com.ua.

У відношенні до ВВП, частка трансфертів центральних органів влади істотно зросла, у той час як частка податкових надходжень, навпаки, зменшилася (Графік

3.12). Зростаюча залежність органів влади субнаціонального рівня від ресурсів центральних органів влади здатна послабити ініціативи з покращення якості послуг та істотно обмежує підзвітність на субнаціональному рівні.

Графік 3.12. **Зміни часток податкових надходжень і трансфертів по відношенню до ВВП**



Джерело: Аналіз ОЕСР на базі даних МВФ, "Government finance statistics", www.imf.org/en/Data.

У 2014–2015 рр. система міжбюджетних трансфертів була істотно реформована

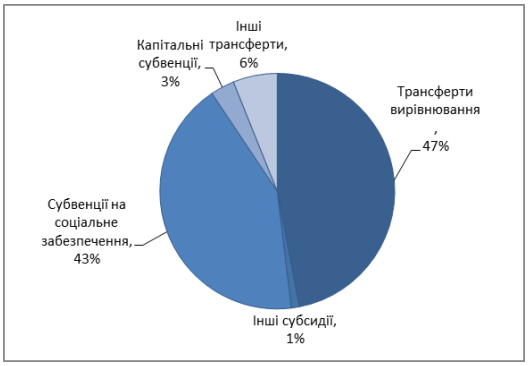
До 2015 року система міжбюджетних трансфертів включала трансферт вирівнювання (базову дотацію) та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, частка яких у загальній структурі трансфертів становила 90%. Така система мала кілька істотних недоліків (OECD, 2014a). Зважаючи на це, ОЕСР рекомендувала переглянути систему вирівнювання за ознакою суми податкових надходжень, на які можуть розраховувати місцеві органи влади. Пропонувалося також переглянути формулу асигнувань — зробити її простішою та менш дискреційною шляхом зменшення кількості показників та використання таких показників на основі потреб населення на відповідній території й, таким чином, визначати обсяг ресурсів, які виділятимуться для надання місцевих публічних послуг, а не вихідні показники.

Після реформи 2014 року продовжують існувати дві основні категорії трансфертів, проте їхній склад істотно відрізняється від попереднього. Так, існує трансферт вирівнювання та кілька розрахованих за формулою субвенцій з центрального рівня, призначених для фінансування секторних видатків, зокрема у сферах освіти і охорони здоров'я. Також були запроваджені або реформовані капітальні трансферти (субвенції) та субсидії на підтримку фінансування інвестиційних проектів, призначених для стимулювання регіонального та місцевого розвитку й удосконалення інфраструктури (Графіки 3.13 та 3.14). Нова система трансфертів націлена на забезпечення постійного і стабільного фінансування ключових обов'язків, а також на підвищення передбачуваності та прозорості асигнувань

завдяки запровадженню чіткіших правил виділення ресурсів. Основна мета — підвищення ефективності використання ресурсів.

Графік 3.13. **Міжбюджетні трансферти, 2013 р.**

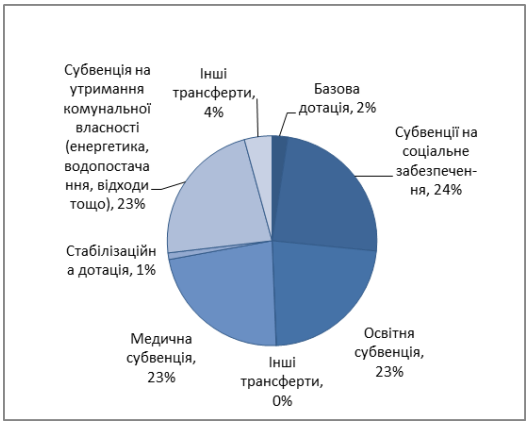
% від загальної суми трансфертів



Джерело: Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 6 грудня 2012 року № 5515.

Графік 3.14. **Міжбюджетні трансферти, 2016 р.**

% від загальної суми трансфертів



Джерело: Аналіз ОЕСР на базі даних Державної казначейської служби України.

Умови надання трансфертів залишаються дуже обмежувальними. По-перше, вони здебільшого призначені для фінансування делегованих функцій та оплати праці персоналу. По-друге, вони пов'язані з настановами, нормами та суворим контролем. Мета таких обмежень — уникнення порушень та несправедливості при наданні послуг у сферах освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення на території держави — є цілком зрозумілою. Однак, разом із цим, вони обмежують можливості державних органів субнаціонального рівня у прийнятті рішень, особливо коли норми та інструменти контролю є занадто суворими або не адаптованими до місцевої специфіки.

Реформа вирівнювання

Зміни, внесені до Бюджетного кодексу у грудні 2014 року, запровадили механізм вирівнювання радше доходів, а не видатків державних органів субнаціонального рівня. В основу цього механізму були покладені два податки: податок на доходи фізичних осіб (для *областей, районів*, міст регіонального значення і громад) та податок на прибуток підприємств (тільки для регіональних бюджетів). У контексті цього механізму для розрахунку сум трансфертів вирівнювання використовується спрощена формула та враховується обсяг надходжень (Вставка 3.3).

У 2016 році трансферт вирівнювання (базова дотація) становила 2,4% міжурядових трансфертів та 1,3% загальної суми доходів бюджетів субнаціонального рівня. У 2015 році різниця між базовою та реверсною дотаціями до/ від усіх органів влади субнаціонального рівня була позитивною (тобто органи субнаціонального рівня в підсумку були бенефіціарами) у 18 регіонах та негативною у 6 інших регіонах (тобто органи субнаціонального рівня в підсумку були донорами). Місто Київ не враховане в цій системі, попри високі рівні ПДФО та ППП. За рівнями державного управління, у 2015 році міста були найбільшими донорами, а *райони* — найбільшими бенефіціарами процесу вирівнювання. Баланси регіональних

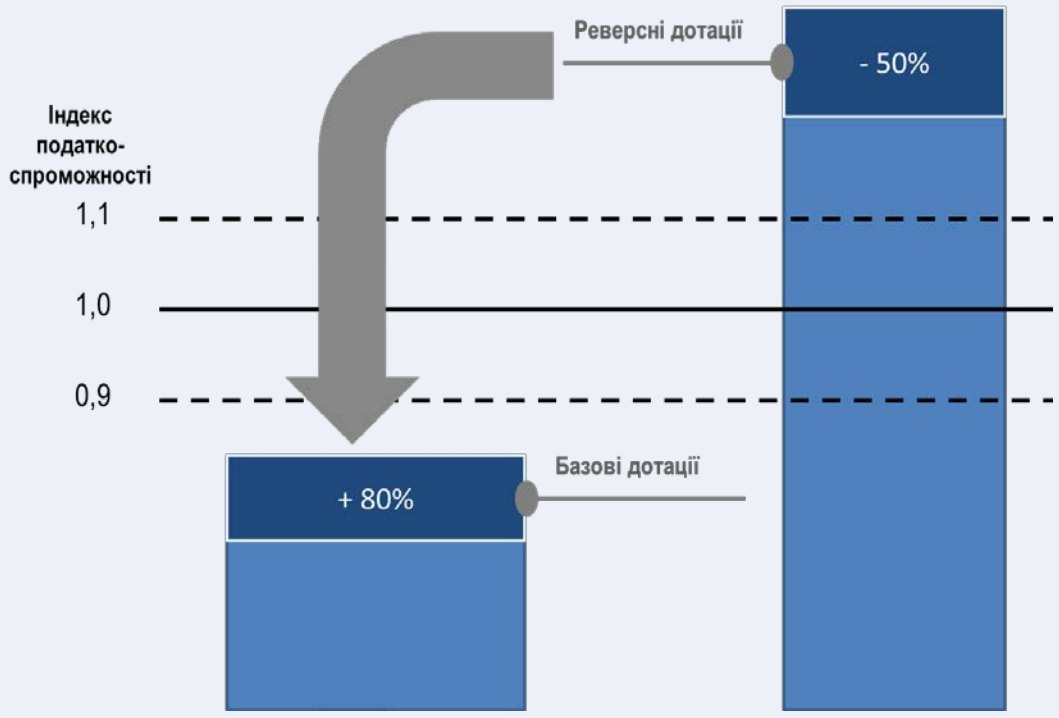
адміністрацій були дещо зміщені у позитивний бік. Це означає, що, загалом, вони отримували більше, аніж давали. У 2016 році передбачалося, що ОТГ також користуватимуться описаною системою (PwC, 2016).

Вставка 3.3. **Механізм вирівнювання в Україні**

Основними елементами системи вирівнювання є базова та реверсна дотації. Базова дотація є трансфертом із державного бюджету до місцевих бюджетів. Реверсна дотація складається з коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету для горизонтального вирівнювання. В основу механізму вирівнювання покладено індекс податкоспроможності — відношення між податкоспроможністю місцевого бюджету та аналогічним середнім показником по всіх бюджетах того самого рівня в розрахунку на одну людину. Індекс податкоспроможності визначає, які місцеві державні органи отримають базову дотацію, які з них платитимуть реверсну дотацію та на які з них не розповсюджуватиметься механізм. Індекс податкоспроможності також використовується для розрахунку розмірів базової та реверсної дотації.

Механізм вирівнювання представлений на Графіку 3.15. Якщо значення такого індексу є більшим за 1,1, 50% суми доходу вираховуються з бюджетів місцевих органів влади, доходи яких перевищують видатки. Вирахувані кошти використовуються для надання базових дотацій. За рахунок базової дотації покривається лише 80% бюджету (за умови, що значення індексу податкоспроможності є меншим за 0,9) місцевих органів влади, які не мають достатньо доходів для покриття своїх витрат.

Графік 3.15. **Новий механізм вирівнювання в Україні: базова та реверсна дотації**



Джерело: Реанімаційний пакет реформ (2015), «Реформи під мікроскопом».

Інакше кажучи, місцеві органи влади, податкоспроможність яких є хоча б на 10% вищою за середню по Україні, отримують лише 50% доходу. Бідніші місцеві органи влади, податкоспроможність яких є меншою за 90% від середньої по країні, отримають базову дотацію, що становитиме 80% від суми, необхідної для досягнення середнього показника по країні. На місцеві органи влади, доходи яких знаходяться у проміжку між 90% та 110% середнього значення по країні, механізми компенсації та вирахування не розповсюджуватимуться.

Джерело: PwC (2016), "Local taxation diagnostic review of local revenues in Ukraine"; Реанімаційний пакет реформ (2015), «Реформи під мікроскопом».

Реформа субвенцій на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення

Нераціональне спрямування ресурсів у сфери освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення через недоліки системи фінансування є особливо проблематичним (Вставка 3.4). До реформи система субвенцій не сприяла раціоналізації та покращенню якості послуг, оскільки ґрунтувалася на прогалинах у видатках та історичних даних. Будь-яке підвищення ефективності призводило б до зменшення обсягу ресурсів, що надаються місцевим органам влади.

З 2015 року почався процес реформування системи. У 2015 році були запроваджені заходи із забезпечення гнучкості управління субвенціями на освіту та охорону здоров'я, які дали органам влади субнаціонального рівня право переносити залишок невикористаних у поточному році коштів державних трансфертів на наступний рік для оновлення матеріально-технічної бази освітніх та медичних закладів. До цього такі кошти вираховувалися й передавалися назад до бюджету

центральних органів влади. Це могло призводити до неефективного використання таких коштів. У 2016 році були запроваджені або скориговані чотири основні види секторних субвенцій: субвенція на здійснення державних програм соціального захисту, освітня субвенція, медична субвенція та субвенція на утримання комунальної власності. Ці фонди представлені в рівних пропорціях у загальній сумі трансфертів та загальній сумі доходів субнаціонального рівня. Профільні міністерства можуть надавати такі субвенції безпосередньо органам влади субнаціонального рівня. Також були запроваджені нові «принципи» надання таких коштів. Ці принципи ґрунтуються на розрахунках за формулами, що проводяться відповідно до стандартів надання послуг у відповідній галузі (гарантованих державою послуг) та норм на споживача. Однак ці принципи ще не були імплементовані. Формула для визначення обсягів асигнування, що використовувалася у 2015 та 2016 роках, діяла протягом більш ніж 15 років — спочатку як частина розрахунку для заповнення прогалин, а протягом останніх 2-х років — як окрема формула для надання освітніх/ медичних субвенцій.

Створення нових капітальних фондів регіонального та місцевого розвитку

Капітальні трансферти (субвенції), які є одним із ключових джерел фінансування капітальних проектів, протягом тривалого часу були непередбачуваними та визначалися на щорічній основі з використанням непрозорих критеріїв і пріоритетів (OECD, 2014a). Ситуація змінилася зі створенням Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та двох нових фондів для інвестицій субнаціонального рівня: субвенцій на розвиток інфраструктури та субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій.

ДФРР був створений у 2013 році для підтримки Державної стратегії регіонального розвитку. З нього фінансуються інвестиційні програми та проекти розвитку, що готуються та подаються на розгляд органами влади субнаціонального рівня. Від початку, відповідні кошти виділялися регіонам на основі простої формули: 70% коштів виділялося всім регіонам (пропорційно до чисельності населення), решта 30% виділялися регіонам, у яких показник валового регіонального продукту в розрахунку на душу населення був меншим за 75% (пропорційно до чисельності населення) Нещодавно ця пропорція була змінена на 80/ 20%.

У 2016 році в державному бюджеті були запроваджені субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій (3,3 млрд грн, 3 711 проектів) та субвенція на формування інфраструктури ОТГ (1 млрд грн, 1 383 проектів) для фінансування інфраструктурних проектів у цільових ОТГ. Кошти розподіляються між ОТГ пропорційно до їхньої площі та чисельності сільського населення і призначені для фінансування будівництва центрів надання адміністративних послуг, модернізації об’єктів соціальної та освітньої інфраструктури, будівництва та реконструкції доріг, інфраструктури водопостачання, запровадження енергоефективних технологій тощо. У 2017 році сума коштів цих фондів була збільшена до 1,5 млрд грн та 4 млрд грн відповідно.

Вставка 3.4. **Неефективне використання трансфертів із державного бюджету на потреби соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти**

Сфери охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення в Україні є надмірно великими й нерівномірними в розрізі розміру мережі та чисельності персоналу, а також низькоефективними й недостатньо результативними. Показник кількості лікарняних ліжок на душу населення в Україні є на 40% вищим за середньоєвропейський. Проте, попри таку надмірно велику інфраструктуру, у країні надаються лише базові послуги. Україна має один з найнижчих рейтингів серед країн з перехідною економікою. Проведене у 2015 році дослідження демонструє, що лише 10% українців мають гарну думку про якість охорони здоров'я в Україні. Вісімдесят п'ять відсотків населення вважають якість послуг у сфері охорони здоров'я низькою, дуже низькою або такою, що знижується. У сфері освіти мережа шкіл є великою, проте не відповідає кількості зарахованих до школи учнів, яка наразі зменшується, особливо в сільській місцевості. У сфері соціального забезпечення витрати на соціальну допомогу (грошову) є великими (одними з найбільших серед країн регіону). При цьому Україна посідає найнижчі місця в рейтингу країн за показником ефективності такої допомоги. Послуги із соціальної опіки (людей літнього віку, людей з інвалідністю, дітей тощо) є недофінансованими.

Мережі освітніх та медичних закладів мають забагато закладів, проте замало ресурсів. У школах і медичних установах маленьких громад часто недостатньо персоналу, й вони не спроможні надавати якісні послуги місцевому населенню. Обсяг видатків на освіту та соціальне забезпечення на душу населення є нерівномірним по країні. У системі соціального забезпечення спостерігається тенденція до збільшення наявного дисбалансу. Соціальна допомога недостатньо зосереджена на найбільш уразливих прошарках населення. Система тяжіє до надання «категорійних пільг» «привілейованим групам населення», які, як правило, не є бідними.

Неефективним також є управління послугами освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення. Світовий банк виявив понад 70 програм у сфері соціального забезпечення місцевих органів влади та 39 програм центральних органів влади з незадовільними моніторингом, управлінням та координацією. Управління значною частиною ресурсів у сфері соціального забезпечення здійснюється на *обласному* рівні — неефективно.

Частково причиною такої ситуації є система трансфертів, оскільки їх обсяг визначається на основі норм та вихідних показників, визначених на основі історичних даних, а не показників попиту, визначених на основі проаналізованих потреб у послугах. Наприклад, кількість лікарів визначається за кількістю наявних ліжок у закладах охорони здоров'я, а чисельність невикладацького персоналу у школах — за площею шкільного навчального закладу. На додачу до цього, високий рівень поточних видатків залишає дуже мало ресурсів для здійснення капітальних інвестицій та реалізації проектів з підвищення якості. Бідні муніципалітети часто неспроможні забезпечити утримання і ремонт своїх медичних і освітніх закладів, оскільки витрачають усі свої ресурси на операційні видатки. Лише багатші муніципалітети можуть використовувати доходи з власних джерел для покриття фінансових та операційних прогалин, а також оновлення існуючої та створення

нової інфраструктури.

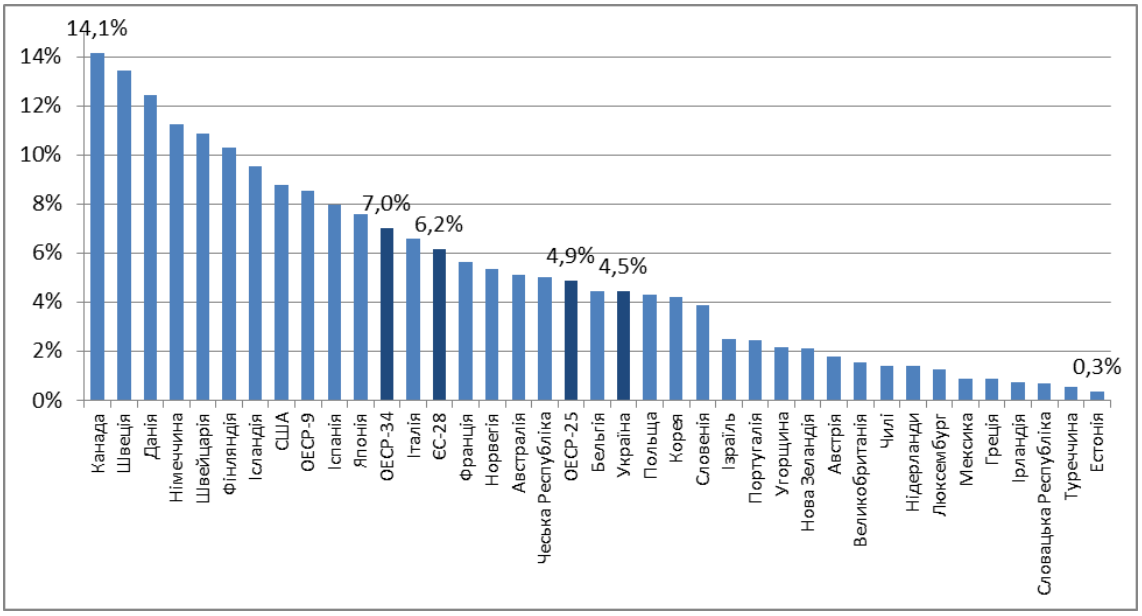
Наслідки такої ситуації є парадоксальними: високий рівень видатків при низькому рівні задоволеності в розрізі якості послуг та доступу до них.

Джерело: World Bank (2017a), "Ukraine: Public finance review", http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/Ukraine-Public-finance-review; OECD (2014a), OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en.

Податкова реформа вплинула на систему місцевих податків та податкову систему загалом

Податкові надходження органів влади субнаціонального рівня є малими та не є результатом виконання ними повноважень зі справляння податків. У 2015 році податкові надходження на субнаціональному рівні в Україні дорівнювали 4,5% ВВП, тобто були меншими за середні показники ОЕСР та ЄС-28 (7,0% та 6,2% відповідно) (Рисунок 3.16). На субнаціональному рівні було отримано 18% загальної суми податкових надходжень (для порівняння, у 2001 році цей показник дорівнював 38%), тобто значно менше ніж у середньому в країнах ОЕСР (31%) та у країнах ЄС-28 (23%).

Графік 3.16. **Податкові надходження на субнаціональному рівні як відсоток ВВП: країни ОЕСР та Україна, 2015 рік**



Джерело: OECD (2017a), "Subnational governments in OECD countries: Key data" (database), http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en. Для України: аналіз ОЕСР на базі даних МВФ, "Government finance statistics", www.imf.org/en/Data.

В Україні механізми розщеплення податків є особливо важливими, оскільки податкові надходження здебільшого формуються за рахунок розщеплення податків із центральними органами влади. Це ще одне обмеження фіскальної автономії на субнаціональному рівні. Приблизно 67% податкових надходжень на субнаціональному рівні формуються за рахунок ПДФО. Згідно з Бюджетним

кодексом України, державним органам субнаціонального рівня виділяється фіксований відсоток стягнених на місцевому рівні податків. Такі відсотки варіюються залежно від категорії органу влади субнаціонального рівня: підпорядковані органи влади не мають права змінювати ставки податків чи базу оподаткування. Місцеві податки обмежені. Усі податкові надходження адмініструються і контролюються Державною фіскальною службою.

Запроваджені у 2014 та проведені у 2015 році реформи вплинули й на систему оподаткування з власних джерел, і на податкову систему загалом. З одного боку, були змінені механізми розщеплення податків між центральними та місцевими органами влади та між субнаціональними юрисдикціями. На сьогодні частка розщеплених податків у загальній сумі податкових надходжень на субнаціональному рівні зменшена. З іншого боку, був змінений перелік місцевих податків: деякі податки були скасовані, деякі — запроваджені або змінені. Більш того, органи влади субнаціонального рівня отримали більше можливостей змінювати ставки податків та бази оподаткування (Додаток 3.D). Проте слід зазначити, що, попри описані реформи, загалом відсоток відношення податкових надходжень на субнаціональному рівні до ВВП, податкових надходжень до державного бюджету та до доходів бюджетів субнаціонального рівня зменшився.

Нова схема розподілу розщеплених податків

Реформа також змінила механізми розщеплення податків між рівнями державного управління, зокрема ПДФО та ППП, акцизного податку на роздрібну торгівлю підакцизними товарами, екологічних податків та плати за використання природних ресурсів.

Зміни, внесені до Бюджетного кодексу у 2014 році, змінили ПДФО як вертикально, так і горизонтально. Вертикально: частка податку, що виділялася органам влади субнаціонального рівня, була зменшена на користь центральних органів влади. До реформи надходження ПДФО повністю перерозподілялися між органами влади субнаціонального рівня (окрім Києва). Після реформи центральні органи влади, як правило, отримують 25% ПДФО. Горизонтально: частки ПДФО, які отримувала кожна категорія органів влади субнаціонального рівня, були змінені. Загалом, у 2014–2015 роках частка ПДФО у структурі податкових надходжень бюджетів субнаціонального рівня зменшилася з 79% до 62%. Міста *районного* значення, села та селища, які відмовилися від об'єднання, втратили свою частку в ПДФО. Попри те, що частина ПДФО віддається центральним органам влади,5 у 2016 році податок давав 54% податкових надходжень на субнаціональному рівні, що є нетиповим для деяких країн ОЕСР (Вставка 3.5).

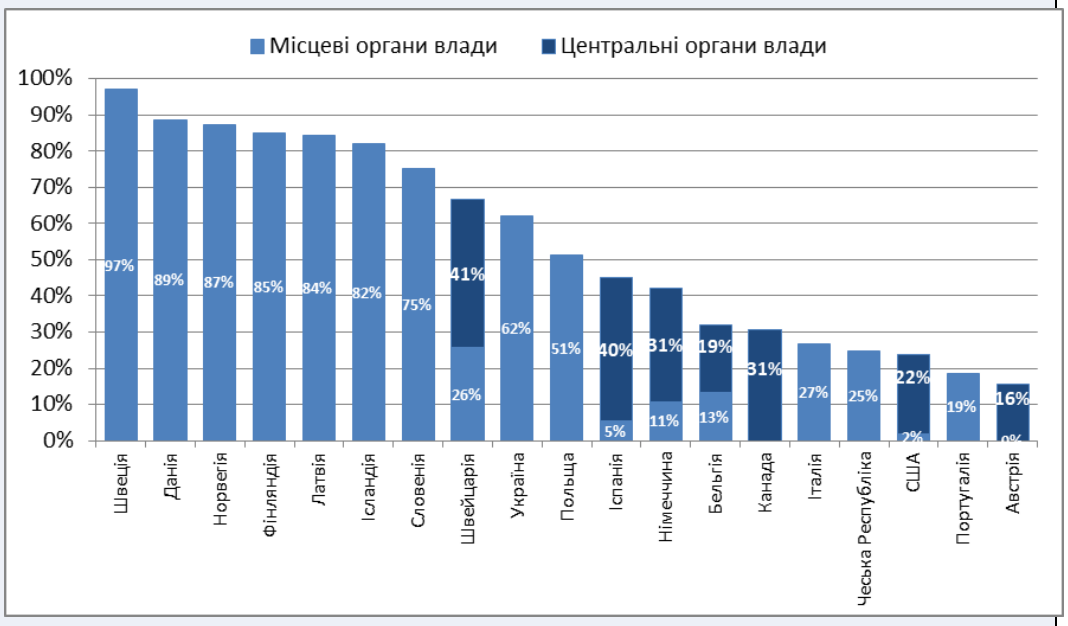
Вставка 3.5. **Податок на доходи фізичних осіб у країнах ОЕСР: важливе джерело доходів органів влади субнаціонального рівня**

У країнах ОЕСР податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) може належати значна частка податкових надходжень на субнаціональному рівні. У таких країнах як Данія, Фінляндія, Ісландія та Швеція, де частка ПДФО у податкових надходженнях на субнаціональному рівні варіюється від 82% до 97%, він є місцевим, а не розщепленим податком. В Данії місцевий ПДФО

збирається центральними органами влади разом із загальнодержавним ПДФО. У Фінляндії податкова база місцевого ПДФО визначається центральними органами влади, проте ставка податку повністю контролюється муніципалітетами. У Швеції податкові надходження на субнаціональному рівні майже повністю формуються за рахунок ПДФО, який є місцевим податком, що стягується окремо від загальнодержавного ПДФО. Муніципалітети та країни мають однакову базу оподаткування, проте незалежно визначають власні ставки податків. У Норвегії надходження від ПДФО, що справляється зі звичайного доходу, збирається муніципалітетами для держави, губерній та муніципалітетів. Схема розподілу ПДФО між зазначеними трьома рівнями державного управління визначається парламентом у контексті державного бюджету. Парламент Норвегії щорічно визначає максимальний рівень муніципального податку на доходи. В теорії, губернії та муніципалітети мають право знижувати ставки податку на доходи на рівні муніципалітетів, проте на практиці всі використовують максимальні ставки. У Португалії два автономні регіони мають певний рівень податкової автономії. Вони мають право утримувати майже увесь ПДФО, згенерований на своїх територіях, і істотний контроль над ставками податку і базою оподаткування. Португальські муніципалітети отримують місцеву надбавку на ПДФО в розмірі щонайбільше 5% податкових надходжень, отриманих від місцевих резидентів, проте можуть знижувати цей відсоток. В Італії ПДФО — розщеплений місцевий податок. Частина надходжень від ПДФО розщеплюється; при цьому місцеві органи влади мають право прийняти рішення про стягнення надбавки на ПДФО.

Насамкінець, у деяких унітарних державах, таких як Латвія, Польща та Словенія, ПДФО розщеплюється і створює понад 50% податкових надходжень на субнаціональному рівні. В Естонії, Литві, Румунії та Словацькій Республіці до проведення реформи систем національних рахунків ПДФО вважався податком, який підлягав розщепленню між центральним та субнаціональними органами влади. Згідно з новою методикою, надходження від ПДФО класифікуються як трансферти центральних органів влади і більше не вважаються податковими надходженнями.

Графік 3.17. **Частка надходжень від податку на доходи фізичних осіб у структурі податкових надходжень на субнаціональному рівні в обраних країнах ОЕСР та Україні, 2015 рік**



Джерело: на основі даних ОЕСР про Національну систему рахунків та даних Державної казначейської служби України, www.treasury.gov.ua. Виконання бюджету (доходи). Використане визначення: «податки на доходи фізичних осіб і домогосподарств, у тому числі доходи від володіння активами».

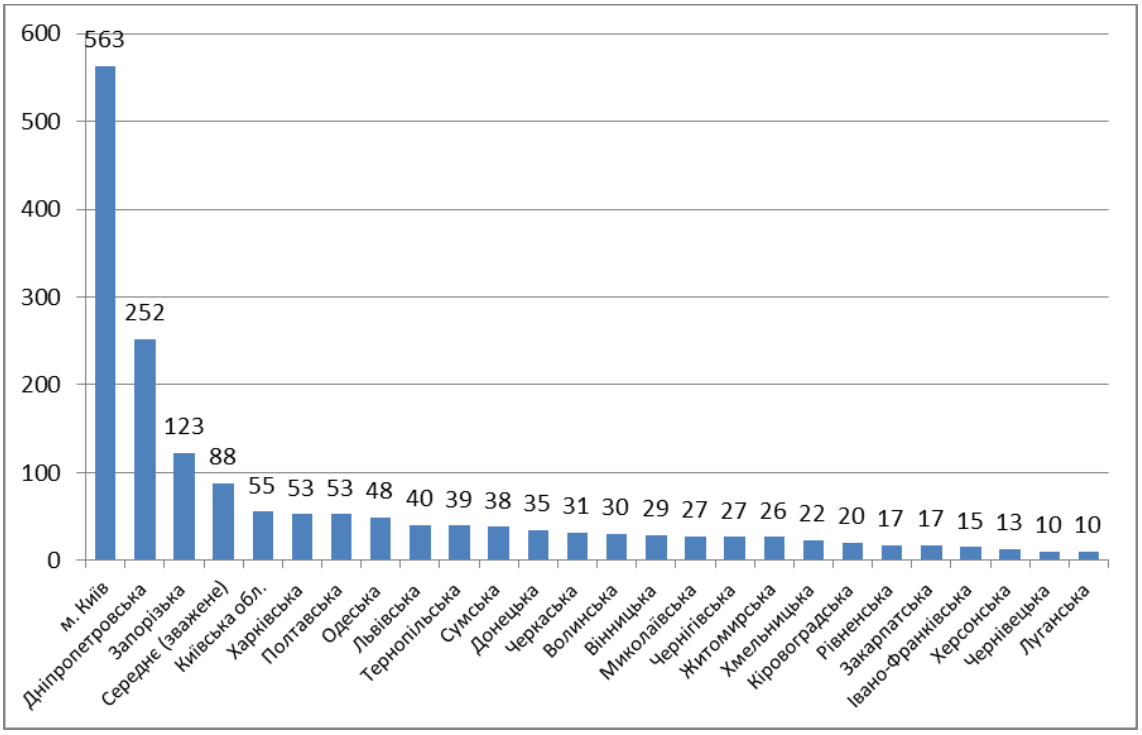
Джерело: (OECD, 2018), OECD Tax Database, OECD, Paris, http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm and https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/personal-income-tax-rates-explanatory-annex.pdf.

Від січня 2015 року податок на прибуток підприємств підлягає розщепленню. Таким чином, *області*, АРК та місто Київ отримують 10% надходжень від ППП.6 ППП сплачується за місцем реєстрації компанії. Це створює істотні нерівності між регіонами, зокрема надає радше негативну перевагу більшим містам, особливо Києву (Графік 3.18). У 2016 році ППП створював 4% податкових надходжень на субнаціональному рівні.

У контексті реформи у січні 2015 року до дохідної частини бюджетів субнаціонального рівня були внесені акцизний податок у роздрібній торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами, нафтою та газом. Усі надходження від нього передаються до бюджетів місцевого рівня, в тому числі бюджету міста Києва. У 2016 році надходження від акцизного податку дорівнювали 7,9% податкових надходжень субнаціонального рівня, 3,2% загальної суми доходів бюджету субнаціонального рівня та 0,5% ВВП, що є досить високим показником. Окрім цього, органи влади субнаціонального рівня отримують частку екологічних податків (таких як екологічний податок та податок за викиди в атмосферне повітря

забруднюючих речовин) та плати за використання природних ресурсів (водних, лісових ресурсів, надр), ставки яких були змінені у 2015 році.

Графік 3.18. **Надходження від податку на прибуток підприємств на одного жителя в регіонах та місті Києві, 2015 рік**

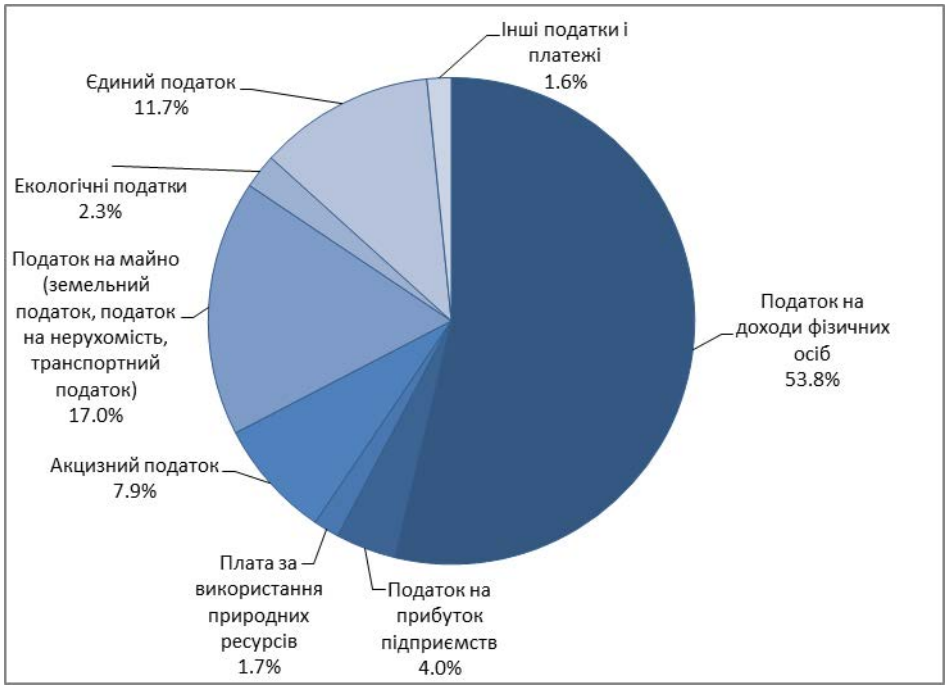


Джерело: На основі даних INEKO, http://budgets.icps.com.ua.

Оновлена система місцевих податків та зборів із розширеними повноваженнями зі справляння податків

У січні 2015 року деякі другорядні податки були скасовані. Замість них у Податковому кодексі були запроваджені нові податки. На додачу до цього, повноваження місцевих органів влади зі справляння податків і зборів були розширені. Таким чином, на сьогоднішній день вони мають більше повноважень у визначені ставок та наданні податкових пільг. Нова система місцевих податків і зборів включає чотири основні місцеві податки: єдиний податок, податок на майно, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір (Графік 3.19).

Графік 3.19. **Структура субнаціональних податків і зборів, 2016 р.**



Джерело: Аналіз ОЕСР на базі даних Державної казначейської служби України, www.treasury.gov.ua, Виконання бюджету (доходи).

При цьому, однак, місцеві податки і збори й досі становлять лише невелику частину податкових надходжень на субнаціональному рівні та доходів на субнаціональному рівні загалом — 29% і 12% відповідно. Вони також дорівнюють усього 1,8% ВВП. На додачу до цього, встановлені максимальні ставки та існують деякі інші обмеження щодо можливості визначення ставок та зміни баз оподаткування. Так, наприклад, ставка єдиного податку для фізичних осіб-підприємців визначається місцевими радами в обмеженому діапазоні, в той час як для інших категорій платників податків місцеві ради не мають таких повноважень: ставка відповідає фіксованому відсотку ставки податку на додану вартість (для малих підприємств) або вартості землі сільськогосподарського призначення (для виробників сільськогосподарської продукції). Для земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, встановлений максимальний розмір ставок, для транспортного податку — фіксована ставка (Вставка 3.6).

Вставка 3.6. **Реформа податку на майно в Україні**

У 2015 році Україна реформувала податок на майно (стаття 265 Податкового кодексу України), який на сьогодні складається з трьох різних підподатків:

1. Земельного податку/ плати за землю: існує з 1992 року, з 2015 є обов'язковим «місцевим» податком або платою (залежно від правового статусу земельної ділянки). Стягується з юридичних та фізичних осіб. Ставка податку встановлюється місцевими органами влади в обмеженому діапазоні (від 1% до 5%). Розмір плати також

обмежений. Земельний податок/ плата за землю — основна складова податку на майно, на яку у 2016 році припадало близько 93% усіх надходжень від зазначеного податку, 15,9% податкових надходжень на субнаціональному рівні, 6,4% загальної суми доходу на субнаціональному рівні та трохи менше за 1,0% ВВП.

2. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, діє з 2015 року у новій формі. На сьогоднішній день він сплачується фізичними та юридичними особами, в тому числі нерезидентами, які є власниками об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Міста мають право визначати ставки податку на нерухоме майно залежно від місця розташування (зональності) й типів таких об'єктів нерухомості в діапазоні від 0% до 1,5% розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня, за 1 квадратний метр бази оподаткування. Місцеві органи влади мають право також визначати умови звільнення від сплати податку та застосування пільг з податку. Зокрема, вони можуть визначати неоподатковувану площу нерухомого майна. Податком обкладаються лише квадратні метри, які виходять за межі визначеної неоподатковуваної площі. Нарахування податку відбувається на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, а з 2015/16 рр. — також на підставі документів на право власності. У 2016 році надходження від зазначеного податку дорівнювали 5,7% загальної суми надходжень від податку на майно, 1% податкових надходжень на субнаціональному рівні, 0,4% загальної суми доходів на субнаціональному рівні та 0,06% ВВП.
3. Транспортний податок також був запроваджений у 2015 році. Він сплачується фізичними та юридичними особами, легкові автомобілі яких зареєстровані на території України. На легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років і середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, нараховується щорічний податок у розмірі 25 000 грн. Частка цього податку є найменшою. Надходження від нього дорівнюють 1% загальної суми надходжень від податку на майно, 0,2% податкових надходжень на субнаціональному рівні, 0,07% загальної суми доходів на субнаціональному рівні та 0,01% ВВП.

Реформа податку на майно із запровадженням податку на нерухоме майно — позитивний крок для України. Вона відповідає як економічній теорії, так і провідним практикам у податковій сфері у багатьох інших країнах (Вставка 3.7).

Неподаткові надходження доволі обмежені, проте їх обсяг зростає

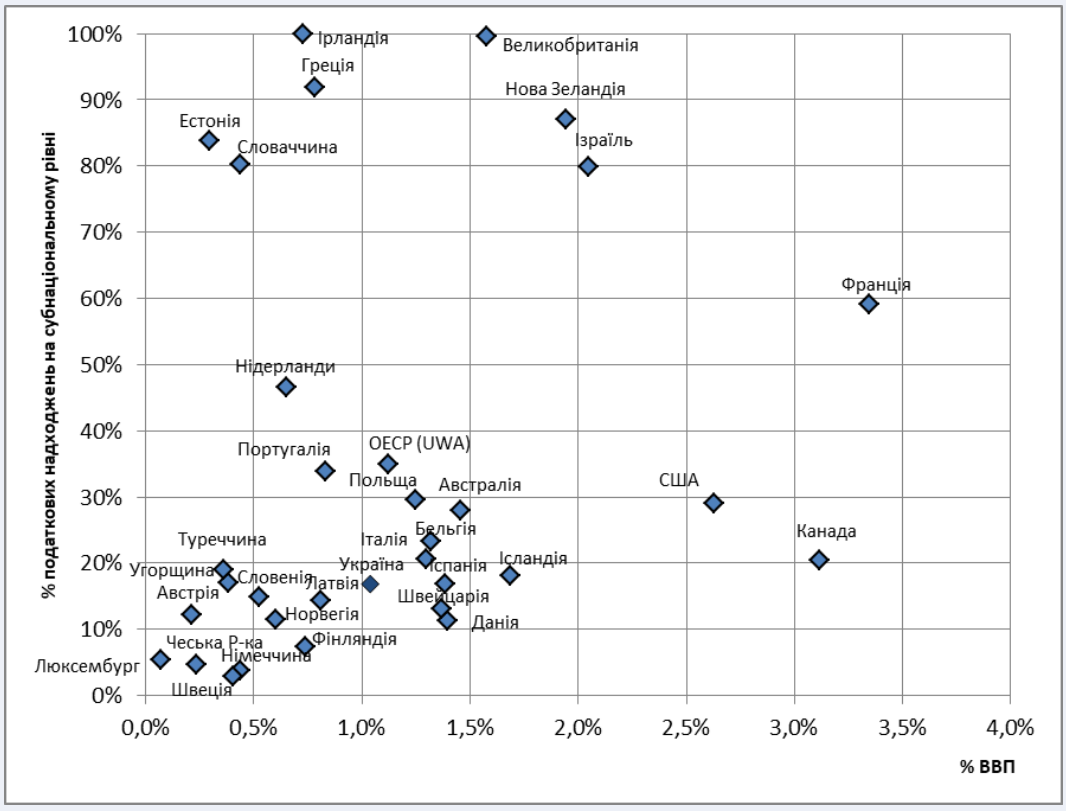
Неподаткові надходження, на які припадає 10% доходів на субнаціональному рівні, формуються за рахунок доходів від власності (6%), адміністративних зборів та доходів від «підприємницької діяльності» (4%). Частка неподаткових надходжень у загальній структурі доходів зросла із 6% у 2012 році до 10,5% у 2015 році.

Вставка 3.7. Субнаціональний податок на майно в ОЕСР

Податок на майно — фундаментальний елемент місцевого оподаткування в багатьох країнах. Однак процес його застосування та управління ним пов'язаний із багатьма проблемами. Економісти регулярно говорять про переваги податку на майно: видимість, неможливість експорту податків, результативність завдяки стабільності бази оподаткування та значний обсяг податкових надходжень, відсутність вертикальної податкової конкуренції завдяки ексклюзивному або пріоритетному розподілу до бюджетів муніципального рівня, пряма прогресивність (вартість майна збільшується одночасно зі збільшенням доходів його власників) та горизонтальна рівність (OECD, 2017b). Ці переваги не перекривають недоліків та обмежень, пов'язаних із застосуванням цього податку та управлінням ним на практиці, що породжують дискусії та велику кількість труднощів. Зазначені перешкоди пояснюють, чому сума регулярних податків на майно залишається такою скромною по відношенню до загальної суми податкових надходжень на субнаціональному рівні та ВВП, хоча й варіюється залежно від країни.

У країнах ОЕСР регулярна незважена середня частка податків на майно в загальній структурі податкових надходжень на субнаціональному рівні становить 35%, а в Австралії, Ірландії, Ізраїлі, Новій Зеландії та Великобританії (які здебільшого є англомовними країнами) — 90–100%. Абсолютно протилежна ситуація спостерігається у країнах Північної Європи (Фінляндії, Норвегії та Швеції), Естонії, Люксембурзі, Швейцарії та Туреччині, де цим податкам належить лише незначна частка у структурі податкових надходжень до місцевого бюджету (OECD, 2016c). В Угорщині, Ісландії, Японії, Кореї та Польщі вони формують 17–30% податкових надходжень до місцевих бюджетів. Відношення регулярних податків на майно до ВВП варіюється від 0,1% у Люксембурзі до 3,1% у Канаді та 3,3% у Франції. Незважене середнє значення дорівнює 1,1%.

Графік 3.20. **Регулярні податки на майно, що сплачуються на субнаціональному рівні у країнах ОЕСР та Україні**



Примітка: 2016 рік — базовий рік для України; 2013 та 2014 рр. — базові роки для інших країн. Включені: податки на землю, будівлі та інші структури (D29a) та поточні податки на капітал (D59a).
Джерело: Джерело: на основі даних OECP про Національну систему рахунків та даних Державної казначейської служби України.

Джерело: OECD (2017b), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en; OECD (2016c), *Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Доходи від власності7 мають тенденцію до зростання. Наприклад, доходи від здачі в оренду землі у державній власності можуть зрости у короткостроковій перспективі завдяки Постанові Кабінету Міністрів про управління земельними ресурсами на місцевому рівні, прийнятій у червні 2017 року. Згідно з цією Постановою, землі здаватимуться в оренду лише на підставі аукціону строком не більше ніж на сім років. Площа земельних ділянок, які можуть бути передані на безоплатній основі, не повинна перевищувати однієї четвертої площі земельних ділянок, які виставлені на аукціон. Мета таких заходів — зменшити зловживання та корупцію, пов'язані з орендою землі, забезпечити більшу прозорість та збільшити обсяг доходів на місцевому рівні (Despro, 2017).

Ще одним прикладом отримання доходів від операцій із землею є запровадження інструменту врахування приросту вартості землі, який зветься «спільна участь у розвитку інфраструктури» та доходи від якого зараховуються органам влади субнаціонального рівня згідно із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Закон закріплює процедуру визначення суми спільної участі (внесків),

які розробники (інвестори) повинні сплатити при участі в будівництві, реконструкції, реставрації, капітальному ремонті, переоснащенні тощо будь-якої власності. Такі доходи спрямовуються на розвиток міської інфраструктури. У місті Києві спільна участь оподатковується згідно з угодою з Києвом на основі заявки клієнта та супровідної документації. У 2014–2015 рр. загальна вартість договорів про спільну діяльність, укладених у Києві, зросла приблизно на 190%.

Доходи у формі адміністративних зборів також зросли з часу розширення бюджетним законодавством переліку послуг, які надаються місцевими органами влади замість 8 центральних. На сьогоднішній день місцеві органи влади отримують плату за надання таких послуг. Для покращення якості адміністративних послуг була створена мережа центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). У 2017 році працювали 713 ЦНАП, 208 з яких були створені місцевими органами влади, а ще 22 — ОТГ за підтримки U-LEAD 9.

Доходи від підприємницької діяльності (плата і тарифи, що стягуються з користувачів) формуються у процесі надання місцевих державних послуг. У цій сфері державні органи влади можуть встановлювати певні плату й тарифи, проте така їхня здатність регулюється комплексною системою, яка передбачає закріплені законодавством обмеження повноважень місцевих органів влади. На сьогоднішній день проводяться значні реформи, в тому числі реформи визначення тарифів на місцеві державні послуги. Один із кроків такої реформи відбувся в березні 2017 року, коли Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, прийняла постанову про розширення повноважень місцевих органів влади у визначенні тарифів. Так, місцеві органи влади мають право встановлювати тарифи на виробництво, передачу та постачання теплової енергії. 74% компаній, які на сьогоднішній день працюють у цій сфері, будуть зобов'язані отримати ліцензії від місцевих органів влади. Це стосується також сфери водопостачання і водовідведення: 67% компаній, які на сьогоднішній день працюють у цій сфері, будуть зобов'язані пройти перевірку місцевих органів влади.

Концепції запозичення та фінансового управління стають гнучкішими

Державний борг субнаціонального рівня є вкрай обмеженим щодо розміру та можливостей

В Україні система позик на рівні місцевих органів влади є недостатньо розвинутою. У 2016 році обсяг кредитування становив 0,5% ВВП та 0,6% державного боргу (Графік 3.21). Більш того, починаючи з 2007 року, розмір державного боргу субнаціонального рівня постійно зменшувався — по відношенню як до ВВП, так і до загальної суми державного боргу. Порівняно з країнами ОЕСР, розмір державного боргу субнаціонального рівня є дуже малим — подібним до того, який існує в Чилі (де офіційно державного боргу місцевого рівня не існує), Греції, Угорщині, Ірландії і Словенії.

Вставка 3.8. Визначення тарифів на місцеві державні послуги в Україні

Система визначення тарифів регулюється кількома законами, зокрема, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» № 1875 2004 року та Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» № 2479 2010 року, а також галузевим законодавством про теплопостачання, водопостачання та питне водопостачання. Окрім цього, до законодавчої бази визначення тарифів на житлово-комунальні послуги є Податковий кодекс України, постанови Кабінету Міністрів та національної регуляторної комісії.

Зокрема, закон 2010 року запровадив нову систему державного регулювання у сфері комунальних послуг, що грунтується на новому національному регуляторному органі: Національній комісії регулювання електроенергетики України. Згідно із Законом, повноваження з визначення тарифів на державні послуги з водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, транспортних послуг та опалення були передані від місцевих органів влади зазначеній вище Комісії. При цьому, місцеві органи влади відповідають за визначення тарифів на комунальні послуги, які не регулюються національним регулятором. Такі місцеві тарифи підлягають затвердженню Кабінетом Міністрів України.

У вересні 2016 року був прийнятий новий довгоочікуваний закон, яким було створено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Вона повинна стати незалежним державним органом державного регулювання, моніторингу та контролю у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідальним за видачу ліцензій та встановлення тарифів.

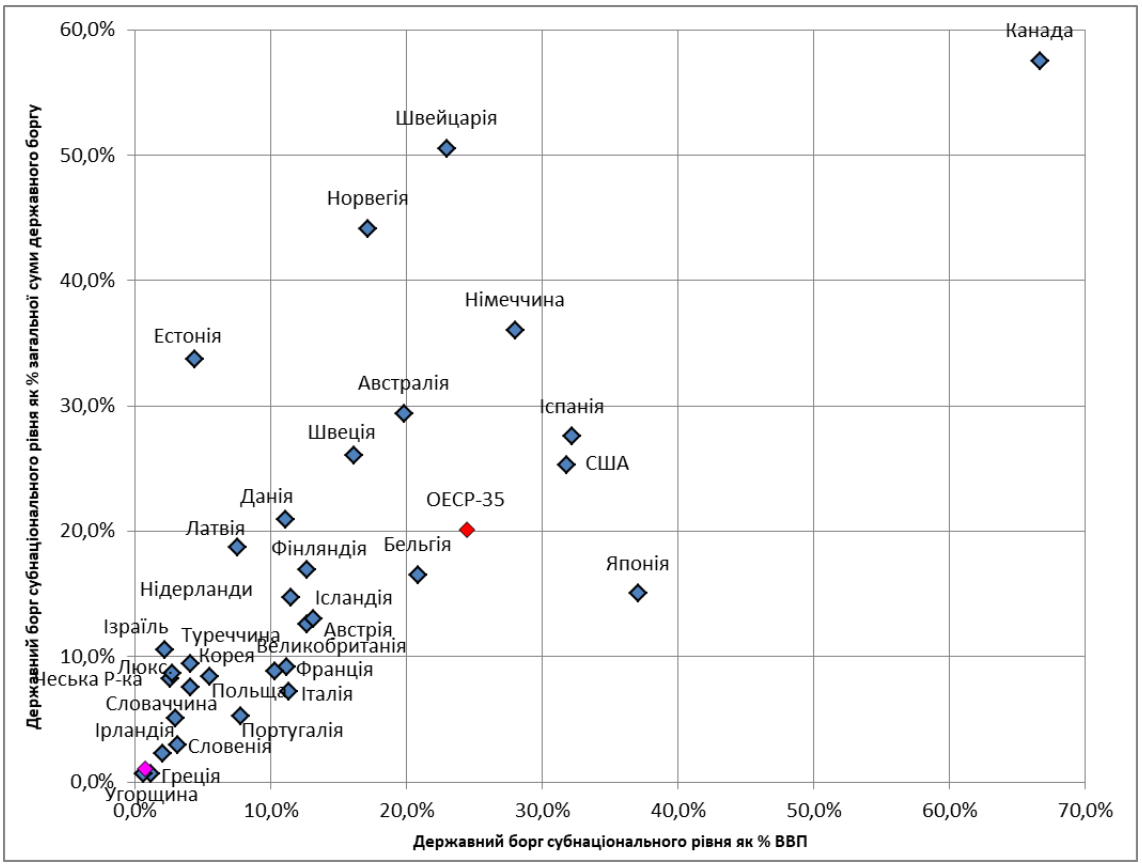
У березні 2017 року державні органи прийняли постанову про розширення повноважень місцевих органів влади у визначенні тарифів. Згідно з нею, місцеві органи влади матимуть право встановлювати тарифи на виробництво, передачу та постачання теплової енергії. Сімдесят чотири відсотки компаній, які на сьогоднішній день працюють у цій сфері, будуть зобов'язані отримати ліцензії від місцевих органів влади. Те саме стосуватиметься сфери водопостачання і водовідведення. Шістдесят сім відсотків компаній, які на сьогоднішній день працюють у цій сфері, будуть зобов'язані пройти перевірку місцевих органів влади.

Джерело: Shugart, C. and A. Babak (2012), "Public private partnerships and tariff regulation in the water, wastewater and district heating sectors", http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/Tariff-Regulation-Report-ENG.pdf; DESPRO (2017), "Decentralisation in Ukraine", http://despro.org.ua/library/Decentralization%20Newsletter_March_2017_ENG.pdf.

Державний борг субнаціонального рівня складається із внутрішнього боргу (77%) та зовнішнього боргу (23%). Він складається здебільшого з позик. Частка боргових цінних паперів дуже мала (станом на 1 січня 2017 року вона дорівнювала 2% боргу і зменшилася порівняно з попередніми роками). Це пов'язано з реструктуризацією боргу і частковим погашенням внутрішніх облігацій. Частка позик, отриманих від банків та фінансових установ, є значно меншою за частку позик, отриманих від Казначейства (у 2016 році вони дорівнювали 26% та 74% відповідно). Міжнародні фінансові інституції (такі як Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Світовий банк, Північна екологічна фінансова корпорація, Міжнародна фінансова корпорація, Німецький державний банк розвитку KfW тощо) є одними з найбільших інвесторів у сферу комунальних послуг в Україні, у тому числі транспорт, інфраструктуру, опалення, водопостачання, утилізацію відходів та заходи з енергоефективності (EBRD, 2014). Борг є дуже концентрованим. Так, на місто Київ припадає 40% боргу. У 2015 році показник боргу в розрахунку на одного мешканця столиці досяг 2 229 грн, що в десять разів більше за зважений середній показник у інших 21 обласному центрі (Графік 3.22).

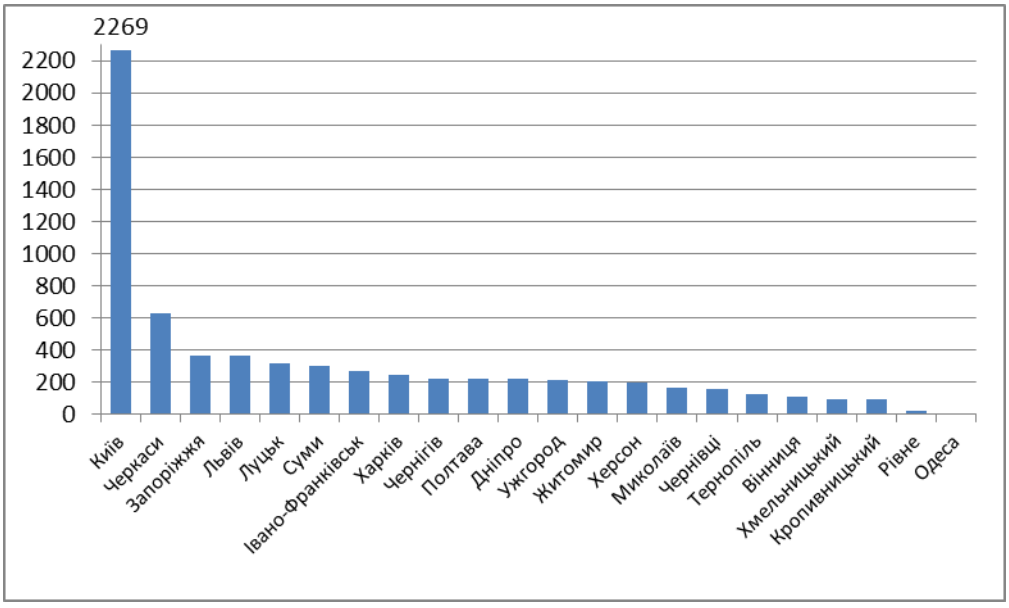
Малий розмір боргу та його характеристики пояснюються обмежувальною правовою базою, яка регулює позики (Вставка 3.9). Причиною такої ситуації є також консервативна позиція в наданні дозволів на отримання муніципальних позик, яка існує з 2013 року. Позики суворо контролюються та координуються центральними органами влади — всі рішення щодо позик на муніципальному рівні приймаються Міністерством фінансів. Протягом кількох останніх років більшість заявок про створення боргу на муніципальному рівні була відхилена у відповідь на тиск з боку міжнародної спільноти щодо зменшення українською адміністрацією розміру державного боргу (Storonianska, 2013).

Графік 3.21. **Державний борг на субнаціональному рівні як відсоток ВВП та загальної суми державного боргу у країнах ОЕСР та Україні (2015 р.)**



Джерело: На базі даних МВФ (Government Finance Statistics - www.imf.org/en/Data) and State Treasury Service of Ukraine, www.treasury.gov.ua.

Графік 3.22. **Борг у розрахунку на мешканця обласних центрів, 2015 рік**



Джерело: На основі даних INEKO, http://budgets.icps.com.ua. Відсутні дані щодо Донецької та Луганської областей.

Вставка 3.9. **Фіскальні правила, що регулюють діяльність органів влади субнаціонального рівня в Україні**

Бюджетний кодекс є правовою базою бюджетної системи місцевих органів влади. Він містить положення про основоположні принципи, бюджетний процес та відносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами. Щороку зазначений Кодекс доповнює Закон «Про Державний бюджет України». Місцеві бюджети складаються з двох частин: загального фонду та спеціального фонду.

1. Загальний фонд формується за рахунок податку на доходи фізичних осіб, податку на майно, єдиного податку (із січня 2015 року), податку на прибуток підприємств, деяких неподаткових надходжень та поточних трансфертів від уряду. Кошти цього фонду використовуються для здійснення поточних видатків (напр., заробітні плати, технічне обслуговування, відсотки тощо).
2. Спеціальний фонд формується за рахунок неподаткових надходжень (власних доходів бюджетних установ, продажу активів) та капітальних трансфертів. Кошти цього фонду призначені здебільшого для здійснення капітальних видатків та погашення боргу. Він включає бюджет розвитку (кошти якого призначені для здійснення капітальних видатків та проведення масштабних ремонтів), спеціальний фонд (спеціальні програми, такі як капітальні видатки, виплата боргу, створення та відновлення зелених поясів, забезпечення комунальних благ тощо), екологічний фонд (природоохоронні програми) та інші. Закон дозволяє здійснювати трансферти із загального фонду до спеціального, проте не навпаки.

Таблиця 3.1. **Бюджетні та фіскальні правила, що застосовуються до органів влади субнаціонального рівня в Україні**

	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Доходи	Податки, в тому числі податок на доходи фізичних осіб та поточні трансферти.	Податок на майно та цільові відрахування, доходи від продажу активів та капітальні трансферти.
Видатки	Поточні видатки, в тому числі заробітна плата та відсотки.	Видатки на розвиток, у тому числі капітальні видатки та видатки на погашення боргу.
Дефіцит та профіцит	Дефіцит дозволяється лише в разі можливості покриття такого дефіциту вільним залишком бюджетних коштів. Профіцит переноситься до бюджету розвитку, а також використовується для погашення наявної заборгованості та підтримки платіжного балансу на встановленому рівні.	Дефіцит дозволяється й покривається за рахунок доходів від продажу активів, запозичень, вільних коштів або трансфертів із загального фонду. Будь-який профіцит спеціального фонду використовується для погашення муніципального боргу та/ або придбання цінних паперів.
Прямий борг плюс гарантії	Не дозволяються.	Не повинні перевищувати 200% середнього прогнозного доходу бюджету розвитку на наступні два роки (за винятком багатосторонніх позик під державні гарантії). Для Києва — не повинні перевищувати 400%.
Виплата відсотків (як % від видатків)	10%	Не дозволяються.
Запозичення	Здійснюється з дозволу центральних органів влади.	Здійснюється з дозволу центральних органів влади.
Запозичення в іноземній валюті	Не дозволяються.	Дозволяються. Боргові цінні папери дозволені для міст регіонального значення. Позики від міжнародних фінансових інституцій дозволені для всіх бюджетів.
Виплата бюджетних коштів	Для усіх бюджетів — через державне казначейство.	Для усіх бюджетів — через державне казначейство.
Дефолт	Право на позичання відсутнє протягом п'яти років після дефолту.	Право на позичання відсутнє протягом п'яти років після дефолту.
Нагляд	Державне казначейство, Міністерство фінансів.	Державне казначейство, Міністерство фінансів.

Джерело: Адаптовано зі Standard & Poors (2013), "Public finance system overview: Ukraine local government system is volatile and underfunded".

Попри деякі послаблення в результаті реформи 2014–15 років, регуляторна база запозичення на субнаціональному рівні досі залишається досить жорсткою. Вона передбачає спрощену процедуру державних запозичень та гарантій за принципом «мовчазної згоди».10 На додачу до цього, було розширене коло позичальників: на сьогоднішній день усім містам обласного значення дозволяється здійснювати довгострокові запозичення з використанням позик та боргових цінних паперів, у тому числі запозичення від банків та міжнародних фінансових інституцій в іноземній валюті. Областям та районам досі не дозволяється здійснювати запозичення. Винятком є Автономна республіка Крим. Також слід зазначити, що з 2011 року всі муніципалітети, незалежно від чисельності населення, мають право здійснювати запозичення, проте тільки у формі позик і тільки в міжнародних фінансових інституцій.11 Для забезпечення дотримання граничних обсягів державного (місцевого) боргу та державних (місцевих) гарантій, центральний орган виконавчої влади веде Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій —

інформаційну систему, що містить детальні дані про здійснені на місцевому рівні запозичення та надані на місцевому рівні гарантії.

Бюджетне планування та фінансове управління покращуються

Для вдосконалення адміністративних та виконавчих процесів проводилися різноманітні реформи місцевого управління. Вони охоплювали різноманітні сфери, в тому числі управління людськими ресурсами, фінансове управління (бюджетне планування, облік та управління боргом), організаційне управління, оптимізацію адміністративних процесів, електронне врядування, управління якістю, гласність урядування, участь громадян тощо, які не є предметом цього звіту.

В Україні фінансове управління на субнаціональному рівні ускладнене низкою обмежень, встановлених національним законодавством, Міністерством фінансів та Державним казначейством. Доходи органів влади субнаціонального рівня адмініструються безпосередньо Державним казначейством. Окрім цього, можливість таких органів управляти власними доходами обмежена частково рівнем регулювання й частково браком людського, фінансового та технічного потенціалу для адміністрування ресурсів.

У 2015 році було вжито деяких заходів, які додали гнучкості процесам фінансового управління та бюджетного планування. Наприклад, органам урядування субнаціонального рівня було дозволено відкривати рахунки в державних банках, а не тільки в Державному казначействі, для депонування їхніх власних доходів, отриманих від бюджетних установ та фондів розвитку. Це усунуло або зменшило залежність фінансових операцій органів влади субнаціонального рівня від рішень центральних органів влади, яка існувала до вжиття таких заходів (EBRD, 2014). Також було осучаснене бюджетне планування на субнаціональному рівні. Відтепер місцеві органи влади несуть повну відповідальність за своє бюджетне планування — Міністерство фінансів більше не займається плануванням їхніх доходів і видатків (Kantor, 2015). Принцип бюджетної автономії був розширений, а строки затвердження місцевих бюджетів — чітко визначені незалежно від строків затвердження державного бюджету. Насамкінець слід зазначити, що Україна наразі переходить на багаторічне бюджетне планування та середньострокову рамкову програму витрат, які забезпечують кращу передбачуваність у розрізі фінансування. Це було зроблено на субнаціональному рівні в деяких країнах ОЕСР, у тому числі в Бельгії (Фландрія), де діє система стратегічного планування на шість років та інноваційна система електронного звітування. Багаторічне бюджетне планування на субнаціональному рівні буде випробуване у 2018–2020 рр. (Міністерство фінансів) для вдосконалення розробки середньо- та довгострокових інвестиційних проектів. Також передбачається запровадження бюджетного планування, орієнтованого на результат.

Вплив реформи фіскальної децентралізації та майбутні виклики

Реформи 2014–2015 років, хоча вони перебувають на ранніх етапах реалізації, починають давати позитивні результати. Однак цей процес реалізується у видозміненому вигляді, що швидко може стати на заваді успішній децентралізації. Крім того, незалежно від реального прогресу фіскальної децентралізації, реформа все ще схиляється у бік підтримки моделі субнаціонального фінансування, що більше базується на субвенціях і дотаціях, ніж на власних доходах. Трансферти з державного бюджету дуже необхідні для фінансування делегованих функцій, але

протягом останніх років вони постійно зростають і стають основним джерелом доходів органів врядування на субнаціональному рівні. Парадоксально, однак це означає, що фіскальна реформа, яка мала сприяти децентралізації, призвела до зростання залежності від центральних органів влади.

Фіскальна децентралізація має продовжуватися та поглиблюватися

Фіскальна децентралізація допомагає трансформувати систему врядування, однак вона може опинитися під загрозою

Зважаючи на труднощі впровадження децентралізації в рамках політичних і адміністративних реформ, описані в розділі 2, фіскальна децентралізація використовується як інструмент трансформації. Вона сприяє глибоким змінам у сфері розподілу повноважень.

Фіскальна децентралізація забезпечила нову рівновагу владних повноважень серед органів врядування на субнаціональному рівні. Як уже вказувалося, значно зросли бюджети міст обласного значення та бюджети ОТГ. Доходи обласних адміністрацій скоротилися; а доходів районних адміністрацій станом на сьогодні реформа не торкнулася (Levitas and Dkijik, 2017; World Bank, 2017a). Зміни податкової системи та розподілу трансфертів призвели до змін організації та функцій органів врядування на субнаціональному рівні.

Такий прагматичний метод мав певні позитивні результати, забезпечивши «збереження критично важливого імпульсу» (Levitas and Dkijik 2017). Однак цей процес може мати певні небажані наслідки, які буде складно скоригувати в майбутньому. Зменшення розміру бюджетів обласних адміністрацій (а також звуження їхніх функцій) може суперечити меті реформи децентралізації, тобто створенню повноцінних органів місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях. Такий підхід може призвести до «імпровізації та розчарування» (Levitas and Dkijik, 2017). Це також може сприяти поширенню нестабільності та непевності серед органів врядування не тільки на субнаціональному, а й на центральному рівні, особливо серед населення та бізнесу, які перебувають під прямим впливом таких постійних змін.

Фіскальна децентралізація потребує кращої концептуалізації та стратегічної основи. Уряд міг би підготувати, спільно з об’єднаннями субнаціональних органів влади всіх рівнів та іншими ключовими зацікавленими сторонами, стратегію фіскальної децентралізації, зокрема, щодо розподілу повноважень і обов’язків.

На її основі необхідно розробити та обговорити дорожню карту та план дій у сфері фіскальної децентралізації в рамках діалогу зацікавлених сторін. Слід створити постійно діючий «комітет з фіскальної децентралізації» у складі представників основних міністерств, об’єднань субнаціональних органів врядування, об’єднань бізнесу та громадян, університетів тощо (див. вище). На центральному рівні також має існувати міжвідомчий комітет з фіскальних питань, щоб забезпечити узгодженість реформ і нормативно-правових актів у сфері фінансів субнаціональних органів.

У плані дій мають вказуватися заходи, необхідні для успішного проведення фіскальної децентралізації, зокрема зміни або нові заходи. Він також має містити інструменти та показники для моніторингу ходу виконання плану дій і регулярного оцінювання результатів реформи.

Субнаціональним органам врядування потрібні більш стабільні й автономні джерела доходів

Незважаючи на останні заходи з фіскальної децентралізації, субнаціональні органи влади в Україні досі сильно залежать від державного бюджету та рішень стосовно їхніх надходжень і видатків. Вони не контролюють понад 70% своїх доходів, куди входять трансферти та розщеплені податки. Залишкові 30% можна вважати власними доходами (тобто місцеві податки, збори, орендні платежі, доходи від майна тощо), які забезпечують хоча б якийсь рівень гнучкості. Між власними доходами та операційними й інвестиційними витратами існує значний розрив. Це призводить до виникнення істотного фіскального небалансу. Таким чином, усе одно необхідно підвищити частку власних доходів в обсязі надходжень на субнаціональному рівні, у тому числі за рахунок місцевих податків і неподаткових надходжень.

Фіскальну спроможність на субнаціональному рівні слід посилити за рахунок більшої гнучкості в управлінні трансфертами та розширеного доступу до зовнішнього фінансування. Субнаціональні органи повинні мати більше свободи у прийнятті рішень щодо розподілу трансфертів без суворих настанов, норм і контролю з боку центральних органів влади, навіть якщо вони спеціально призначені для певних секторів. Розподіл державних трансфертів має бути більш стабільним і прозорим. Для підтримки субнаціональних інвестицій у місцевий і регіональний розвиток слід розширити доступ до позикових коштів за рахунок послаблення правил кредитування, а також зміцнення та диверсифікації кредитного ринку.

Функції щодо здійснення видатків мають бути визначені чіткіше

Майже 80% субнаціональних видатків становлять видатки на здійснення делегованих повноважень (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист). Відсутність свободи витрачати вказані кошти значно звужує автономію у здійсненні видатків на субнаціональному рівні. Багатьом місцевим органам не вистачає ресурсів для здійснення своїх виключних повноважень, зокрема тих, які необхідні для економічного та соціального розвитку їхніх територій. Тягар поточних видатків на місцеві бюджети значно звужує можливість самофінансування інвестицій.

У подальшому Україні слід (пере)оцінити розподіл обов'язків між рівнями влади, щоб полегшити тягар для субнаціональних органів, пов'язаний з виконанням окремих функцій, і розширити їхню автономію у здійсненні видатків. На всіх центральному, регіональному, проміжному та місцевому рівнях потрібно виконати аналіз компетенцій і функцій з метою чіткого розподілу відповідальності та оцінки доцільності делегування деяких завдань субнаціональним органам. Децентралізація не обов'язково означає передачу всіх функцій із центрального на нижчі рівні влади. Вона передбачає закріплення відповідних функцій за відповідними рівнями згідно з принципом субсидіарності.

В Україні на рівень ОТГ передані чисельні завдання без чіткого бачення їх впливу на витрати й обмеження їх реалізації. Враховуючи, що багато дрібних громад та/або громад з низькою спроможністю не мають ресурсів для виконання нових функцій, передача окремих функцій на місцевий рівень не завжди доречна. Зокрема, йдеться про випадки, коли вона не відповідає принципу субсидіарності, призводить до втрат від масштабу або передбачає значні поточні видатки з боку

центральних органів влади (наприклад, оплата праці вчителів або лікарів, управління лікарнями або розподіл пільг). Якщо місцеві органи влади неспроможні ефективно виконувати покладені на них функції, це може зашкодити реформі децентралізації.

На основі результатів перевірки розподілу обов'язків і функцій між рівнями влади Україні, можливо, доведеться розглянути можливість «рецентралізації» окремих функцій, щоб на місцевому рівні залишилися тільки функції, які мають місцевий характер і найкраще виконуються субнаціональними органами. У секторі освіти, наприклад, окремі значні поточні платежі слід повернути на вищі рівні влади, тоді як здійснення освітніх інвестицій та пов'язані витрати (технічне обслуговування та ремонт), а також окремі операційні витрати (енергоресурси, позакласна робота, адміністративні послуги, харчування, перевезення школярів, невикладацький склад тощо) можна залишити на місцевому рівні. Основна ідея полягає в рецентралізації не всієї галузі, а окремих функцій (потенційно тих, що найдорожче обходяться). У соціальному секторі розподіл соціальних пільг можна повернути на центральний рівень, оскільки питання розподілу доходів і допомоги вразливим категоріям населення традиційно належать до сфери компетенції центральних органів влади (Bogdan et al., 2017).

Такий аналіз слід провести в усіх секторах, які уряд планує рецентралізувати (особливо в секторах освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення), з урахуванням поточних реформ. Наприклад, у секторі охорони здоров'я передбачаються докорінні зміни, що значно вплинуть на обов'язки субнаціональних органів влади в галузі охорони здоров'я.

Ще одна проблема полягає в розподілі правильних повноважень і функцій між різними субнаціональними рівнями. У країнах ОЕСР немає єдиної моделі розподілу функцій між субнаціональними органами. Однак загальна схема, розроблена на основі досвіду країн ОЕСР (описана у Додатку 2B) може допомогти Україні, де все ще необхідно докласти зусиль для розподілу функцій і доходів.

Місцеві громади стикаються зі значними фіскальними проблемами

Майбутнє необ'єднаних громад також непокоїть у плані ресурсів. Щоб заохотити до об'єднання, використовувалися фіскальні стимули, однак, якщо не вжити заходів для прискорення та консолідації процесу об'єднання, це може призвести до значного небалансу між необ'єднаними громадами та ОТГ.

Об'єднані територіальні громади: нові суб'єкти бюджетних правовідносин з розширеними функціями та обов'язками

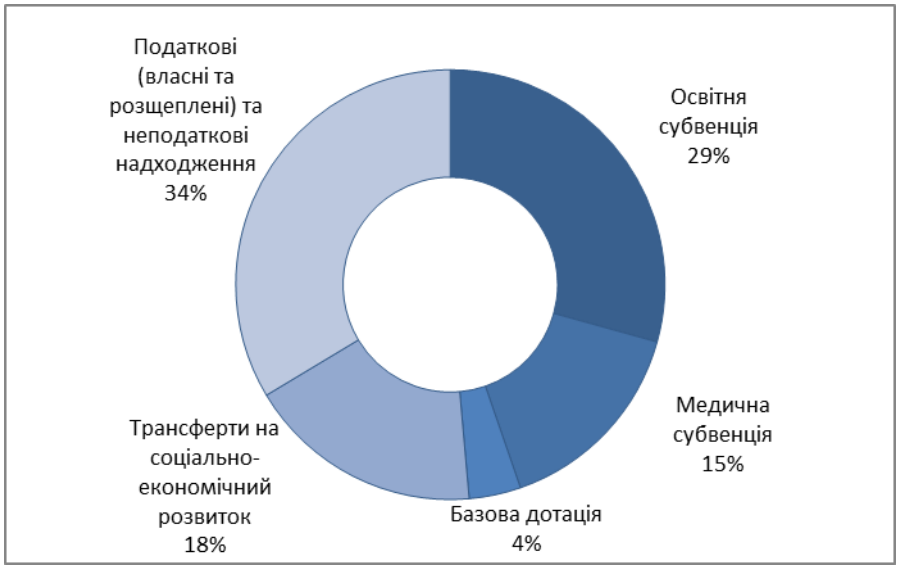
Крім того, турбує неоднорідність ОТГ у плані розміру, спроможності та фінансових ресурсів. Багато ОТГ надто дрібні і навряд чи впораються з новими функціями. Для подолання цих проблем необхідні спеціальні заходи, спрямовані на ОТГ. Необхідно збільшити розміри значної кількості ОТГ, щоб досягти мінімального порогу для середньо- та довгострокової стабільності. Для цього слід сприяти співпраці між ОТГ у плані надання послуг і будівництва нових об'єктів інфраструктури. Крім того, важливо розробити спеціальний план управління людськими ресурсами, передбачивши значний обсяг підтримки у плані навчання та розбудови спроможності у фіскальній сфері.

Механізм стимулювання до об'єднання передбачає підвищення рівня фінансової спроможності та фіскальної автономії, що надається тільки ОТГ. Завдяки реформі фіскальної децентралізації, ОТГ стали автономними суб'єктами прямих міжбюджетних відносин і зараз можуть напряму домовлятися про свій бюджет на обласному (регіональному) рівні. Однак підвищення рівня фіскальної спроможності супроводжується збільшенням обсягу (переданих) функцій, у тому числі управління школами та дитсадками, первинна медична допомога, культура, відпочинок і спорт, соціальна допомога та надання адміністративних послуг. ОТГ отримали ресурси для їх виконання, у тому числі бюджетні кошти, розщеплені податки та місцеві податки, що ставить їх на один рівень з містами обласного значення.

ОТГ можуть підвищувати обсяг трансфертів від центрального уряду та власних доходів. Що стосується податків, ОТГ отримують 60% суми ПДФО, стягнутої на їхній території, 100% суми ППП, сплаченої місцевими державними підприємствами, 25% суми екологічного податку, 100% суми акцизного збору в мережі роздрібної торгівлі, 100% сум чотирьох основних місцевих податків (податку на нерухомість, єдиного податку, плати за паркування, туристичного збору). Що стосується трансфертів, вони отримують прямі міжбюджетні трансферти з державного бюджету, у тому числі дотації вирівнювання (базові дотації) і субвенції, а також секторні субвенції (наприклад, у секторах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту). Вони також отримують субвенцію за об'єднання. Крім того, вони отримують доступ до коштів капітальних трансфертів, у тому числі привілейований доступ до коштів Державного фонду регіонального розвитку, субвенції на соціально-економічний розвиток і цільових коштів на проекти розвитку (субвенція на формування інфраструктури ОТГ). Вони можуть отримувати неподаткові надходження (які раніше резервувалися для міст), зокрема платежі за адміністративні послуги, плату за користування дорогами, доходи від продажу та оренди майна тощо.

У 2016 році трансферти складали 66% доходів ОТГ. Податки (розщеплені та місцеві) і неподаткові надходження становили 34% їхніх доходів (Графік 3.23). Фінансування за рахунок трансфертів у 7 разів вище для ОТГ, ніж для інших субнаціональних органів врядування, що свідчить про більшу залежність ОТГ від центрального уряду. Така залежність може мати ще серйозніші масштаби: трансферти становили 75% доходів у 45% ОТГ і понад 90% у 7% ОТГ. Для порівняння, такі ОТГ отримали дуже мало податкових надходжень (World Bank, 2017a).

Графік 3.23. **Структура доходів об'єднаних територіальних громад, 2016 рік**



Джерело: Адаптовано з документа World Bank (2017a), "Ukraine: Public finance review", http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/Ukraine-Public-finance-review.

За даними деяких урядових джерел, Загальний фонд ОТГ (у тому числі трансферти з державного бюджету) у 2015–2016 роках збільшився майже всемеро. У реальності, якщо вилучити трансферти, він збільшився у понад три рази. У 2017 році у 366 діючих ОТГ власні доходи місцевих бюджетів зросли більш ніж удвічі, сягнувши 3,2 млн грн.

ОТГ використовують таке зростання власних доходів для скорочення розривів у розвитку соціальної та іншої інфраструктури (наприклад, шкіл, опалення, доріг, поліклінік/ стоматологічних клінік). У 2016 році розмір капітальних видатків, здійснених ОТГ, сягнув 52,5 млрд грн порівняно з 32,1 млрд грн у 2015 році (Міністерство фінансів). У 2016 році інвестиційні витрати становили 30% загальних видатків — це найвищий показник для всіх категорій субнаціональних органів врядування (Levitas and Dkijik, 2017). Існують свідчення того, що вони також успішно сприяють економічному розвитку та зростанню. Серед інших позитивних результатів, пов'язаних із реформою, — очікування, що така нова структура фінансування може покращити рівень виконання податкових зобов'язань, оскільки мери особисто зацікавлені в забезпеченні сплати податків, покращенні умов для бізнесу та інновацій та боротьбі з корупцією.

Однак виникли певні проблеми. По-перше, численні ОТГ досі дуже дрібні (хоча не було встановлено жодного порогового значення). Серед 665 ОТГ, зареєстрованих у жовтні 2017 року, які охоплюють 28% національної території та 13,4% населення, у 35% нараховується менше 5 000 жителів, тоді як середній показник становить 8 565 чоловік. У середньому, одна ОТГ об'єднує 4,7 громад (Міністерство регіонального розвитку, жовтень 2017 року). Дрібні ОТГ навряд чи зможуть досягти економії від масштабу в секторі послуг. Це може підірвати зусилля, спрямовані на оптимізацію мереж і закладів освіти та охорони здоров'я (World Bank, 2017a).

Незважаючи на отримання трансфертів і податкових надходжень, слід завершити передачу майна, яке раніше перебувало у власності районів, і переведення

персоналу. Як наслідок, ОТГ змушені передавати кошти державного бюджету своєму колишньому району, щоб сплачувати за послуги, які він і досі надає (World Bank, 2017a).

ОТГ мають різну фінансову спроможність. За даними дослідження Міністерства регіонального розвитку, проведеного у 2017 році, ОТГ з низькою чисельністю жителів мають обмежену спроможність надавати своїм жителям усі необхідні послуги та обмежені ресурси для сталого розвитку. І, навпаки, ОТГ з більшою чисельністю населення мають вищі показники доходів на жителя громади.12

ОТГ також відчувають дефіцит технічної спроможності для виконання нових функцій і фінансування. У соціальному секторі соціальне забезпечення виявилося абсолютно новою функцією, до виконання якої вони не готові. За даними звіту Світового банку від 2017 року, багато ОТГ повернули свої функції районам разом із пов'язаними коштами. Поява ОТГ як прямих бенефіціарів секторних субвенцій в результаті процесу децентралізації призвела до зростання загальної кількості одержувачів секторних субвенцій. Це — свідчення прогресу, оскільки вони тепер отримують пряме фінансування для виконання своїх завдань. Однак це також поглибило проблему значної розпорошеності бюджетних ресурсів, збільшуючи дублювання та ризик неефективного використання ресурсів. Крім того, постає більш загальне питання доцільності децентралізації охорони здоров'я та освіти і передавання їх на нижчі рівні врядування. Виникає потреба переглянути загальний бюджетний процес, особливо передачу трансфертів із державного до місцевих бюджетів.

У 2017 році з'явилася нова проблема, пов'язана з невитраченими коштами на місцевому рівні. Замість технічного обслуговування та розвитку інфраструктури, вони накопичуються на рахунках у казначействі та банках. До реформи 2015 року невитрачені кошти необхідно було повертати до бюджету. Зараз їх можна зберігати на рахунках у казначействі та банках. Такий крок пішов на користь субнаціональним органам — зараз вони можуть накопичувати кошти для реалізації майбутніх великих проектів і зміцнення фінансових стратегій і планування. Однак таку практику наразі критикує уряд, який переймається зростанням обсягів невикористаних коштів. За даними Міністерства регіонального розвитку, обсяги невикористаних залишків коштів місцевих бюджетів на рахунках у казначействі та в банках постійно зростають. У січні 2017 року їх сума становила 49 млрд грн порівняно з 31 млрд грн у попередньому році, тобто вони зросли на 35% у реальному вираженні. Не покриваються істотні потреби в інвестиціях, тоді як субнаціональні органи продовжують декларувати надлишкові кошти. Це відображає труднощі в розробленні та реалізації проектів, характерні для субнаціональних органів у зв'язку з неоднаковою спроможністю та/ або відсутністю територіального стратегічного планування. Рекомендується провести детальний аналіз (можливо, силами міжмуніципальних об'єднань), щоб зрозуміти причину такого накопичення.

Удосконалення фіскального діалогу між центральними та субнаціональними органами

Слід зміцнити діалог між центральними та субнаціональними органами, зокрема між їхніми об'єднаннями. На центральному рівні відсутні офіційні (або неформальні) механізми систематичних і постійних консультацій та координації дій із субнаціональними органами. У 2015 році відбувся позитивний крок —

створення Парламентського офісу місцевого самоврядування, який надає інформацію та консультації представникам органів місцевого самоврядування, а також допомагає вирішувати організаційні питання, пов'язані з їхньою співпрацею з Парламентом.

У фінансових питаннях субнаціональні органи мають дуже незначний вплив на центральний уряд, окрім деяких великих міст. Уряд має свій план реформ і приймає рішення в односторонньому порядку, що призводить до обмежуваної передбачуваності змін інституційної структури. Хоча законодавство вимагає від держави надавати проект держбюджету місцевим органам влади для консультацій, більшість фінансових рішень приймається виключно центральним урядом без урахування думки органів на інших рівнях (Standard & Poors, 2013). Всупереч практикам, прийнятим у ряді країн ОЕСР і Європи, із представницькими об'єднаннями субнаціональних органів не проводяться консультації щодо розрахунків річних трансфертів і розщеплення податків.

У ході реформи фіскальної децентралізації необхідно встановити або посилити механізми координації з фіскальних питань на різних рівня влади. В Україні можна створити постійний комітет з фіскальної координації між державою та органами місцевого самоврядування, який може щороку проводити регулярні зустрічі. Такий комітет повинен мати постійний секретаріат і бюджет, щоб забезпечити ефективність і стабільність його роботи. Щоб викликати довіру в урядових установ, він має працювати при Прем'єр-міністрі та мати подвійне керівництво у складі представника Міністерства фінансів/ Міністерства регіонального розвитку та представника об'єднання субнаціональних органів влади.

Вставка 3.10. **Досвід окремих країн ОЕСР з багаторівневим діалогом і координацією**

Досвід ОЕСР свідчить, що країни з добре розвинутими механізмами координації демонструють порівняну перевагу у плані впровадження та реалізації майбутніх реформ (OECD, 2013a).

Координація добре розвинута в Австралії, Німеччині, Італії та Іспанії, де на центральному та/ або регіональному рівнях запроваджені обмін політикою, форуми або конференції. Механізми координації також поширені у скандинавських країнах, де вона забезпечується за рахунок регулярних офіційних зустрічей між представниками центральних і місцевих органів влади. Субнаціональні органи беруть участь у консультаціях з питань внесення змін до законодавства та в діалозі й переговорах із центральним урядом. З ними також проводять уточнювальні консультації на всіх рівнях у процесі підготовки законодавства, яке їх стосується. Крім того, проводяться численні неформальні заходи та обміни інформацією на основі взаємної довіри. Існує «культура перемовин», яка ґрунтується на прозорості та повазі до всіх зацікавлених сторін і спрямована на досягнення консенсусу.

Вставка 3.10. **Досвід окремих країн ОЕСР з багаторівневим діалогом і координацією** (продовження)

У Франції уряд створив Конференцію територій (*Conférence des territoires*) і відновив Обсерваторію місцевих фінансів і публічних послуг у липні 2017 року. Перший орган під керівництвом прем'єр-міністра складається із членів уряду, представників місцевих і регіональних органів влади, членів парламенту та наявних органів територіальної координації. Його мета полягає в залученні всіх рівнів субнаціональних органів до процесу прийняття рішень, які на них впливають, щоб збудувати довіру між різними рівнями влади та створити новий режим функціонування та розподілу ролей між державою та субнаціональними органами влади. Другий інструмент — це двосторонній орган, який сприяє обміну інформацією, діалогу та перемовинам щодо нових заходів, які впливають на фінанси місцевих органів влади.

Джерела: OECD (2017e), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en.; OECD (2013a), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en.

Вставка 3.11. **Рекомендації для стабілізації та поглиблення фіскальної децентралізації: Загальні принципи**

- Краще концептуалізувати фіскальну децентралізацію в рамках узгодженого стратегічно націленого податково-бюджетного механізму, який реалізується згідно з дорожньою картою, що містить інструменти моніторингу й показники.
- Створити постійно діючу підкомісію з питань фіскальної децентралізації. Вона може входити до складу комітету чи ради з питань децентралізації, про яку йшлося в попередніх рекомендаціях.
- У сфері надходжень збільшити власні доходи, а у сфері видатків виконати аналіз компетентностей та функцій для чіткого розподілу відповідальності між рівнями врядування й оцінювання доцільності подальшого делегування повноважень чи рецентралізації певних завдань.
- Уникати створення «системи з двома швидкостями», в якій присутні динамічні ОТГ та інші місцеві громади із супротивом об'єднанню, а також розбудовувати фіскальну спроможність ОТГ.
- Удосконалити фіскальний діалог між центральними та субнаціональними органами за рахунок належних механізмів координації, у тому числі постійного комітету з фіскальної координації між державою та органами місцевого самоврядування.

Система міжбюджетних трансфертів потребує подальшого вдосконалення

Попередній огляд впливу нової системи вирівнювання

На цьому етапі складно оцінити роботу нової системи горизонтального вирівнювання, яка діє з 2015 року. Це слід зробити, коли мине більше часу. Крім того, її потрібно оцінювати разом з компонентами вирівнювання інших субвенцій, зокрема, у секторах освіти, соціального забезпечення та охорони здоров'я, як тільки будуть визначені та стабілізовані механізми їх розподілу. Однак потрібно зауважити, що розмір доходів на душу населення до та після 2015 року майже не відрізнявся (враховувалися області та всі підпорядковані їм юрисдикції), крім міста Києва. Це означає, що система вирівнювання була та лишається ефективною у вирівнюванні доходів субнаціональних органів. Значна нерівність податкових надходжень покривається за рахунок різних розмірів бюджетних трансфертів на душу населення (World Bank, 2017a).

Однак необхідно провести глибший аналіз. На противагу першому враженню, за даними дослідження PwC від 2016 року, ситуація до та після реформи істотно відрізняється. На регіональному рівні спостерігається чітка кореляція між сумою чистої дотації вирівнювання (різниця між базовою та реверсною дотацією) і регіональним ВВП, яка не виникала при попередньому механізмі вирівнювання. Це означає, що найбагатші регіони у плані ВВП передають найбільші суми до державного бюджету, тоді як найбідніші регіони найбільше отримують. Серед інших позитивних результатів — вища прозорість і простота нової системи.

Однак слід звернути увагу на ряд проблем. По-перше, розмір базової дотації залишається незначним — 1,3% доходу на субнаціональному рівні у 2016 році. По-друге, у ході горизонтального вирівнювання враховуються тільки такі податки, як ПДФО і ППП. Цей набір можна розширити за рахунок інших розщеплених податків (наприклад, акцизного збору) або навіть окремих місцевих податків. По-третє, виключення Києва з механізму вирівнювання викликає сумніви, оскільки місто отримує значний відсоток розщеплених ПДФО та ППП (38%), тоді як у ньому проживає тільки близько 7% населення. По-четверте, нова система горизонтального вирівнювання — це, по суті, система «Робіна Гуда», яка ґрунтується на перерозподілі податкових ресурсів між субнаціональними органами від «найбагатших» до «найбідніших» і демонструє ефективність у плані «солідарності». Однак слід здійснювати детальний моніторинг її стимулюючого ефекту в середньостроковому періоді, особливо якщо набір податків розширять, щоб включити місцеві податки. Знадобиться додатковий час для виявлення недоліків, будь-яких контрпродуктивних наслідків або фіскальних стимулів, особливо у плані впливу на місцевий і регіональний розвиток. Якщо вона надто зосереджена на горизонтальній солідарності, така компенсаційна система може сприяти «нерівності» або «несправедливості» та зрештою виявитися неефективною. Це може підірвати зусилля субнаціональних органів, спрямовані на збільшення власних податкових баз і сприяння регіональному розвитку (OECD, 2013b), що підтверджується досвідом кількох країн ОЕСР. Кілька країн ОЕСР поєднують вертикальні трансферти (надаються центральним урядом фінансово слабким субнаціональним органам влади) і горизонтальні трансферти (надаються багатими юрисдикціями біднішим), а також механізми на основі вирівнювання доходів (щоб зменшити різницю в обсягах стягнення податків) або зборів (щоб зменшити різницю у вартості надання публічних послуг). В Україні в майбутньому можуть

знадобитися коригувальні заходи, щоб знайти компроміс між солідарністю, рівністю та економічною ефективністю. Впровадження таких нових механізмів розподілу секторних коштів вплине на територіальну нерівність. Зокрема можна використати інструменти вертикального вирівнювання на основі потреб населення («збори»).

Слід завершити реформу в секторі освітніх і медичних субвенцій, щоб забезпечити достатні та стабільні доходи

Завдяки новій системі трансфертів покращилося фінансування делегованих функцій, зокрема в секторах освіти та охорони здоров'я: коштів стало більше і вони ефективніше розподіляються. Збільшення гнучкості освітньої та медичної субвенцій дає змогу субнаціональним органам врядування зберігати невитрачені кошти в рамках бюджетів до наступного року. На додачу до раціонального використання коштів, це сприяє інвестиціям у місцеву інфраструктуру.

Однак залишаються деякі питання та виникають нові проблеми, які все більше загострюються з передачею функцій місцевим органам. Окремі зобов'язання залишаються недостатньо фінансованими. Незважаючи на істотне зростання розміру трансфертів центрального уряду, їх усе одно недостатньо, щоб покрити всі делеговані функції, визначені законодавством, і вони не підкріплюються достатнім рівнем доходів (опитування ОЕСР). У зв'язку з цим субнаціональні органи використовують інші субвенції та власні доходи для фінансування делегованих функцій. У них недостатньо свободи, щоб упоратися з передачею додаткових повноважень і фінансувати виключні обов'язки. За даними консорціуму «Кантор» (2015), 20% публічних послуг досі недостатньо фінансуються. Зокрема, не вистачає фінансування для здійснення делегованих витрат у секторах освіти та охорони здоров'я (наприклад, на фінансування професійно-технічних закладів, оскільки у 2016 році була скасована субвенція на професійно-технічну освіту, встановлена у 2015 році). Під час розподілу фінансування недостатньо враховуються спеціальні кошти на покриття капітальних інвестицій.

Крім того, зберігається нестабільність фінансування та ризики невідповідності між новими зобов'язаннями органів місцевого врядування стосовно видатків і джерелами доходів. Реформа була спрямована на забезпечення стабільності та передбачуваності фінансування, однак не впоралася зі своїми завданнями. Починаючи з 2015 року правила розподілу коштів змінюються щороку, що створює непевність. До 2016 року місцеві бюджети змушені були покривати фінансові потреби шкіл, поліклінік і лікарень переважно за рахунок трансфертів із центрального бюджету, у тому числі витрати на технічне обслуговування, ремонт і оплату комунальних послуг (електроенергія та вода). У 2017 році на субнаціональні бюджети лягла значна частка витрат на школи та медичні заклади, оскільки трансферти центрального уряду покривали виключно зарплату вчителів і витрати на лікарні, не враховуючи комунальні послуги та витрати на технічне обслуговування. Місцеві органи врядування використовують доходи місцевого бюджету для фінансування таких операційних витрат за рахунок інвестицій, обсяг яких зменшується.

«Принципи» розподілу трансфертів були визначені в ході реформи, що передбачала перехід від підходу, який ґрунтується на вхідних ресурсах, до підходу на основі попиту, який зосереджується на потребах користувачів. Однак указані заходи ще потрібно реалізувати. Використовуються ті самі формули розподілу, що й 15 років

назад, з тією різницею, що вони не розраховані на покриття розривів, як у випадку попередньої дотації вирівнювання, тепер це — окремі формули для розподілу освітньої або медичної субвенцій. Це означає, що поточні механізми розподілу досі ґрунтуються на показниках вхідних ресурсів та історичних даних, а не на показниках виробництва, потребах населення або показниках продуктивності. Щоб вирішити вказані проблеми, потрібна політична відповідальність і зусилля. Слід прискорити перегляд механізмів розподілу трансфертів на основі підходу, що ґрунтується на попиті, щоб стимулювати ефективне використання ресурсів, забезпечити вирівнювання ресурсів субнаціональних органів для підвищення територіальної рівності, а також щоб підвищити рівень прозорості. Для цього потрібно розробити перелік послуг і стандартів, забезпечити ефективну роботу різних міністерств, відповідальних за розроблення нових функцій, процедур і механізмів збору даних. Можна одержати підтримку від міжнародної спільноти донорів, як у випадку із сектором освіти.

Україна потребує комплексної оцінки якості надання публічних послуг

Системам охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення досі бракує комплексної оцінки якості послуг. В Україні майже відсутні критерії оцінювання якості публічних послуг і єдина методологія розрахунку витрат на їх надання. У зв'язку з цим складно визначити, чи доходи місцевих бюджетів відповідають потребам у видатках або наскільки ефективно місцеві органи використовують кошти. Слід впровадити механізми збирання інформації про реальний вплив політик на якість таких послуг. Така інформація має дуже необхідна для того, щоб послуги більше відповідали потребам населення, що сприятиме ефективнішому використанню ресурсів (OECD, 2014a).

Вставка 3.12. **Рекомендації щодо вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів**

З метою вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів ОЕСР рекомендує:

- Виконувати ретельний моніторинг впливу нової системи вирівнювання на солідарність, рівність та економічну ефективність, щоб отримати можливість коригувати потенційні негативні наслідки. Передбачати певні коригувальні заходи, зокрема розширення набору податків, включення міста Києва та збільшення розміру базової дотації.
- Розробити та реалізувати нові механізми розподілу секторних субвенцій відповідно до підходу з позиції попиту на засадах показників виробництва та стандартів якості.
- Надавати підтримку галузевим міністерствам для розбудови їх спроможності, вдосконалення процедур та механізмів збирання даних, щоб вони могли діяти в новій ролі розпорядників коштів.
- Розгорнути комплексну оцінку якості надання публічних послуг на місцях.

- При гарантованому рівні і стабільному та передбачуваному надходженні коштів, відповідно фінансувати делеговані повноваження та уникати недостатньо фінансованих зобов'язання і невідповідного фінансування з року в рік.
- Інтегрувати капіталовкладення в секторні субвенції.

Податкова реформа має вийти на новий рівень

У загальному, податкова реформа змінила розподіл національних податкових надходжень між рівнями влади. Крім того, були запроваджені нові місцеві податки та розширилися повноваження субнаціональних органів у плані ставок і баз оподаткування. Однак вплив на податкові надходження на субнаціональному рівні, у загальному, непомітний, оскільки їхній розмір знизився у 2015 році порівняно з ВВП, надходженнями від загальнодержавних податків і загальним доходом на субнаціональному рівні.

Механізми розщеплення податків

Податок на доходи фізичних осіб потребує адаптації.

Реформа ПДФО стала позитивним заходом, оскільки тепер він краще розподіляється на субнаціональному рівні. Зокрема, вона стала основним і ефективним стимулом об'єднання громад. Крім того, зниження частки ПДФО в податкових надходженнях на субнаціональному рівні віталося, оскільки це знизило залежність субнаціональних бюджетів від одного податку та джерела доходів з високою циклічною чутливістю.

Однак реформа ПДФО викликала ряд проблем. По-перше, зниження частки ПДФО для необ'єднаних громад зрозуміле, оскільки це передбачалося механізмом стимулювання до об'єднання. Однак таке позбавлення ресурсів може створити проблеми для необ'єднаних громад і поставити під загрозу їхню стабільність.[13] По-друге, поточну систему стягнення ПДФО критикують, хоча її можна обґрунтувати. ПДФО стягується за місцем роботи (за місцем реєстрації компанії), а не за місцем проживання. Як наслідок, існує розрив між місцем споживання місцевих послуг і місцем отримання переваг, пов'язаних із надходженнями від ПДФО. Більша частина сум ПДФО, сплачених резидентами певної громади, можуть використовуватися іншою громадою, де зареєстрована компанія, як правило, у сусідньому місті, часто в Києві. Унаслідок цього дрібніші громади часто непрямо «фінансують» більші міста, не маючи ресурсів на фінансування власних послуг та інфраструктури.

Така система виправдана переважно з технічної точки зору. Наразі відсутня загальна декларація про доходи для фізичних осіб-платників податків, що унеможливлює оподаткування за місцем проживання. Таким чином, ПДФО стягують за місцеперебуванням джерела — місцем реєстрації компаній. Адміністрування ПДФО покладається на роботодавців і податкові адміністрації та не передбачає участі платників податків. У середньо- або довгостроковій перспективі та в рамках загальнонаціональної податкової реформи (включно із впровадженням обов'язкового подання декларації ПДФО) можна передбачити перехід до системи збору ПДФО за місцем проживання, замість місця роботи.

Акцизний податок має стабільно надходити на користь органів влади субнаціонального рівня.

Віднесення акцизного податку на алкогольні напої, тютюнові вироби, нафту та газ до субнаціональних бюджетів стало позитивною зміною. Акцизний податок досить поширений у країнах ОЕСР на загальнодержавному або навіть на місцевому рівнях. Такі податки дійсно легко пов'язати з місцевими послугами або інфраструктурою: податок на нафтопродукти (спрямовується на обслуговування доріг) або податок на алкогольні напої та тютюнові вироби (спрямовується на підтримку охорони здоров'я).

Однією з основних проблем з часу реалізації реформи залишаються зміни, застосовані до акцизного податку з роздрібного продажу пального. Цей податок був скасований на місцевому рівні через проблеми з адмініструванням, однак починаючи з 2018 року він використовуватиметься для фінансування нового Дорожнього фонду. Фонд отримуватиме 50% суми акцизного податку на нафтопродукти у 2018 році, 75% у 2019 році та 100% у 2020 році. Шістдесят відсотків сум Дорожнього фонду будуть спрямовуватися на будівництво, реконструкцію, ремонт і технічне обслуговування доріг загального користування, 35% — на місцеві дороги і 5% — на безпеку доріг.

Розвиток власних джерел податкових надходжень

Незважаючи на останні досягнення, структура доходів залишається незбалансованою, оскільки власні доходи досі недостатньо розвинуті, особливо місцеві податки. Україні слід виконати комплексний аналіз своєї системи місцевих податків, щоб визначити головні варіанти реформи та розробити дорожню карту її реалізації. Мета полягає в розробленні пакета місцевих податків. Набір місцевих податків з різною базою оподаткування може забезпечити більшу гнучкість субнаціональних органів у подоланні економічних, соціальних і політичних змін. Існує ряд загальних принципів або директив належного оподаткування на місцевому рівні, які, можливо, допоможуть Україні зробити правильний вибір. По-перше, важливо зберегти зв'язок між сплаченими податками та отриманими публічними послугами («принцип вигоди» або «плати за те, що отримуєш»). Ціни на нерухомість значною мірою залежать від діяльності місцевої влади (якість інфраструктури та послуг тощо), тому особи, які отримують вигоду від зростання цін на нерухомість (орендну плату), також мають оподатковуватися у плані такої вигоди. По-друге, місцева влада повинна покладатися на податки, які відносно статичні та не підлягають перерозподілу (щоб уникнути розпорошення бази внаслідок переміщення фірм і родин). Нарешті, місцеві податки слід планувати таким чином, щоб місцевий податковий тягар не можна було з легкістю «експортувати» до інших юрисдикцій (наприклад, через надмірну залежність від податків з продажів).

Однією з основних перешкод для цього процесу стане складність впровадження нових місцевих податків (наприклад, місцевий податок з підприємств або податок на доходи понад заробітну плату, ліцензії для підприємств за послуги та інфраструктуру, що надаються субнаціональними органами, збір за вивезення відходів, збір за прибирання, збір за освітлення вулиць), оскільки вони стають тягарем для місцевих платників податків. На щастя, існують інші варіанти. Перший варіант передбачає передавання окремих загальнодержавних податків місцевим органам, забезпечивши їм певний прибуток зі ставок та/ або бази. Це слід врахувати

при перегляді системи оподаткування в Україні. Така передача має бути пов'язана з передачею нових обов'язків і функцій відповідно до «принципу вигоди». У цій сфері існують різні можливості, і Україна може скористатися міжнародним досвідом, щоб зрозуміти, які податки найбільше підходять з огляду на місцеві українські реалії.

Другий підхід передбачає оптимізацію наявних місцевих податків (баз і ставок), зокрема трьох складових податку на майно: транспортного податку, податку на нерухомість, крім земельних ділянок, і земельного податку. Істотним кроком уперед для України стала реформа податку на майно у 2014–2015 роках, яка торкнулася земельного податку, і впровадження податку на нерухомість у 2015 році, однак попереду ще багато роботи. Частка податку на майно в субнаціональних доходах відносно незначна. Така низька частка в Україні спричинена обмеженою базою оподаткування, чисельними звільненнями від сплати податку, а також обмеженими можливостями поточного земельного кадастру та реєстру нерухомості, незважаючи на останні покращення.

Оптимізація транспортного податку

У 2016 році транспортний податок був джерелом незначних ресурсів для субнаціональних органів в Україні порівняно з країнами ОЕСР, де він є істотним джерелом доходів. Цей податок, який називають «податком на транспортні засоби», «дорожнім податком» або «податком на реєстрацію транспортних засобів» тісно пов'язаний з місцевою інфраструктурою, яка надається субнаціональними органами, зокрема з будівництвом і технічним обслуговуванням доріг. Якщо такий податок використовується для фінансування доріг та інших транспортних потреб, його сума може дорівнювати платі за відповідну послугу. Він має багато інших переваг: потенційно значна база оподаткування; це відносно справедливий податок, особливо якщо його ставка залежить від вартості транспортного засобу та існують альтернативи праву власності на транспортний засіб; база оподаткування не підлягає експорту; це простий податок, який відносно легко платити та стягувати; відносно збалансований розподіл між субнаціональними органами; цей податок сумісний з екологічними цілями, оскільки він може протидіяти негативним наслідкам, спричиненим перевантаженістю місцевих доріг і забрудненням повітря (PwC, 2016).

Розвиток податку на нерухомість

Новий податок на нерухомість, за винятком земельних ділянок, досі лишається незначним джерелом доходів, що пояснюється дуже обмеженою базою оподаткування та незначним обсягом його використання субнаціональними органами. Порогові значення для оподаткування дуже високі (податок не стягується з об'єктів, площа яких нижча за певний показник), що звільняє від сплати податку значну кількість (менших) об'єктів нерухомості. Податкова ставка не пов'язана з розміром майна, що також створює обмеження. Виключається промислова та комерційна нерухомість, що також обмежує податок на майно. Існує значний перелік звільнень, передбачений Податковим кодексом, який можуть розширювати місцеві органи. Однак на місцевому рівні органи майже не користуються своїми повноваженнями для стягнення цього податку. Податкові ставки, встановлені субнаціональними органами, часто нижчі за ті, які передбачені законодавством, що загалом робить їх дуже низькими. Розрив між номінальними та реальними ставками може бути справді значним. У 2016 році[14] ставка дорівнювала

0,5% у Львові, Рівному та Кропивницькому; 1% у Києві, Чернігові, Черкасах, Тернополі, Хмельницькому, Чернівцях, Луцьку, Ужгороді, Херсоні та Миколаєві; і 2% у Харкові, Дніпрі, Запоріжжі, Одесі, Сумах, Житомирі, Вінниці та Івано-Франківську.

Нарешті, реєстрація майна не завершена, незважаючи на Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 2004 року, який набрав чинності у 2013 році. Закон спрямований на створення єдиної та більш інтегрованої, послідовної та ефективної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно, яка поширюється земельні ділянки та будівлі (Закон про реєстрацію). Законом запроваджені свідоцтва про право власності на нерухоме майно (замість колишніх державних актів). Зараз можна реєструвати майно в центрах адміністративних послуг. Наразі тільки близько 20% оподатковуваного майна перебуває на обліку в податкових органах. Решта майна взагалі не обкладається податком (World Bank, 2017a).

Удосконалення земельного кадастру, методів оцінювання та ринку землі

Незважаючи на ряд важливих покращень, відсутність ефективного та надійного єдиного кадастру залишається істотною проблемою. Імплементація Закону України « Про Державний земельний кадастр» від 2011 року розпочалася у 2013 році, що викликало важливі зміни в доступності та якості кадастрових даних. До таких даних належать межі адміністративно-територіальних одиниць і земельних ділянок, кадастрові номери та цільове призначення земельних ділянок, обмеження використання земельних ділянок і сервітути, нормативна грошова вартість земельних ділянок тощо. Ці дані наразі доступні на офіційному веб-сайті Державного агентства земельних ресурсів, щоб спростити доступ фізичних осіб і компаній до наявних земельних ділянок. Однак процес і досі триває.

Ще одна проблема пов’язана з відсутністю ринку землі, що значно ускладнює оцінювання. Така складність значною мірою пов’язана з незавершеністю земельної реформи і мораторієм на продаж сільськогосподарських земель, введеним у 1992 році та продовженим у 2005, 2008 і 2012 роках, що забороняє продаж, купівлю та передачу приватних земельних ділянок сільськогосподарського призначення. У результаті маємо занижену оцінку сільськогосподарських земель і недосконале оцінювання земель, що впливають на стягнення податків. Крім того, через нестачу даних про ціну продажу землі метод оцінювання, який використовується для розрахування земельних податків і орендних платежів, так звана «нормативна грошова оцінка земельних ділянок», ґрунтується на різних нормативно-правових документах, а не на ринкових даних (USAID, 2016).

Вставка 3.13. Рекомендації щодо вдосконалення системи субнаціональних податків

Вдосконалити механізми розщеплення податків:

- Змінити систему збирання ПДФО — стягувати податок за місцем проживання, а не за місцем роботи.
- Акцизний податок має стабільно надходити на користь органів влади субнаціонального рівня.

Збільшити доходи з власних джерел:

- Виконати комплексний аналіз податкових надходжень з власних джерел в Україні для визначення основних варіантів реформи і запровадження збалансованого "набору місцевих податків": ввести нові податки, нові трансферти загальнодержавних податків, оптимізувати наявні місцеві податки (наприклад, транспортний податок і податок на нерухомість, за винятком земельних ділянок).
- Реформувати податок на нерухомість, за винятком земельних ділянок, щоб збільшити базу оподаткування. Можна передбачити кілька варіантів: скасування або зниження порогових значень для регіонів; зменшення кількості звільнень; включення промислових і комерційних будівель до бази оподаткування, а також земельних ділянок і майна в державній власності, оскільки ці дві категорії також користуються публічними послугами та інфраструктурою; включення до податку на майно різних платежів, щоб отримати додаткові надходження, пов'язані з місцевими послугами (наприклад, вуличне освітлення, прибирання громадських місць, вивезення відходів) і встановлення мінімальної ставки податку, щоб уникнути недоотримання податкових платежів.
- Прискорити реалізацію реформи, щоб створити сучасний єдиний кадастр і реєстр нерухомості для кращого визначення прав на земельні ділянки та майно, сприяти проведенню операцій, вирішенню земельних/ майнових спорів та збільшенню надходжень від податків/ орендних платежів. Зокрема, слід докласти значних зусиль, щоб завершити реєстрацію земельних ділянок і майна для збільшення бази оподаткування та усунення нерівності у цій сфері.
- Удосконалити методи оцінювання землі та нерухомості на основі ринкової вартості з урахуванням різних критеріїв.
- Стимулювати місцеві органи влади, що опираються, повною мірою користуватися своїми податковими повноваженнями, зокрема, через винагороду успішного стягнення податків на місцевому рівні, оскільки окремі органи не бажають цього робити з політичних причин (непопулярність).

Покращення надання місцевих публічних послуг з використанням більш прозорого та ефективного управлінського інструментарію

Реформування сектора комунальних підприємств з метою досягнення більшої прозорості та ефективності

Сектор комунальних підприємств є маловідомим та не повною мірою оціненим, а також має низьку прибутковість. Це порушує кілька питань щодо прозорості та підзвітності, а також щодо труднощів із фінансуванням. Україні слід здійснити ретельний аналіз «муніципальної економіки», щоб визначитися з наявними комунальними підприємствами (в тому числі з акціонерними товариствами) та з проблемами, з якими ті стикаються, зокрема, в контексті децентралізації. Це стане відправною точкою реформування сектора з метою покращення його фінансування, прибутковості, якості послуг, що надаються, та загальної підзвітності. Реформування цього сектора має йти пліч-о-пліч з переглядом тарифів на публічні послуги. Комунальні підприємства також повинні стати інструментом потужнішого державного інвестування на субнаціональному рівні. За умови хорошого управління та прибутковості вони можуть забезпечити своїм акціонерам значні дивіденди.

Україна повинна придивитися до міжнародного досвіду в цій сфері, зокрема, до досвіду Європи, в якій функціонують 25 000 місцевих державних підприємств, більшість яких розташована в Австрії, Франції, Німеччині, Італії, Польщі та Іспанії. Місцеві державні компанії доволі розповсюджені та зазвичай використовуються для управління комунальними послугами в таких секторах як водопостачання, каналізація, енергетика, прибирання та утилізація сміття, місцевий громадський транспорт, соціальні послуги, охорона здоров’я, але й також у міському плануванні й будівництві тощо. Місцеві державні компанії дуже часто здійснюють діяльність у сфері надання основних інфраструктурних послуг, у якій ринкові механізми є неефективними або наявні високі операційні витрати (OECD, 2017b).

Підтримка подальшого міжмуніципального співробітництва з надання публічних послуг

На час впровадження, Закон № 1508-VII від 17 червня 2014 року «Про співробітництво територіальних громад», спрямований на підтримку міжмуніципального співробітництва (ММС), не приніс великої кількості договорів про співробітництво для цієї форми надання послуг, але ситуація, як здається, розвивається в позитивному напрямку (Розділ 2). Уряд повинен посилити свою підтримку міжмуніципального співробітництва — наприклад, шляхом сприяння створенню дозволених законом спільних органів співробітництва. Можна підготувати додаткові нормативно-правові акти на сприяння створенню таких суб’єктів на основі приватного або публічного права, з чіткими сферами відповідальності та відповідним фінансуванням. Фактично, більш формальні структури забезпечили б більшу фінансову стабільність та самодостатність, дозволивши органам ММС планувати на більш тривалу перспективу.

Оптимізація доходу від надання місцевих публічних послуг

Наразі дохід від місцевих публічних послуг є доволі маленьким, а тарифи залишаються низькими через соціальні та політичні причини. Попри зростання, що

спостерігається впродовж останніх років, Україна все ще має одні з найнижчих тарифів у кількох секторах (наприклад, у секторі водопостачання) порівняно з іншими країнами регіону (DANUBIS, 2015). Як і повсюди, тарифи в Україні не покривають операційних витрат. На додаток до цього, система пільг, що надаються домогосподарствам із низьким прибутком, та іншим категоріям споживачів, ще більше зменшує доходи від надання публічних послуг. Численні сектори в Україні страждають від браку фінансування, зокрема житлово-комунальні підприємства та міський громадський транспорт. Отже, послуги повинні субсидіюватися з державного бюджету, що є неефективним та непередбачуваним.

Наявна законодавча та нормативно-правова база, що регулює встановлення тарифів, є багаторівневою та складною. Багато документів, які визначають правила підрахунку норм комунальних послуг, є застарілими та неналежними для застосування на практиці (Shugart and Babak, 2012). Створення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, все ще не призвело до чіткого розмежування ролей або спрощення.

Децентралізація встановлення тарифів у секторах опалення та водопостачання, розпочата в березні 2017 року на підставі постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, може покращити фінансування комунальних послуг, але робити висновки ще надто рано. Постанова розширила повноваження громад у встановленні тарифів на виробництво та постачання теплової енергії, а також у сфері водопостачання та очищення стічних вод. В обох секторах місцеві органи влади відповідатимуть за затвердження ліцензій на здійснення робіт (74% ліцензій у секторі опалення та 67% у секторі водопостачання). Проте цю реформу слід доповнити ґрунтовною програмою розбудови спроможності з метою розповсюдити знання про сучасні інструменти і практики управління й моніторингу в середовищі управлінців на місцевому рівні.

Систему пільг також слід переглянути не лише з огляду на їхній вплив на регулювання тарифів. Наявна тенденція передачі обов'язків центрального уряду у сфері соціального захисту, транспортних, житлових та комунальних пільг органам місцевого самоврядування в той час, коли державний бюджет не компенсує їх відповідними коштами. Окрім питання «справедливої компенсації», реформа повинна бути спрямована на надання субнаціональним органам влади більших повноважень застосовувати диференційовані сплати за користування і тарифи, відповідно до місцевих умов, а не згідно з соціальними потребами, визначеними на загальнонаціональному рівні.

Збільшення доходів, генерованих користуванням та удосконаленнями сфери загального надбання

Виконання демаркації місцевої державної власності та підсилення ролі органів місцевого врядування у сфері управління земельними ресурсами.

Для отримання доходу від активів, по-перше, необхідно належно та детально визначити ці активи, а по-друге, мати право на їх використання. В Україні питання муніципальної власності на землю та її використання стає дедалі чутливішим, зокрема, в контексті посилення децентралізації. Реєстрація меж міст, сіл та селищ усе ще залишається неповною. Згідно з Моніторингом земельних відносин (реалізовано у 2015 році Світовим банком), лише 50 громад з 29 772 офіційно

зареєстрували свої межі станом на кінець 2015 року. Це підриває легітимність рішень, ухвалених органами місцевого самоврядування щодо визначення земельних ділянок. Це також закладає підвалини для земельних конфліктів у кількох регіонах. На додаток, низький рівень реєстрації муніципальної землі в кадастрі має тенденцію заохочувати до здійснення непрозорої діяльності, зменшення темпів економічного розвитку та інвестування й потенційного зменшення надходжень до місцевих бюджетів. Це також послаблює права орендарів та користувачів землі, роблячи орендні відносини менш прозорими, а місцеві органи влади — непідзвітними за ухвалені ними рішення (USAID, 2016). Ця проблема є частиною ширшої, все ще невирішеної, дискусії щодо земельної реформи.

Це питання власності та прав на землекористування також стало одним із найбільших джерел напруги між ОТГ та державними адміністраціями як на державному, так і на обласному й районному рівнях. Фактично, ОТГ мали отримати права власності на землю та користування нею по всій території, що сформувалася внаслідок об'єднання громад (тобто на землю в межах власних адміністративних кордонів та землю між ними), в тому числі, на дохід від неї. Цього не сталося внаслідок браку законодавчої бази щодо передачі прав обласними або районними держадміністраціями або щодо можливості для ОТГ вимагати передачі прав. Наслідком цього є відсутність визначеності щодо прав власності, роздроблене управління земельними ресурсами в ОТГ та обмеження на отримання доходів із власних джерел, а також здатності місцевих органів влади до вироблення рішень.

У цій галузі тривають кілька реформ для прискорення визначення кордонів та децентралізації управління земельними ресурсами до рівня субнаціональних органів влади, але вони наражаються на запеклий опір. Наприклад, від проекту Закону 2014 року № 1159 «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами», що спрямований на послаблення монопольного становища Державного агентства земельних ресурсів України через передачу управління земельними ресурсами незалежним місцевим радам, зрештою відмовилися. Новий проект Закону № 4355 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» спочатку було ухвалено парламентом у квітні 2016 року, але остаточне його ухвалення все ще не відбулося. Законопроектом пропонується:

- передача місцевим радам делегованих повноважень щодо управління земельними ділянками в державній та муніципальній власності, що розташовані за межами населених зон (за винятком земель Міністерства оборони, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення та інших земель загальнодержавного значення)
- створення механізмів передачі ОТГ земель у державній власності, що розташовані за межами населених зон, у комунальну власність
- передання органам місцевого самоврядування повноважень щодо здійснення нагляду за використанням та охороною земель.

Завершення реєстрації меж міст, сіл та селищ вбачається терміновою справою. Чіткий розподіл повноважень щодо управління земельними ресурсами між органами державної влади та субнаціональними органами влади є також

необхідним для того, щоб сприяти ефективності, зниженню корупції та збільшення доходів від землі. З огляду на це, Україна може передбачити посилення ролі органів місцевого самоврядування і з цією метою прискорити ухвалення законопроекту № 4355 щодо децентралізації управління земельними ресурсами. Що стосується ОТГ, то Кабінетом Міністрів було ухвалено й зареєстровано у Верховній Раді у вересні 2017 року новий законопроект № 7118, що надає їм право управляти землями в державній власності, які розташовані в межах та за межами їхньої заселеної території, а також передає ОТГ право власності на ці землі.

Розроблення методики врахування приросту вартості землі.

Україна може розглянути можливість подальшого розвитку інструментарію врахування приросту вартості землі, зокрема, розглянути систему «спільної участі в розвитку інфраструктури», що вже достатньо розвинута в Києві. Такі інструменти як податок на підвищення вартості нерухомості, що сплачується забудовниками (а також отримується від власників будинків) особливо підходить для потреб місцевого фінансування та створює прямий зв'язок між збільшенням вартості майна, що виникає внаслідок покращення будівництва об'єктів громадської інфраструктури й публічних послуг (наприклад, будівництво доріг, тротуарів, вуличного освітлення тощо), та збільшенням місцевих доходів від замовників таких робіт і покращень. На додаток, податок на збільшення вартості нерухомості надає кошти, які можна майже негайно вкласти в інвестиції.

Для подальшого розвитку цих інструментів Україна також може брати приклади з міжнародного досвіду щодо інструментів фінансування, які базуються на вартості землі. Колумбійські міста є лідерами в цій галузі в Латинській Америці, але також наявні цікаві форми відносин у Північній Америці, Європі та Новій Зеландії (Вставка 3.14).

Вставка 3.14. Інструменти фінансування, що базуються на вартості землі: Фокус на кількох міжнародних практиках

Кілька колумбійських міст є лідерами в галузі інструментів фінансування, що базуються на вартості землі. Натхненна Конституцією, яка передбачає, що одним з обов'язків держави є врахування приросту вартості, що виникає внаслідок дій держави, Колумбія створила два цікаві механізми отримання доходів, спрямовані на фінансування містобудування шляхом отримання прибутку з приросту вартості власності та землі, що виникає внаслідок реалізації інфраструктурних проектів. «*Contribución de valorización*» (1921 р.) — податок на збільшення вартості нерухомості (також називається спеціальним податковим збором). «*Participación en Plusvalías*» (1997 р.) спрямований на повернення частини збільшеної вартості землі, що виникає внаслідок зміни в нормативно-правових актах щодо землекористування (наприклад, зміни зон, зміни цільового призначення та типу землі, змін у нормах щодо густоти тощо). Ці інструменти перш за все використовуються в таких великих містах як Богота, Барранкілья, Букараманґа та Калі.

Одними з найбільш розповсюджених інструментів фіскальної політики у сфері управління землеустроєм у країнах-членах ОЕСР та у країнах, що не є членами

ОЕСР, є: стимулювання реконструкції старої забудови, податкові пільги за відновлення та експлуатацію історичних будівель, передача прав на забудову, податкова оцінка вартості використання, компенсаційні збори за забудову та податки на збільшення вартості нерухомості (OECD, 2017d). Приклади інструментів урахування приросту вартості землі в ОЕСР включають «збори на будівництво» в Канаді та Сполучених Штатах або фінансування за рахунок збільшення майбутніх податкових надходжень районів у Великій Британії. У Новій Зеландії ради вимагають від забудовників права на забудову або внески за забудову, які є частиною надання згоди на забудову, й забудовники таким чином несуть витрати за створення нової інфраструктури (тобто доріг, інфраструктури водопостачання та каналізації, а також об'єктів комунального господарства). На їхню частку припадає близько 2% доходів.

Джерела: OECD (2017b), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en; OECD (2017d), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en; OECD (2016a), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en.

Вставка 3.15. **Рекомендації щодо покращення надання місцевих публічних послуг**

З метою надання якісніших публічних послуг на місцевому рівні завдяки більш прозорому та ефективному управлінському інструментарію, ОЕСР рекомендує:

- Виконати аналіз стану «муніципальної економіки» і підприємств комунальної власності, з огляду на проблеми, що постали в результаті децентралізації, та розробити реформу, націлену на досягнення більшої прозорості, підзвітності та ефективності.
- Зміцнювати міжмуніципальне співробітництво (ММС) і зробити його звичним ефективним інструментом надання публічних послуг через посилення стимулювання, підтримку «спільних органів співробітництва», а також розвиток міжмуніципального співробітництва в зонах великих міст за принципом цільового фінансування.
- Оптимізувати доходи, отримувані завдяки наданню публічних послуг, з метою кращої окупності видатків на надання послуг, децентралізувати встановлення тарифів і супроводити ці процеси програмою розбудови спроможності на місцевому рівні, досягаючи результатів у сучасний ефективний спосіб; а також переглянути систему пільг.
- Збільшити доходи, генеровані користуванням та вдосконаленнями сфери загального надбання:
  - завершити демаркацію місцевих меж на території держави
  - підсилити роль субнаціональних органів влади в управлінні земельними ресурсами, для чого прискорити ухвалення законопроекту № 4355; ухвалити законопроект № 7118 про управління земельними ресурсами в об'єднаних територіальних громадах.
- Продовжити розроблення методики врахування приросту вартості землі.

Вдосконалене публічне інвестування на всіх рівнях врядування для цілей регіонального розвитку в Україні

Пробіли управління публічними інвестиціями — це одна з основних перешкод на шляху до ефективних публічних інвестицій в Україні. Особливо слабкими є: якість інвестиційної стратегії, планування й координування, порядок відбору проектів, їх реалізація, оцінювання й аудити.

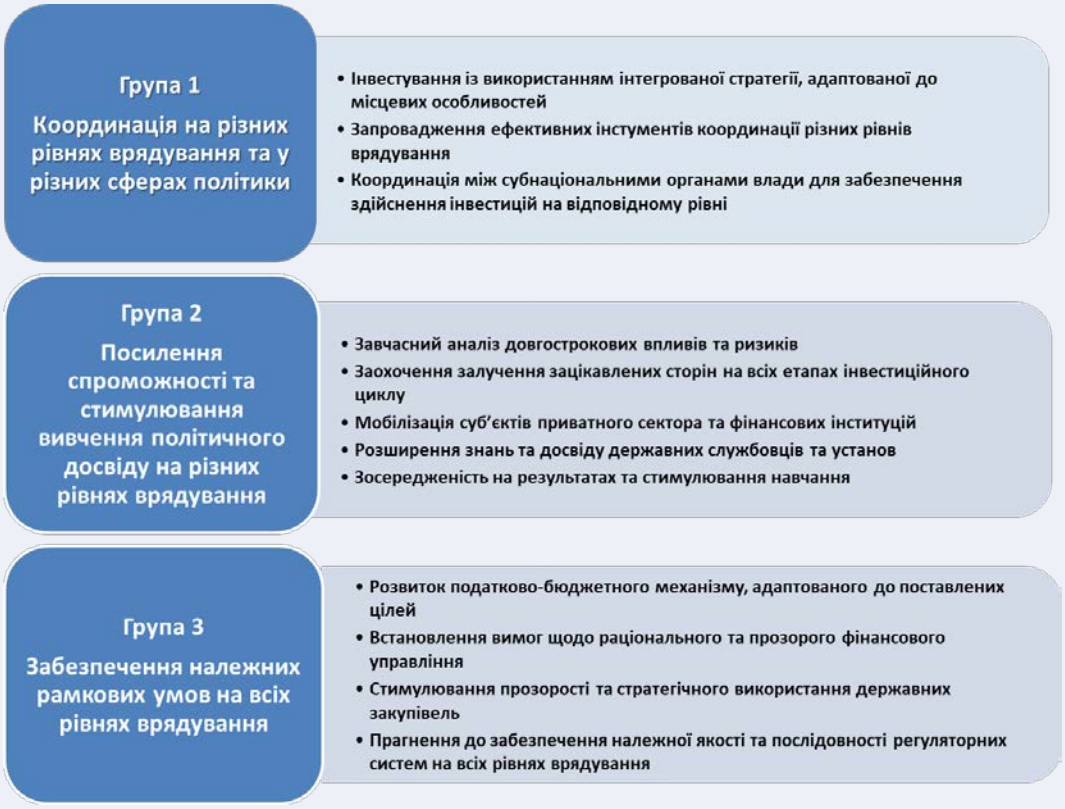
Активна участь субнаціональних органів влади в публічних інвестиціях доводить, що в Україні інвестування є спільною функцією всіх рівнів урядування. Це також підтверджує складність такого управління. В Україні управління взаємозв'язками важливіше для підвищення ефективності та дієвості публічних інвестицій, ніж у багатьох інших країнах. Необхідно забезпечувати ефективне координування між різними рівнями влади для виявлення інвестиційних можливостей та ускладнень, управління спільними політичними компетентностями, забезпечення належних ресурсів і достатньої спроможності для здійснення інвестицій, вирішення конфліктів або побудови довіри (OECD, 2014a). Держави-члени ОЕСР визнали важливість покращення управління у сфері публічних інвестицій прийняттям документа «Рекомендація Ради ОЕСР щодо ефективності публічного інвестування на всіх рівнях врядування» у березні 2014 року (OECD, 2014b) (Вставка 3.16).

Вставка 3.16. Рекомендація Ради ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування

Рекомендація Ради ОЕСР об'єднує 12 принципів у 3 групах, що представляють системні виклики щодо ефективного управління публічним інвестуванням (виклики, що пов'язані з координуванням, субнаціональною спроможністю та основними умовами).

Був розроблений арсенал засобів реалізації, що містять основні настанови та допомагають виробникам політики на всіх рівнях урядування реалізовувати ці принципи на практиці, наводячи конкретні приклади та передові практики країн, що перебувають на різних рівнях децентралізації.

Графік 3.24. ***Приєднання України до Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування***



Джерела: OECD (2014b), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf; OECD (2015b), *Implementation Toolkit of the Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit.

Рекомендація Ради ОЕСР допоможе Україні у вирішенні системних викликів у сфері публічного інвестування в контексті реформи децентралізації, що триває. В Україні усі охоплені Рекомендацією напрямки відіграють важливу роль у забезпеченні ефективності публічного інвестування на всіх рівнях урядування для регіонального розвитку: чітка відповідальність і політична воля, зокрема правильне

визначення функцій різних рівнів урядування щодо інвестування; стабільні, достатні та сталі фінансові ресурси, в тому числі доходи з власних джерел; належні кадрові ресурси та спроможність місцевого управління; ефективне стратегічне планування розвитку на місцевому та регіональному рівнях у частині публічного інвестування; ефективне горизонтальне й вертикальне координування не лише серед різних рівнів урядування, але й між приватним і публічним сектором; визначення інвестиційних пріоритетів та проведення адекватного оцінювання обсягів витрат і рівнів ризиків; адекватна система оцінювання, відбору та моніторингу проектів; підготовка фінансових планів тощо.

Зокрема, під час здійснення інвестицій у контексті багаторівневого врядування для субнаціональних органів влади основними є механізми координування та розумні засади. Наступний розділ присвячений деяким принципам Рекомендації ОЕСР:

- Як забезпечити належне використання капітальних трансфертів (зокрема ДФРР) для ефективного публічного інвестування?
- Які ще фінансові інструменти можна мобілізувати на підтримку інвестування? Будуть проаналізовані програми позик і державно-приватного партнерства.
- Як стимулювати прозорість та стратегічне використання державних закупівель на інституційному рівні?
- Як розвинути розумне і прозоре управління фінансами на всіх рівнях влади?

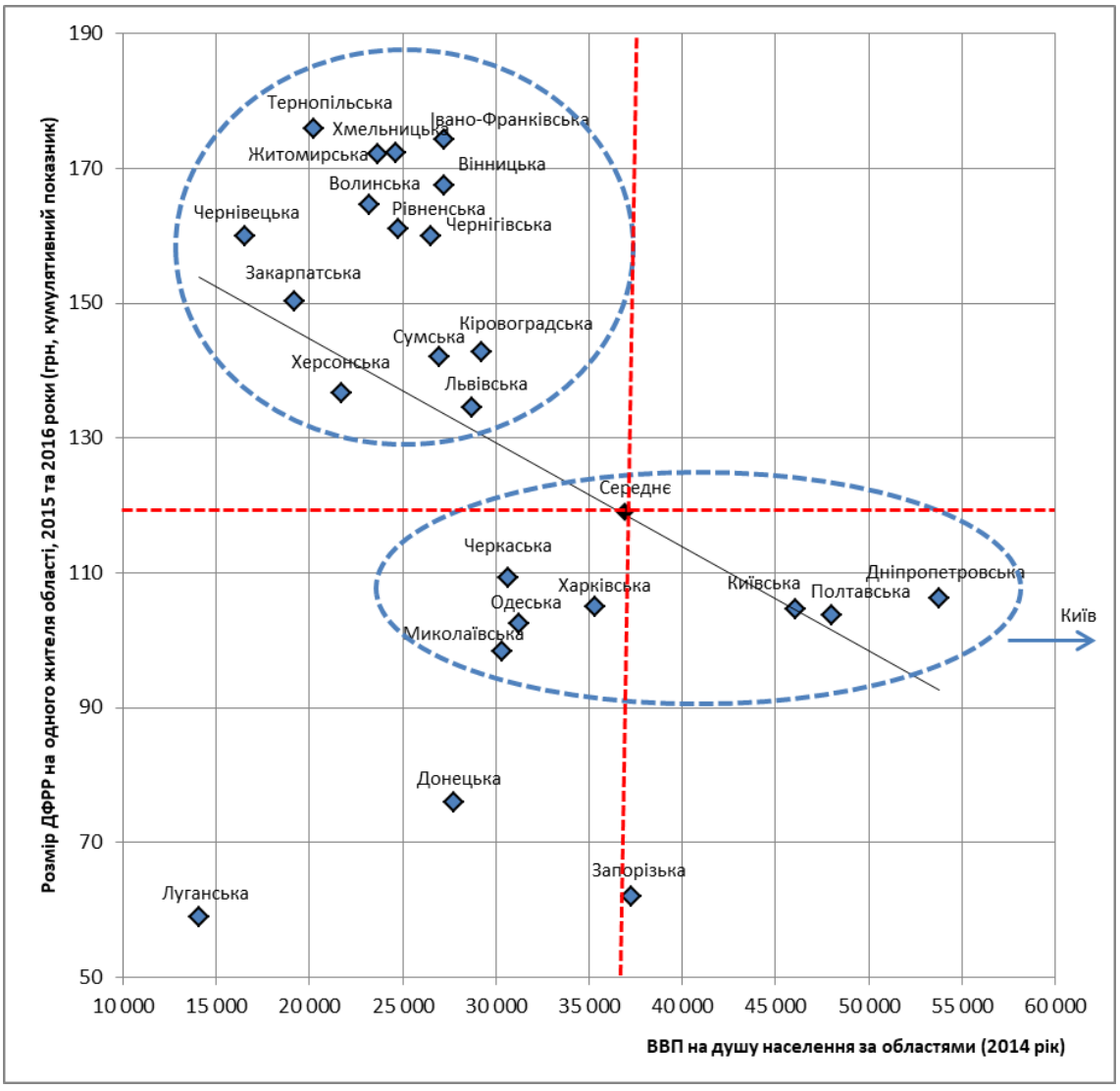
Підвищення ефективності капітальних трансфертів для субнаціонального інвестування

У 2015 році ДФРР виділив кошти (2,37 млрд гривень) на 728 із 1 267 поданих проектів. У 2016 році ДФРР виділив кошти (2,69 млрд гривень) на 810 проектів. Усього фінансування ДФРР становило 119 грн на одного жителя в середньому по Україні у 2015–2016 роках (сукупний показник).

Суми, що виділялися для кожного регіону, показують суттєві регіональні відмінності, що досить нормально, оскільки завданням Фонду є підтримка регіонального розвитку (особливо відсталих регіонів). Порівняння асигнувань ДФРР у перерахунку на один регіон у 2015 та 2016 роках із регіональним ВВП дає від'ємний результат. Це означає, що ДФРР виділяв кошти для найменш розвинутих регіонів України. При цьому існує велика дискретність. Можна чітко визначити дві групи регіонів: ті, що знаходяться нижче межі 75% середнього ВВП на душу населення (тобто приблизно 27 700 грн), та регіони, ВВП яких перевищує цей поріг, але де відсутня кореляція між достатком і сумою отриманої субсидії. Є також і деякі різкі відхилення: Київ, який отримав 101 грн в перерахунку на одного жителя, маючи ВВП на душу населення на рівні 124 163 грн у 2014 році; а також три східні області — Донецька, Запорізька та Луганська. Загалом ДФРР виконував свою роботу — «виділення коштів на розвиток усіх регіонів із концентруванням ресурсів у місцях, де вони потрібні найбільше» (Графік 3.25).

Попри зміну пропорції 70/30 на 80/20 (за зрізом на рівні 75% середнього ВВП на душу населення), що відбулася у 2017 році, усе ще існує суттєва розбіжність у розподілі (регіони, що знаходяться безпосередньо під і над пороговим значенням, отримали дуже різні суми).

Графік 3.25. **Кореляція регіонального ВВП на душу населення та асигнувань ДФРР на одного мешканця (2015 та 2016 роки)**



Примітка: Дані з Автономної Республіки Крим та міста Севастополь не надходили.
Джерело: На основі даних Державного казначейства (виконані бюджети ДФРР) та Державної служби статистики України.

Загалом діяльність Фонду можна краще інтегрувати з іншими міжвідомчими грантами для забезпечення відповідності загальної схеми трансфертів пріоритетам скорочення нерівності регіонів, а також використовувати подібні набори територіальних і соціально-економічних критеріїв. Такий підхід також допоможе знизити ризик того, що в результаті нескоординованих дій різних міністерств центральні державні трансферти посилюватимуть нерівність регіонів.

На додачу до цього, ДФРР покриває лише витрати на розвиток і капітальні витрати — кошти не можуть спрямовуватися на інші категорії видатків (наприклад, на освіту чи послуги консультантів, які можуть допомогти в підготовці та реалізації інвестиційних проектів). Фонд також не оплачує витрати на утримання і ремонти. Розпочалися дебати навколо визначення кола інвестицій, які підлягають

фінансуванню ДФРР. Широке визначення інвестицій зможе заповнити фінансовий пробіл у категорії місцевих інвестицій загального призначення, однак може також і підірвати мету, заради якої було створено ДФРР — фінансування планів регіонального розвитку. Це обмеження можна послабити чіткою прив'язкою витрат до інвестиційного проекту. У цьому напрямку працює Стаття 103.1 Бюджетного Кодексу України про субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, однак існує потреба у глобальнішому рішенні на підтримку субнаціональних інвестицій.

Врешті-решт, створення нових фондів для проектів регіонального та місцевого розвитку є дуже позитивним кроком до забезпечення підвищеної ефективності регіонального розвитку. Ці проекти задовольняють реальні та конкретні потреби базового обладнання та інфраструктури, як-от реконструкції станцій швидкої медичної допомоги, переобладнання лікарень, заміна вікон у школах та дитячих садках, утримання автомобільних доріг тощо. Однак реалізація цих нових засобів зазнала деяких ускладнень. Проекти дуже фрагментовані та, попри їхню користь для громад, вони не полегшують реалізацію Державної стратегії регіонального розвитку або регіональних стратегій. Вони не створюють доданої економічної вартості та не сприяють регіональному розвитку. Вони також відображають низьку спроможність місцевих органів влади щодо підготовки проектів із розвитку, наголошуючи на необхідності надання технічної підтримки та проведення навчання на підтримку місцевих кадрів на стадіях підготовки й реалізації проектів.

Розвиток доступу до зовнішнього фінансування інвестицій

Розвиток субнаціональних позик повинен стати основною складовою фіскальної децентралізації в Україні, створюючи більшу фінансову автономію субнаціональних органів влади. Поточні обмеження муніципальних позик є сумнівними з точки зору економіки, а саме — з точки зору інвестицій. Позики є важливим засобом збільшення фінансової спроможності на субнаціональному рівні щодо інвестування в муніципальну інфраструктуру та створення умов для інклюзивного розвитку економіки на регіональному й місцевому рівнях.

Можна створити робочу групу, до якої увійдуть центральні органи влади (Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Національний банк України, Міністерство регіонального розвитку тощо), представники субнаціональних органів влади, комерційні банки, міжнародні фінансові організації й донори, рейтингові агентства тощо. Робота групи відображатиме нові засади позик для субнаціональних органів влади з набором фіскальних правил, що сприятимуть інвестуванню в інфраструктуру та забезпеченню економічної стабільності та раціонального управління. Серед заходів, які можна оцінити — проведення перевірок перед отриманням дозволів від Міністерства фінансів; збільшення категорій субнаціональних позичальників (у майбутньому це регіони, а також ОТГ та середні міста); розвиток ринку кредитів для фінансування субнаціональних позик (створення більш диверсифікованого ринку місцевого боргу); зміна порогів фіскальних коефіцієнтів.

Вимоги до прозорості та звітування відіграють важливу роль у здійсненні моніторингу й контролю рівнів муніципального боргу. Передова міжнародна практика передбачає впровадження централізованої системи оцінювання управління муніципальним боргом. В Україні моніторинг за цим напрямком

здійснюється через передбачений Бюджетним кодексом України Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій. Цей реєстр потрібно зробити відкритим на забезпечення прозорості, моніторингу та виявлення ризикових муніципалітетів, що дозволить своєчасно вживати коригувальних заходів, як це зробили деякі держави-члени ОЕСР — Мексика (реєстр *registro publico único* та система попередження під назвою *Sistema de alertas*), Норвегія (ROBEK — Реєстр державних дозволів та фінансових зобов'язань), Португалія або Корея (OECD, 2017b).

Обережне просування використання публічно-приватних партнерств на субнаціональному рівні в Україні

Державно-приватне партнерство (ДПП) допомагає залучати необхідні інвестиції, особливо у великих містах, що спроможні управляти комплексним фінансовим інструментом. В Україні ДПП перебуває на ранній стадії розвитку. Перший ЗУ «Про державно-приватне партнерство» був прийнятий у 2010 році. На нього покладали багато сподівань як на засіб залучення інвестицій, але ці сподівання не виправдалися через низку причин — від формулювання самого закону до браку спроможності врядування й сектора (Arzinger, 2015).

Задля покращення правових засад у травні 2016 року був прийнятий новий ЗУ про ДПП «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» (Закон України № 817-VIII). Цей ЗУ про ДПП краще визначає зміст проекту ДПП. Коло напрямків застосування ДПП було розширене. До нього увійшли: житлове господарство, енергозберігаючі технології та соціальні служби. Крім того, для підвищення рівня впевненості та захисту інвесторів Закон передбачає нові права й захист та встановлює чіткіші інституційні засади і структуру управління для ДПП силами спеціалізованого підрозділу ДПП при Міністерстві економічного розвитку та торгівлі України.

Закон занадто новий для того, щоб здійснити суттєвий вплив на субнаціональні ДПП. У цілому, якщо Україна розвиватиме ДПП на субнаціональному рівні, потрібно буде пам'ятати про такі моменти:

- ДПП створюють особливі ризики у світлі значної корумпованості, яку можна спостерігати в Україні. Однак усе ще потрібно покращувати засади публічних закупівель та враховувати субнаціональні особливості в цій сфері (див. нижче).
- Використання ДПП в певних секторах також залежить від перебігу реалізації загальноекономічних реформ (наприклад, тарифної політики в житлово-комунальному господарстві). Державі потрібно буде брати на себе роль такого собі «гаранта» навіть тоді, коли ДПП створюються з регіонами або містами.
- Розвиток субнаціональних ДПП вимагає створення значної спроможності. Державні службовці на регіональному та місцевому рівнях повинні мати такі навички: визначення стратегічних можливостей на місцевому рівні; планування комплексних технічних, правових та фінансових проектів; координування дій численних учасників із різних культур та з різними знаннями протягом тривалого часу; розвиток місцевої підтримки проектів ДПП; моніторинг і оцінювання проектів і зобов'язань; звітування та проведення аудитів тощо.

- ДПП корисні для фінансування великих або комплексних інфраструктурних проектів, але не можуть замінити публічних інвестицій, зокрема щодо задоволення потреб віддалених та відсталих регіонів. ДПП може бути корисною, але частковою реакцією на інвестиційні потреби, оскільки за визначенням приватні особи шукають рентабельні проекти, на які можна або не можна натрапити в найбідніших регіонах. У більшості держав-членів ОЕСР на долю ДПП припадає менш ніж 10%, а іноді й менше 5% усіх інфраструктурних інвестицій (Burger and Hawkesworth, 2013; OECD, 2016a).

Попри ці ризики та обмеження, розвиток субнаціональних ДПП залишається хорошим варіантом для України щодо задоволення її великих інфраструктурних потреб. Кілька рекомендацій, націлених на максимізацію вірогідності успіху ДПП на субнаціональному рівні:

- Обережне розгортання ДПП в Україні. Реалізацію, моніторинг та оцінювання пілотних проектів потрібно проводити обережно, й лише після цього слід переходити до їх інтенсифікації. На додачу до цього, ймовірно буде корисно зосередитися спочатку на проектах із відносно низьким рівнем добре зрозумілих ризиків (наприклад, на тих, що стосуються базової інфраструктури). Так само проекти ДПП не повинні виходити за межі регіонів і великих міст. У технічному, правовому та фінансовому розумінні реалізація проектів ДПП має комплексний характер і вимагає значних ресурсів та досвіду, що є лише у великих субнаціональних органів влади. Для того, щоб підтримувати фінансування ДПП, субнаціональні органи влади повинні мати достатню платоспроможність.
- Підрозділу ДПП при Міністерстві економічного розвитку та торгівлі потрібно доручити надання допомоги субнаціональним органам влади у роботі над ДПП. Для цього підрозділ ДПП потрібно підсилити й ознайомити зі специфікою субнаціонального рівня. На міжнародному рівні деякі підрозділи ДПП розвивали свою діяльність у цьому напрямку (Вставка 3.17).
- Усі національні, регіональні та муніципальні проекти ДПП (включаючи тендери) — включно з проектами, що перебувають на етапі планування — повинні бути якомога прозорішими. У мережі Інтернет потрібно створити і вести відкритий і повний централізований реєстр проектів ДПП, учасниками яких є центральні та субнаціональні органи влади й публічні суб'єкти-партнери (муніципальні компанії). Це дозволить вести моніторинг ДПП на основі надійних і порівнянних даних, підвищити прозорість різних домовленостей щодо ДПП, а також обмінюватися методами, досвідом і належними практиками територій. Підрозділ ДПП розвиватиме й вестиме цю базу даних. Наразі відсутні точні дані про кількість ДПП і концесій, які діють на території України. Таку інформацію можна отримати з міжнародних практик (Вставка 3.17).
- Держава могла б запустити спеціалізовану навчальну програму з ДПП для розвитку та зміцнення спроможності муніципального сектора ефективно працювати з приватним сектором у рамках ДПП. До навчальних програм для регіональних і місцевих державних службовців можна включити такі теми як фінансування проектів, методи атестації, оцінювання ризиків та інші актуальні для ДПП теми. До цього процесу також можна залучити підрозділ ДПП.

- Важливим кроком уперед стане стандартизація субнаціональних проектів ДПП, як це роблять у деяких країнах (Вставка 3.17).
- Держава може виділяти фінансові ресурси субнаціональним органам влади для отримання доступу до технічного супроводу проектів ДПП (як це робиться у Філіппінах у рамках фондів розвитку проектів і моніторингу «Project Development» та «Monitoring Facility»).
- Потрібно створити адаптовані до місцевих проектів правові засади регулювання, забезпечення, сприяння і стимулювання ДПП на рівні метрополій.

Вдосконалення засад публічних закупівель

В Україні публічні закупівлі залишаються одним із найбільш проблематичних напрямків узагалі та для субнаціональних органів влади зокрема. У зв'язку з непрозорими та неконкурентними процедурами державний та місцеві бюджети втрачають частину своїх ресурсів, які можна було б спрямувати на інвестування у важливі напрямки (EBRD, 2014). Необхідно створити ефективну і прозору систему публічних закупівель, яка підвищить цілісність процесу, покращить підзвітність та забезпечить підтримку децентралізації.

У 2014 році для ліквідації корупційних каналів був прийнятий новий Закон України «Про публічні закупівлі». Однак наразі цей закон очевидно ще не приніс очікуваних результатів. У звіті Міністерства економічного розвитку та торгівлі за 2014 рік зазначено, що в той час як у 2015 році на кошти з місцевих бюджетів припадало 29% публічних закупівель, Держказначейство видало 225 попереджень про виявлені порушення вимог до закупівель, пов'язаних із коштами з місцевих бюджетів. До Антимонопольного комітету України надійшло 1 342 скарги на порушення законодавства про публічні закупівлі (на 44% більше, ніж у 2014 році), з яких були задоволені 494 скарги. Очікують, що впровадження електронної системи публічних закупівель ProZorro допоможе зменшити прояви корупції на місцевому рівні. Прийнятий у 2016 році Закон України «Про публічні закупівлі» затвердив повний перехід публічних закупівель на нову електронну платформу, а тому всі публічні закупівлі мають відбуватися в електронному форматі.

Ці зміни є суттєвим прогресом у напрямку забезпечення відкритості, прозорості та об'єктивності цього процесу. Такі суб'єкти як Рада Європи, Європейський Союз та Світовий банк висловили підтримку нового закону, що забезпечує кращу відповідність належним міжнародним практикам проведення публічних закупівель (OECD, 2016b). Цю роботу потрібно продовжувати і зробити акцент на особливості субнаціональних закупівель для кращого оцінювання викликів і потреб субнаціонального рівня державного сектора. Україна може приділяти більше уваги виданню настанов для субнаціональних органів влади щодо здійснення закупівель. Держава також може заохочувати й підтримувати субнаціональні органи влади, які мають намір долучитися до співпраці (на умовах закупівельних союзів, рамкових договорів, централізованих органів з питань закупівель). Також важливо підвищувати професійний рівень процесу закупівель засобами навчальних програм та визнання державних службовців, які займаються закупівлями, як представників окремої професії. Насправді досвід держав-членів ЄС показує, що корупція (обсяги якої за даними Європейської Комісії сягають 120 млрд євро на рік) пов'язана в основному не з шахрайством, а з конкуренцією. У ЄС 55% коштів у сфері публічних закупівель витрачаються на субнаціональному рівні, а багатьом субнаціональним органам влади для проведення закупівель бракує знань і

відповідних фахівців. Як наслідок, 41% помилок в освоєнні коштів ЄС, які піддаються кількісному визначенню, у 2006–2009 роках були пов'язані із закупівлями, а переважна більшість ускладнень припадала на помилки, а не на акти шахрайства (OECD, 2015b).

Вставка 3.17. **Деякі приклади інструментів підтримки розробки проектів державно-приватного партнерства на субнаціональному рівні**

- Створення спеціалізованих підрозділів із державно-приватного партнерства. Згідно з документом ОЕСР «Принципи державного управління державно-приватними партнерствами», спеціалізовані підрозділи ДПП функціонують у більшості держав-членів ОЕСР. Франція та Велика Британія розширили коло повноважень своїх підрозділів ДПП та включили до нього субнаціональні проекти.
- Розробка баз даних субнаціональних ДПП. Такі реєстри запроваджені в декількох країнах. У Колумбії Департаментом національного планування створена й утримується база даних про зареєстровані проекти ДПП. У Філіппінах підрозділ ДПП створив повну базу даних[1]. У Великій Британії Міністерство фінансів створило базу даних проектів ініціативи приватного фінансування (ІПФ), що були підписані більш ніж 100 різних органів влади з питань закупівель та охоплюють майже 20 галузей[2]. Індійський штат Гуджарат, де в 1999 році уперше в Індії розробили правові засади ДПП, розробив базу даних проектів ДПП[3]. У Канаді Рада з питань ДПП надає інформацію щодо ДПП та утримує базу даних канадських проектів ДПП під назвою SPECTRUM[4].
- Стандартизація проектів субнаціонального ДПП. Колумбія провела таку роботу для розширення досвіду субнаціональних органів влади з підготовки проектів. Велика Британія також розробила стандартний пакет документів для контрактів і стандартні методичні рекомендації для ІПФ, щоб знизити рівень деяких ризиків, пов'язаних із комплексним характером контрактів на ДПП, і обмеженості адміністративної спроможності в державному секторі (особливо на місцевому рівні). В Англії завдяки цьому були сформовані відносно уніфіковані контракти на ІПФ та ймовірно підвищився мінімальний рівень спроможності на місцевому рівні (OECD, 2016a).
- Видача матеріальних субвенцій на фінансування технічної допомоги. У Філіппінах адміністрування коштів платформи з розробки та моніторингу проектів (PDMF) здійснюється Центром ДПП. Ці кошти можуть спрямовуватись на фінансування консультаційних послуг для підготовки попереднього та основного техніко-економічного обґрунтування, для структурування проектів, підготовки тендерної документації та проектів контрактів, консультацій щодо операцій, надання допомоги під час проведення тендерів, у тому числі при оцінюванні тендерних пропозицій та присудженні контрактів ДПП.

Примітки: 1. https://ppp.gov.ph/?page_id=26068. 2. https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2016-summary-data. 3. www.gidb.org/ppp-ppp-project-database. 4. www.p3spectrum.ca.

Джерела: OECD (2014a), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en; OECD (2016a), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en; OECD (2016b), *OECD Investment Policy Reviews: Ukraine 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257368-en; OECD (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, www.oecd.org/gov/budgeting/PPPnoSG.pdf.

Робота над оновленням засад фіскальних функцій

У контексті процесу децентралізації та попри актуальні досягнення, Україні все ще потрібно багато попрацювати над фіскальною дисципліною. Цей звіт не передбачає розгляду всіх вимірів фінансового благополуччя й засад відповідальності. Зазначені досягнення вказують на певні проблеми, що за результатами дослідження були названі вирішальними.

Вдосконалення правил формування муніципальних бюджетів для уникнення появи нефінансованих та недофінансованих повноважень.

Задля уникнення структурного дефіциту Уряд України повинен забезпечувати достатньо ресурсів для фінансування децентралізованих функцій. На практиці будь-яке фіскальне правило буде неефективним в умовах структурної проблеми, що існує у формі нефінансованих повноважень. Структурна невідповідність між витратними зобов'язаннями субнаціональних органів та розподілом доходів є поширеною причиною дефіцитів і заборгованості субнаціональних органів та створює загрозу фінансових розладів і неплатоспроможності (OECD/KIPF, 2016).

Недофінансування повноважень — це реальне явище в Україні. Воно також загострюється в умовах делегування нових функцій та браку стабільного регулювання й фінансування та стосується також грантів і податкових надходжень (зокрема, скасування акцизного податку на нафту). Проблема поглиблюється через тенденцію до перекладання фінансового тягаря гарантованих державою пільг у сфері житлово-комунального господарства на плечі місцевих бюджетів (Association of Ukrainian Cities). Це ставить субнаціональні органи влади перед складним вибором між можливістю і способом подальшого надання послуг (зі скороченням їх обсягу чи зниженням якості). Крім того, це залишає дуже небагато або ж не залишає взагалі простору для інвестицій і веде до погіршення стану місцевих активів і підвищення витрат на їх модернізацію в разі украй необхідного ремонту.

Деякі держави-члени ОЕСР (наприклад, Данія) запровадили реформи, орієнтовані на зменшення або навіть зміну напрямку використання нефінансованих чи недостатньо фінансованих повноважень і регулювання. Таку форму регулювання можна реалізувати в Україні; її основним принципом має стати заборона трансфертів нарахувань без належного перерахування коштів і динамічна компенсація.

Створення механізмів проведення аудитів з адаптацією до умов децентралізації

Щодо бюджетного й фінансового нагляду та контролю, ці механізми відіграють важливу роль у контексті розвитку децентралізації фінансування та розширення автономії. Фінансові аудити проводяться з метою оцінити якість фінансової звітності, а також достовірність і точність інформації про фінансові ресурси та

управління ними. Однак такий контроль повинен здійснюватися за принципом місцевої автономії, що окремо передбачена статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування15.

Фінансові аудити можуть проводитися у внутрішньому чи зовнішньому форматі (або в обох цих форматах). Засоби внутрішнього аудиту повинні розроблятися ретельніше. Наразі такі внутрішні процедури фінансового аудиту можливо реалізувати лише на рівні області, району та великих міст. Проведення внутрішніх аудитів повинно стати нормативним обов'язком, що встановлюється нормативно-правовим актом для всіх субнаціональних органів влади і виконання якого фінансується центральним органом влади. Такий фінансовий супровід дозволить субнаціональним органам влади взяти собі на озброєння групу фахівців або зовнішню підтримку (консультантів, міжмуніципальну групу експертів), а також відповідну інформаційну систему, що зменшить розрив у технологіях на місцевому рівні. Для проведення зовнішніх аудитів державний фінансовий нагляд і систему контролю за субнаціональними органами влади потрібно пристосувати до нових умов децентралізації. Бюджетний контроль повинен здійснюватися у форматі a posteriori (у форматі поточного і наступного контролю). У перспективі створення в Україні інституту префектів такий контроль може здійснюватись новим «органом». При цьому він повинен здійснюватись за принципом місцевої автономії та у взаємодії із зовнішнім аудитором. В Україні функції цього інституту виконує Рахункова палата України (РПУ), однак цей орган не уповноважений проводити аудити субнаціональних органів влади (Вставка 3.19). Органам державної влади в Україні варто розглянути розширення кола функціональних обов'язків вищого органа з аудиту і включити до них проведення аудитів субнаціональних органів, а в перспективі — розвивати мережу регіональних та міжрегіональних палат РПУ, як це зробили Франція або Італія. Така фінансова діяльність, що охоплює увесь публічний сектор, підвищить якість звітування про використання державних коштів у цілому. Україні рекомендовано застосовувати як внутрішній, так і зовнішній підходи.

Вставка 3.18. **Запобігання нефінансуванню повноважень на місцевому рівні: Приклад Данії**

У Данії вже тривалий час діють два принципи щодо нефінансованих повноважень. Ці принципи скеровують прийняття рішень щодо сум, які повинні виділятися центральним органом влади на потреби системи місцевих органів влади в разі передачі нових завдань субнаціональним органам влади або збільшення витрат унаслідок внесення змін до національного законодавства.

Принцип розгорнутого підсумкового балансу (*Det Udvidede Totalbalanceprincip*, принцип DUT) вимагає, щоб центральний орган влади виплачував компенсації місцевим органам державної влади у формі додаткових грантів, коли національне законодавство викликає підвищення місцевих витрат. Коли ж національне законодавство чинить зворотній ефект, ці кошти повертаються.

Програма бюджетних гарантій передбачає виплату місцевим органам державної влади компенсації за додаткові витрати, понесені внаслідок

впливу зовнішніх чинників, що не піддаються контролю місцевих органів влади. Деякі галузі особливо чутливі до таких змін на ринку чи в соціальному середовищі як соціальні пільги, матеріальна допомога безробітним, пенсії у зв'язку з раннім виходом на пенсію, інтеграція біженців або іммігрантів тощо.

Ці принципи, закріплені в договорах між центральними й місцевими органами влади Данії, орієнтовані на захист рівноправних відносин між ними та організацію ефективного координування бюджетів.

Джерела: OECD (2017b), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en based on CoR (2001), *Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources*, https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d681ca99-788f-49d9-bb04-40b74a9acc06/language-en.

Посилення демократичного нагляду та підзвітності

Функція нагляду регіональних і місцевих рад за бюджетами має дуже велике значення для прозорості та підзвітності фіскальної системи. Її потрібно розвивати зокрема посиленням часто обмежених повноважень членів рад стосовно формування бюджету. Саме так відбувається в ОТГ. Кожен із членів регіональних, районних і міських та місцевих рад повинен пройти навчання щодо фіскальних методів управління фінансовими ресурсами та професійної етики, щоб зрозуміти процеси формування бюджетів та як у ролі радника вони можуть долучитися до перевірок чинного бюджету. Потрібно призначати постійних спеціальних радників з фінансових питань.

Вставка 3.19. **Роль Рахункової палати у проведенні фінансових аудитів субнаціональних органів в Україні та державах-членах ОЕСР**

Створена у 1996 році згідно із Конституцією України Рахункова палата України (РПУ) є вищим органом державного фінансового контролю в Україні. Структура та діяльність РПУ регулюються Конституцією України, Законом України «Про Рахункову палату», Бюджетним кодексом та актами вторинного законодавства. РПУ підпорядковується та звітує лише перед Парламентом. Вона працює незалежно від інших органів державної влади.

Протягом свого існування вона здійснювала контроль за витратами коштів із державного бюджету та звітувала про результати аудитів у публічних звітах. У 2014–2015 роках до сфери контролю РПУ увійшли доходи державного бюджету. РПУ також проводить відкриті консультації щодо законів про бюджет, що подаються Урядом на розгляд Парламенту, і видає звіти про виконання бюджету. На додачу до цього, РПУ проводить аудити зберігання та використання державного майна.

Новий Закон України «Про Рахункову палату», що був прийнятий у липні 2015 року, посилив незалежність РПУ за рядом напрямків. Наприклад, Закон вимагає від РПУ оприлюднення всіх звітів і рішень, а сама РПУ у разі незгоди з рішенням Уряду може подавати до Бюджетного комітету пропозиції щодо фінансування

РПУ з держбюджету. Були внесені інші зміни, що ставлять РПУ в один ряд із сучасними вищими органами державного фінансового контролю.

Однак, на відміну від деяких держав-членів ОЕСР, де вищі органи державного фінансового контролю можуть проводити аудити надходжень до/ видатків як із державного, так і з місцевих бюджетів, в Україні контроль за коштами місцевих бюджетів усе ще не входить до кола повноважень РПУ. Наприклад, так було зроблено у Франції (*Cour des Comptes*), Німеччині, Італії (*Corte dei Conti*), Польщі (NIK) та Португалії. Вищі рахункові палати деяких країн (як французька *Chambres régionales des comptes*) мають мережу регіональних рахункових палат. У Франції законом про децентралізацію від 1982 року були створені регіональні рахункові палати. Ці державні органи відповідають за проведення фактичних аудитів рахунків субнаціональних органів влади, а також зобов'язані перевіряти управління справами місцевих органів влади та пов'язаних із ними суб'єктів.

Джерела: World Bank (2015), *Ukraine: Public Financial Management Performance Report*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11898?locale-attribute=en; Accounting Chamber of Ukraine, www.ac-rada.gov.ua/control/main/en/index; OECD (2017b), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en.

За межами регіональних та місцевих рад зростаюча участь громадян і громадськості в управлінні фінансовими ресурсами міст, а також їхня роль у нагляді сприяє успішній реалізації децентралізації. Це визнано в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка передбачає подальше залучення громадян і громадськості. Виклики фінансової децентралізації, покликані забезпечити розуміння громадянами проблем, способу реалізації змін, а також їх можливого впливу й користі. Фіскальні реформи не лише потрібно оприлюднювати й пояснювати населенню, в основу їх схвалення суспільством має бути покладена поінформованість, а громадяни обов'язково повинні прийняти й долучитися до творення реформ задовго до їх реалізації. Потрібно застосовувати інклюзивний і партисипативний підхід до розвитку бажання населення сплачувати податки. Для цього бажано проводити навчання платників податків для подолання їхнього ворожого ставлення внаслідок неправильного розуміння логіки процесу оподаткування (OECD, 2017b). Активніша участь населення забезпечить ефективніший контроль за витратами бюджетних коштів. Це також допоможе розвинути почуття довіри до влади і знизити рівень корупції.

Наразі населення в багатьох населених пунктах України малоактивне, оскільки чинна система не сприяє звітуванню про виконання місцевих бюджетів перед місцевим населенням, хоча такі міста як Житомир розпочинають реалізацію партисипативного формування бюджету. Надалі потрібно залучати громадян і громадськість до формування бюджету і фінансового нагляду. Цей процес передбачає підвищення прозорості та публічний доступ до формування бюджету, а також створення спеціальних засобів підтримки участі громадян і громадськості. Існують різні способи розвитку соціальної відповідальності у фінансових питаннях:

- Полегшення доступу до інформації про стан бюджету та її зрозумілості для населення — «бюджет для населення», а також проведення зустрічей для розвитку спроможності із залученням населення та об'єднань з метою підвищення рівня їхніх фінансових навичок та розуміння.

- Створення й розвиток комітетів із громадського моніторингу фінансових питань.
- Оприлюднення річного (або піврічного) звіту про стан виконання бюджету в зрозумілому й доступному для громадськості форматі.
- Сприяння розширенню практики партисипативного формування бюджету, завдяки якому громадяни зможуть висловлювати свої вимоги щодо розподілу бюджетних коштів. Громадяни зможуть стати активними учасниками процесу вирішення проблем громади і впливати на надання місцевих послуг. Партисипативне формування бюджету також підвищить ефективність використання бюджетних коштів завдяки кращому його пристосуванню до потреб населення. Такі населені пункти України як Житомир, Бердянськ та Чернігів уже мають певні позитивні напрацювання, які можна розвивати й передавати іншим муніципалітетам.

Вставка 3.20. **Рекомендації щодо вдосконалення багаторівневого управління державними інвестиціями**

З метою вдосконалити управління публічним інвестуванням на всіх рівнях урядування для цілей регіонального розвитку в Україні, ОЕСР рекомендує:

- приєднання України до *Рекомендації Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування*
- проаналізувати, як саме розподіляють кошти ДФРР і фінанси, виділені на розвиток територій та на інфраструктуру, для покращення підтримки регіонального розвитку та децентралізації
- розглянути оформлення контрактів між державою та регіоном для цілей регіонального розвитку
- розвивати можливості запозичення на субнаціональному рівні шляхом пом'якшення правил отримання кредиту, що сприятиме розвитку більш диверсифікованого місцевого ринку боргових інструментів (кредитів та облігацій)
- обережно розвивати субнаціональні ДПП в регіонах та великих містах із достатньою спроможністю та спеціальною підтримкою
- стимулювати прозорість і стратегічне використання публічних закупівель, особливо на субнаціональному рівні згідно з конкретними принципами та шляхом підсилення людських ресурсів
- вдосконалювати параметри бюджету та фіскальні правила:
  - запровадити правило планування бюджету, що забороняє недостатньо профінансовані та нефінансовані зобов'язання
  - зробити внутрішній аудит обов'язковим і розробити інструменти й фінансову підтримку місцевого врядування для цих цілей
  - вдосконалювати зовнішній аудит шляхом поширення функцій Рахункової палати України на місцеві органи врядування.

Покращення якості та доступу до даних про фінанси та активи субнаціонального рівня

Належної системи індикаторів моніторингу, оцінювання та контролю фінансів і активів органів влади субнаціонального рівня в наявності немає. Як макро-, так і мікроданих недостатньо, й вони до того ж надаються й розповсюджуються неналежним чином. Відсутність доступу до системних і комплексних даних обмежує обсяг аналізу й загальну оцінку реформи фіскальної децентралізації, а також підкреслює необхідність прозорості у міжбюджетних відносинах.

Бракує чіткого розподілу ролей та узгодженості в діях установ

Попри чіткий розподіл ролей на папері, насправді незрозуміло, хто здійснює моніторинг за обов'язками збору, оброблення та розповсюдження статистичних даних. Згідно з Бюджетним кодексом, Міністерство фінансів регулює методологію виконання бюджету у сфері обліку та звітування. Державна казначейська служба відповідає за підбиття підсумків з виконання бюджету, звітування за виконанням бюджету, й гарантує надійність цієї інформації. Консолідовані (зведені) звіти про виконання державного та місцевих бюджетів (місячні, квартальні та річні) за доходами, видатками, кредитуванням/позичанням та асигнуваннями надають інформацію про виконання бюджету, яку можна знайти на веб-сайті Державної казначейської служби.16 Міністерство фінансів несе відповідальність за розповсюдження фіскальної інформації. Обмін інформацією між Міністерством фінансів та Державною казначейською службою регулюється на підставі спеціального наказу 2009 року. Міністерство фінансів також має угоди щодо обміну інформацією з Державною службою статистики (www.ukrstat.gov.ua), Національним банком України, а також із іншими установами, що надають дані (IMF, 2017). Попри наявність цієї системи, отримати доступ до даних усе ще дуже тяжко, а узгодженості між діями різних установ, як видається, немає. Постачальники даних, як видається, не дуже бажають розповсюджувати відповідні дані, надаючи перевагу перекладанню відповідальності одне на одного.

Брак належних даних про фінанси та місцеві активи органів влади субнаціонального рівня

Хоча у бюджетній класифікації відбувся значний прогрес — особливо з 2011 року, —дані не є повною мірою гармонізовані відповідно до міжнародних стандартів. Це пояснює наявність певних відмінностей між даними МВФ та даними, що надаються Державною казначейською службою. Наприклад, зведені дані, що стосувалися уряду та органів місцевого самоврядування, не включали соціального забезпечення. Місцеві податкові надходження включають збори, які зазвичай повинні виключатися. Місцевий борг не включає борги та прострочені виплати за зобов'язаннями суб'єктів господарювання.

Хоча інформація щодо виконання бюджету є публічною й оприлюднюється, отримати доступ до даних, розбитих за рівнем субнаціонального органу влади або за джерелом доходів і призначенням видатків (на обласному рівні для всіх субнаціональних органів влади, а потім за категоріями: області, райони, міста, громади) неможливо. У будь-якому випадку Секретаріату ОЕСР, незважаючи на неодноразові запити впродовж кількох місяців, не вдалося отримати цю інформацію від різних органів влади (Міністерство фінансів, Державне

казначейство). Ця відсутність макроданих на рівні неагрегованих статистичних даних є головною перешкодою для детального аналізу фінансування на субнаціональному рівні та прогресу реформи фіскальної децентралізації. Відсутні також дані за попередні періоди (багаторічні статистичні ряди розподілу), що ускладнює порівняння в динаміці часу.

До того ж, неможливо отримати доступ до мікроданих окремих субнаціональних бюджетів. Для отримання інформації щодо конкретного місцевого бюджету треба звернутися до відповідного місцевого фінансового органу або місцевого відділення казначейської служби (Council of Europe, 2015). Хоча на місцевому рівні закон вимагає від органів місцевого самоврядування оприлюднювати свої бюджети та звіти про виконання таких бюджетів, цієї вимоги не завжди дотримуються (Standard & Poors, 2013).

Такі дані корисні в контексті децентралізації та необхідності підвищення рівня прозорості, консультування і підзвітності громадянам та громадянському суспільству України.

Така сама проблема наявна і щодо фінансових та нефінансових активів субнаціональних органів влади. Інвентаризація фінансових (муніципальних компаній та часток компаній, фінансових інвестицій, заощаджень, грошових депозитів, позик та інших зобов'язань тощо) та матеріальних активів (матеріально-технічної бази, природних активів, таких як вода, земля, ліс), якими володіють субнаціональні органи влади, в Україні відсутня, хоча Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають, що органи місцевого самоврядування мають право користуватися своїми активами для вирішення важливих питань місцевого життя. Нема наявних комплексних даних щодо цих різних активів в Україні, де це є особливо складним питанням унаслідок величезної передачі державної власності регіональним та місцевим органам влади, що відбулася з часів набуття незалежності. Фактично, до 1991 року субнаціональні активи були дуже малими за обсягами та не відігравали значної ролі в економічному та соціальному розвиткові. Після набуття незалежності з розмежуванням між державною та місцевою власністю, передачею власності різним рівням урядування розпочалося формування місцевої власності. Паралельно з цим проходив процес приватизації місцевої власності. Хоча процес розмежування та передачі не завершено, зокрема щодо землі, необхідність кращого знання субнаціональних активів є нагальною.

Така інвентаризація активів відсутня в багатьох країнах, що є членами ОЕСР та не є її членами. Але вона є критичною для покращення управління активами та для розробки ефективної системи податкового управління. Така інвентаризація уможливить оцінювання потенціалу для кращого використання цих фінансових і нефінансових активів та збільшення надходжень, які вони можуть створити (податки, збори, ренти, дивіденди, інструментарій урахування приросту вартості землі, продажі тощо).

Розповсюдження даних може бути покращене

В Україні ще буде потрібно досягти серйозного прогресу в належному розповсюдженні відповідної інформації. Дуже часто наявні дані розповсюджуються в неналежному форматі у вигляду списку аркушів в «Excel», що обмежує можливість для відбирання даних та їх аналізу за певні проміжки часу. Цю проблему можна вирішити на основі формату бази даних.

Проте наявна ціла низка Законів України, пов'язаних із розповсюдженням (і захистом) публічних фінансових даних, у тому числі Закон України «Про інформацію» 1992 року, Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 року, Закон України «Про державну статистику» та Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», ухвалений у лютому 2015 року. Останній акт вимагає, зокрема, щоб усі центральні та субнаціональні органи влади, включаючи муніципальні та державні підприємства, оприлюднювали свої бюджети та фінансові операції на єдиному веб-порталі. Для реалізації зазначеного закону було створено тестовий веб-портал. У листопаді 2016 року Кабінет Міністрів затвердив Порядок адміністрування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів (http://data.gov.ua). Іншу ініціативу було започатковано за підтримки «SlovakAid» у рамках проекту «Прозорі, фінансово здорові і конкурентоспроможні органи місцевого самоврядування в Україні», який реалізується Інститутом економічних і соціальних реформ (INEKO, Словаччина) в партнерстві з Міжнародним центром політичних досліджень (МЦПД, Україна). Проект надає дані щодо бюджетів та порівняльний аналіз для 24 областей і 24 обласних центрів (http://budgets.icps.com.ua). Ці ініціативи є дуже позитивним кроком на шляху до більшої прозорості та ефективності. Проте лише 50% урядових органів та 20% державних і муніципальних підприємств до кінця 2106 року оприлюднили свою інформацію (IRF, 2016).

У країнах, які створили портали або майданчики спостереження місцевих макро- та мікроданих з метою посилити розповсюдження інформації, прозорість, підзвітність та залучення громадян завдяки перевіреним, порівнянним та гармонізованим наборам показників, є певні провідні практики. До таких країн належать Австрія («*Transparenz Portal*»), Чилі (SINIM)[17], Чеська Республіка (MONITOR)[18], Франція («*Observatoire des finances et de la gestion publiques locales*»), Португалію («*Portal de transparência municipal*»)[19] та Південно-Африканська Республіка («Municipal Money»).

Вставка 3.21. **Рекомендації щодо покращення якості та доступу до даних про фінанси та активи субнаціонального рівня**

З метою покращення якості та доступу до даних про фінанси й активи субнаціонального рівня, ОЕСР рекомендує:

- продовжити гармонізацію даних України з міжнародними стандартами та покращити наявність даних за категорією/ рівнем субнаціонального врядування для кожної статті бюджету, включно з боргом, і в динаміці.
- сформувати легку у використанні базу даних з державною статистикою (доходи, видатки, кредитування/ позичання та фінансування), що охоплює всі рівні врядування, в динаміці, за тривалий період, доступну онлайн
- створити веб-портал із мікроданими, з індивідуальними рахунками
- виконати комплексну, чітку та оновлену інвентаризацію місцевих активів і розробити інструментарій для їх моніторингу.

Спроможність людських ресурсів в органах врядування субнаціонального рівня

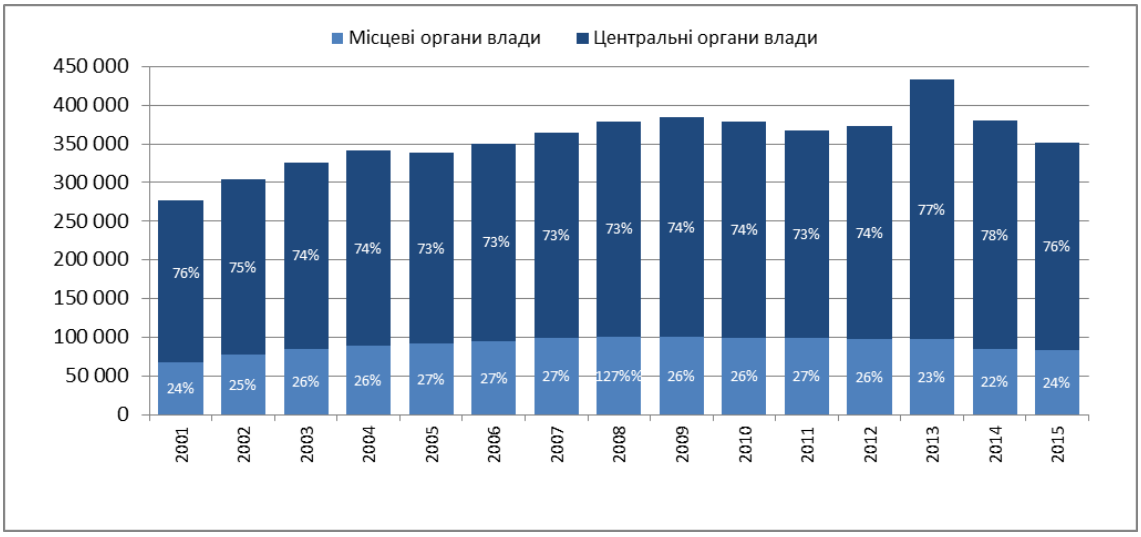
Наявність належного обсягу людських ресурсів на субнаціональному рівні — одна з основних умов успіху реформи децентралізації. По суті немає сенсу передавати надання послуги на місцевий рівень за відсутності необхідних можливостей. Бардан (2002) стверджує, що нижчі рівні влади зазвичай мають менше адміністративних ресурсів, а Берд (1995) зазначає: якщо центральні органи влади можуть не знати, що потрібно робити, місцеві органи влади можуть не знати, як це зробити (OECD, 2014a). Водночас недостатня спроможність людських ресурсів на субнаціональному рівні не повинна стати приводом для відмови від децентралізації або обмеження місцевої автономії. Розвиток спроможності часто досягається за рахунок практичного навчання та обміну результатами.

Дефіцит людського капіталу та спроможності в Україні

Одна з найважливіших проблем реформи децентралізації в Україні — дефіцит людського капіталу та спроможності ефективно виконувати функції на місцевому рівні (USAID, 2014).

У січні 2015 року в місцевих органах влади нараховувалося 84 500 посадовців, а в центральних органах влади — 268 000 посадовців. До посадових осіб місцевого самоврядування належать працівники рад і виконкомів. До цієї категорії не належать державні службовці, які працюють у місцевих державних адміністраціях (обласних і районних), а також працівники освіти та охорони здоров'я. У загальному, у 2015 році кількість державних службовців скоротилася, однак таке скорочення було більш масштабним на центральному рівні, ніж на місцевому. Як наслідок, незважаючи на скорочення частки чиновників місцевих органів влади в загальній кількості держслужбовців протягом останніх років, у порівнянні з 2014 роком вона підвищилася до 24% (Графік 3.26). Сімдесят сім відсотків чиновників місцевих органів влади — жінки. Такий високий показник також спостерігається в центральних органах влади (76%). Більшість чиновників місцевих органів влади (48%) працюють у містечках, селах і селищах, тоді як 45% — у великих містах. Чиновники районних і обласних рад, а також Київської та Севастопольської міських рад становлять тільки 7 % від загальної кількості працівників місцевих органів влади.

Графік 3.26. **Кількість держслужбовців на центральному та місцевому рівнях, 1 січня 2016 року**



Джерела: Матеріали ОЕСР на основі даних Національного агентства України з питань державної служби (2015), «Державна служба в цифрах–2015», Державна служба статистики України (2017a), Статистичний бюлетень «Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» на 31 грудня 2015 року.

Розподіл за кількістю жителів на одну посадову особу місцевих і центральних органів влади та за регіоном демонструє значні відмінності між місцевими та центральними органами влади, а також усередині категорій місцевих і центральних органів влади. (Незважений) середній показник для місцевих органів влади становить 141 житель на одну посадову особу в порівнянні з 426 жителями для центральних органів влади (без міста Києва, Донецької та Луганської областей, які мають крайні значення). Усередині сектора місцевого самоврядування кількість жителів на одну посадову особу місцевого самоврядування коливається між 116 (Чернігівська область) і 178 особами (Дніпропетровська область).

Нормативно-правова база, що регулює роботу працівників місцевих органів влади, застаріла.

За даними консорціуму «Кантор» (2015), Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» має ряд недоліків, найголовніший із який — відсутність механізму контролю за його виконанням. У теорії відбір і призначення посадових осіб має відбуватися на умовах відкритого конкурсу, однак на практиці ця процедура складна і затягнута, тому її уникають. У 2015 році тільки 35% працівників місцевих органів влади були працевлаштовані за результатами конкурсу, тоді як 57% були призначені за іншими процедурами, решту відбирали з-поміж стажерів або резерву. У деяких областях спостерігається значно нижчий відсоток персоналу, найнятого за результатами конкурсу (менше 25% у п’яти областях у 2015 році). Часто зустрічається просування по службі на основі необґрунтованих рішень керівництва, а також корупція та зловживання владними повноваженнями під час найму (Kantor, 2015). У зв’язку з такими неконкурентними умовами найму в поєднанні з низькими зарплатами та невисокою престижністю число кандидатів обмежене і органам місцевого самоврядування складно

привабити працівників. Протягом останніх двох років спостерігається досить високий рівень плинності кадрів — близько 10% (Kantor, 2015). Це також пояснює нерівномірне співвідношення кількості керівників з кількістю спеціалістів/ технічних працівників — 44% проти 56% на субнаціональному рівні, що значно більше в порівнянні з 26 % керівників і 74% спеціалістів/ технічних працівників (State Office of Statistics of Ukraine, 2017a).

Крім указаних недоліків, одна з основних проблем Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» — сама доцільність його існування. У літературі критикують те, що дія Закону України «Про державну службу» не поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування. Вважається, що вони мають належати до державних службовців (Parrado, 2014). Таке відхилення нормативно-правової бази стає ще проблемнішим, враховуючи внесення істотних змін до Закону України «Про державну службу», щоб забезпечити дотримання європейських стандартів належного публічного врядування (Вставка 3.22).

Вставка 3.22. **Новий Закону України «Про державну службу» та його вплив на органи місцевого самоврядування**

Діяльність працівників центральних і субнаціональних органів влади регулюється різними нормативно-правовими актами. Статус працівників органів місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 року (працівників називають «посадовими особами»), тоді як статус працівників центральних органів влади регулюється Законом України про державну службу» (працівників називають «державними службовцями»).

У принципі, ці Закони подібні, просто Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» покликаний врахувати спеціальні характеристики сектора місцевого самоврядування. Він регулює правові, фінансові та соціальні умови діяльності працівників (невиборні посади) органів місцевого самоврядування (процедура призначення, категорії працівників, зарплата й умови виходу на пенсію). Він також визначає межі владних повноважень і правовий захист працівників. Згідно із цим Законом, місцеві ради та їхні виконавчі органи несуть відповідальність за визначення кількості посадових осіб місцевого самоврядування та, відповідно, мають певну автономію у сфері управління своїм персоналом.

Однак у травні 2016 року, відповідно до Стратегії реформування державного управління та Стратегії реформування державної служби, до Закону України «Про державну службу» були внесені зміни, але закону щодо органів місцевого самоврядування зміни не торкнулися.

На центральному рівні були дійсно запроваджені докорінні зміни для формування сучасної та прозорої державної служби в Україні, зокрема, щоб створити професійну державну службу у сфері державного управління. Він покращує становище державних службовців (запровадження трьох категорій замість семи та груп оплати праці), посилює особисту відповідальність державних службовців і забезпечує вищий рівень прозорості. Призначення здійснюватимуться на основі відкритого конкурсу з наглядом з боку Комісії з питань вищого корпусу державної служби у випадках призначення вищого

керівництва, до складу якої, серед іншого, входять представники громадськості. Державним службовцям забороняється лобіювати інтереси політичних партій. Високопосадовцям забороняється поєднувати державну службу зі службою в органах місцевого самоврядування. Була запроваджена посада «державного секретаря» для керівництва державною службою в міністерстві. Він обиратиметься на конкурсній основі та не буде політичною фігурою. Таким чином, політичні й адміністративні посади будуть розмежовані. Крім того, високопосадовці більше не матимуть необмеженого строку служби, а призначатимуться на п'ять років і зможуть перебувати на посаді не більше ніж два строки підряд. Зарплати стануть стабільнішими, що зменшить кількість махінацій, оскільки надбавки становитимуть тільки 30% окладу (замість 70–80%, як раніше).

Наразі триває імплементація Закону. У 2016 році були прийняті 30 підзаконних нормативно-правових актів, зокрема акти, пов'язані з Комісією з питань вищого корпусу державної служби, процедурою конкурсного відбору на державну службу, стандартної кваліфікації для нових категорій держслужбовців і схеми оплати праці. Наразі слід негайно привести Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у відповідність до Закону України «Про державну службу». Для цього на розгляд Парламенту у квітні 2015 року був внесений проект Закону № 2489, який передбачав інтеграцію більшості вказаних нових положень, однак станом на вересень 2017 року він не був прийнятий.

Джерело: Статті у пресі, «Моніторинг прогресу реформ 2016» ((http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/55/30/ef530d1bf0449b4b06f2ce16a36d8382_1512989062.pdf).

Очікується, що до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» будуть внесені зміни, щоб привести його у відповідність до Закону України «Про державну службу» та інтегрувати зазначені основні принципи, зокрема чітке розмежування між політичними й адміністративними функціями для деполітизації державної служби на місцевому рівні. За даними Національного агентства України з питань державної служби, 53% посадових осіб місцевого самоврядування поєднують такі функції. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489 був внесений Урядом у 2015 році і прийнятий Парламентом у першому читанні. Він усе ще чекає на остаточне ухвалення.

Мета пропонованого Закону — встановити нові правові та інституційні основи служби в органах місцевого самоврядування, щоб гарантувати розмежування між політичною та професійною діяльністю та не допустити їх змішування. Проект Закону спрямований на підвищення «престижу служби» в органах місцевого самоврядування, визначає статус посадових осіб органів місцевого самоврядування та забезпечує рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування на основі заслуг, а не суб'єктивного та непрозорого призначення.

Вплив процесу децентралізації на персонал субнаціональних органів влади

Очікується, що в результаті реформи децентралізації кількість державних службовців на центральному рівні скоротиться майже на 30%. З поточним персоналом органи місцевого самоврядування не зможуть взяти на себе відповідні функції.

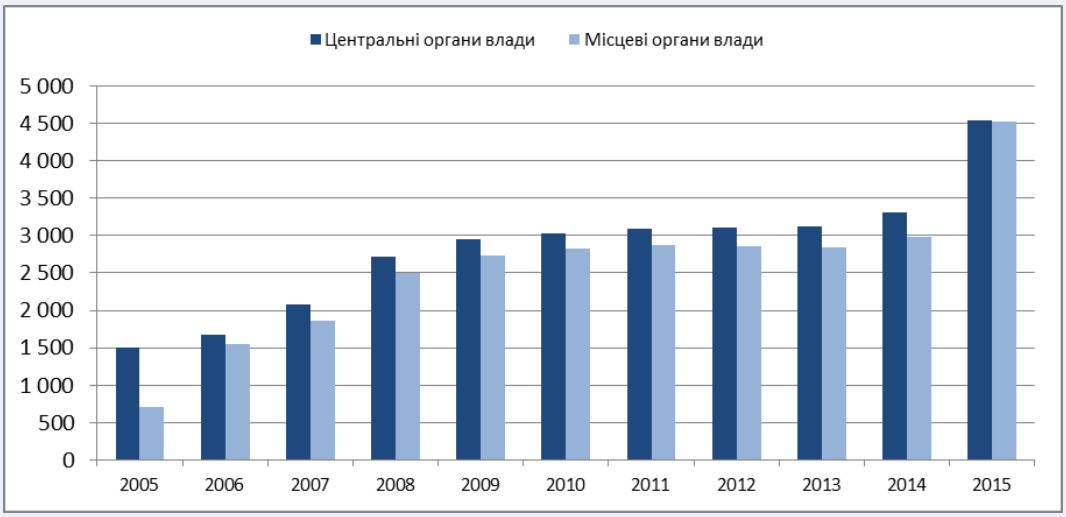
Кількісний і якісний вплив

З точки зору кількості, субнаціональні органи влади будуть змушені наймати нових працівників. Напевно, будуть переведення з державних адміністрацій (зокрема, у районах). Кількість функцій кількох районних адміністрацій невпинно скорочується, оскільки вони передаються ОТГ. Таке переведення персоналу пов'язане з певними труднощами, оскільки воно передбачає зміни статусу, зарплати, а також географічне переміщення. Це може стати основною перешкодою. Ще одна проблема — найм персоналу. Як уже вказувалося, сектору місцевого самоврядування складно привабити та утримати висококваліфікованих спеціалістів через низькі зарплати (незважаючи на вирівнювання їхнього розміру протягом останніх років) (Вставка 3.23), складні умови праці у віддалених районах і обмежені кар'єрні перспективи в окремих регіонах. У деяких регіонах може виникнути дефіцит кадрів. Крім того, багато субнаціональних органів врядування, особливо ОТГ, не мають кадрових відділів для організації конкурсів на посади, створення комісій тощо. Ще одна перешкода пов'язана зі складністю пошуку кандидатів з відповідними здібностями для здійснення переданих повноважень або виконання спеціальних функцій, зокрема планування місцевих бюджетів або стратегічного планування.

Вставка 3.23. **Зарплати в центральних і місцевих органах влади: вищі та більш гармонізовані**

Зарплати в центральних органах влади завжди були вищі за зарплати в місцевих органах влади. Однак у 2005 році спостерігалося істотне вирівнювання середнього розміру зарплат у центральних і місцевих органах влади. Середня зарплата держслужбовців у центральних органах влади більш ніж удвічі перевищувала середню зарплату посадових осіб місцевих органів влади. Однак у 2006 році така різниця складала лише 8% і залишалася досить стабільною протягом періоду. У 2015 році відбулася значна переоцінка розміру зарплат у центральних і місцевих органах влади. Наразі різниця між двома секторами досить незначна. Для порівняння у 2015 році середньомісячна номінальна зарплата працівника з повною зайнятістю дорівнювала 4 195 грн, тобто втричі більше за мінімальну заробітну плату, тоді як у 2014 році, у середньому, вона становила 3 480 грн.

Графік 3.27. **Середня зарплата державних службовців у центральних і місцевих органах влади, Україна**



Джерела: Матеріали ОЕСР на основі даних Національного агентства України з питань державної служби (2015), «Державна служба в цифрах–2015», Державна служба статистики України (2017a), Статистичний бюлетень «Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» на 31 грудня 2015 року, http://www.ukrstat.gov.ua/.

З точки зору якості, незважаючи на досить високий рівень людського капіталу в Україні порівняно з іншими країнами з низьким рівнем доходів, на субнаціональному рівні можуть виникнути труднощі. Рівень освіти держслужбовців у центральних органах влади вищий, ніж у місцевих органах влади: у 2015 році 92% держслужбовців у центральних органах мали закінчену вищу освіту порівняно з 74,5% у місцевих органах влади. Крім того, спроможність місцевих органів влади відрізняється в різних адміністративно-територіальних одиницях. В областях і містах обласного значення спостерігається належний рівень спроможності посадовців. Однак на рівні районів і громад спроможність дуже низька. У багатьох містах, селах і селищах, особливо з невисокою чисельністю населення, навіть немає виконавчих органів, які можуть здійснювати владні повноваження. У них відсутня фіскальна відповідальність, оскільки вони не управляють своїм бюджетом, який входить до бюджету вищого рівня (USAID, 2014).

На рівні ОТГ ця проблема має критичний характер. Багато з них не мають людського капіталу та технічної спроможності для здійснення функцій місцевого самоврядування. В ОТГ, сформованих на базі сіл і селищ, спостерігається більший дефіцит людського капіталу, ніж в ОТГ, створених на базі містечок або міст районного значення, які можуть розраховувати на людські ресурси.

Підвищення рівня кваліфікації персоналу субнаціональних органів влади

У результаті реформи децентралізації та перерозподілу функцій виникає особливо нагальна потреба вдосконалити навички на рівні громади, зокрема в ОТГ. Як зазначено в останньому дослідженні Ради Європи, слід докласти значних зусиль

для розбудови спроможності в таких сферах, як виконання нових функцій, регулювання та процедури, планування бюджету та бухгалтерський облік, управління майном, стратегічне планування, розроблення політики місцевого розвитку, публічні закупівлі, залучення громадськості тощо. (Вставка 3.24).

Вставка 3.24. **Потреби в навчанні працівників органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах**

У результаті дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології в лютому — березні 2017 року на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація та територіальна консолідація в Україні» спільно з експертами Ради Європи, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Національного агентства України з питань державної служби, були отримані цікаві факти. Були опитані голови, заступники голів, депутати місцевих рад, секретарі, працівники виконавчих органів і сільських голів зі 159 громад.

Крім розширення обов'язків, найскладнішими сферами у плані навичок, кваліфікацій і організації надання послуг для респондентів виявилися охорона здоров'я та управління освітніми закладами, реєстрація земельних ділянок і майна, а також розподіл житлових субсидій. Респондентів також просили оцінити, наскільки необхідно покращити рівень компетенцій у відповідних сферах. Найчастіше голови, заступники голів і депутати місцевих рад в об'єднаних територіальних громадах згадували фінансове та податкове законодавство та публічні закупівлі, а також управління фінансами, планування та використання бюджетних коштів, місцевий розвиток і розвиток інфраструктури, стратегічне планування та комунікацію з громадянами.

Абсолютна більшість голів, заступників голів, депутатів місцевих рад вважають, що всі види інструментів/ заходів ефективні для професійного розвитку. На першому місці, без сумніву, згадувався обмін досвідом із колегами з інших територіальних громад (69% респондентів), за ним ішли участь в обміні досвідом із зарубіжними колегами (24%), консультації з експертами (24%), навчальні поїздки (20%), вивчення передової практики (15%), участь у семінарах і тренінгах (14%). Онлайн-навчання опинилося на останньому місці.

Вставка 3.24. **Потреби в навчанні працівників органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах** (*продовження*)

Майже всі голови та заступники голів ОТГ у минулому році хоча б раз брали участь у навчальних заходах. У відповідь на запитання про регулярне навчання (принаймні раз на два місяці) 47% голів і 36% заступників голів зазначили, що вони навчаються регулярно. Що стосується депутатів рад, показник участі в навчанні значно нижчий: тільки 43% брали участь принаймні в одному навчальному заході та тільки 6% навчалися регулярно. Більшість з тих, хто брав участь у будь-яких навчальних заходах (85%) вважають їх досить або дуже корисними.

Сімдесят один відсоток респондентів з-поміж очільників ОТГ були задоволені рівнем доступу до навчальних заходів, які пропонуються в їхній територіальній громаді. Більшість голів, заступників голів, депутатів місцевих рад довіряють усім видам інституцій у контексті навчання. Найменше довіри вони відчувають до неурядових організацій, а найбільш вартими довіри виявилися міжнародні організації (проекти технічної допомоги), Асоціація міст України, обласні навчальні центри (перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій), Національна академія державного управління та її регіональні відділення, консультанти, Асоціація сільських і селищних рад і Національне агентство України з питань державної служби та його територіальні органи.

Джерело: Council of Europe (2017), "Survey of training needs of local self-government officials in amalgamated territorial communities: Results of sociological research", https://rm.coe.int/report-survey-training-needs-of-amalgamated-communities-representative/168072b8ec.

Існують механізми підтримки розбудови спроможності на субнаціональному рівні, однак, щоб відреагувати на виклики процесу децентралізації, ці структури потребуватимуть значного підсилення (OECD, 2014a) і адаптації української системи навчання до європейських стандартів.

Національну систему навчання координує Національне агентство України з питань державної служби, створене у 2011 році указом Президента, щоб забезпечити модернізацію та подальший розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (Vyacheslav, 2012), а також Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ). Фінансування надходить із державного бюджету, а також частково з місцевих бюджетів. У 2014 році близько 8 000 працівників місцевих органів влади взяли участь у навчанні в державних установах (Kantor, 2015).

Створена у 1995 році НАДУ — ключовий елемент системи навчання держслужбовців. Це основний вищий навчальний заклад у системі навчання, підготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і працівників органів місцевого самоврядування в Україні. НАДУ має чотири регіональні інститути в Дніпрі, Львові, Одесі та Харкові, а також Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування — науково-методична установа, яка вивчає проблеми створення та впровадження комплексної практичної системи навчання

держслужбовців і працівників органів місцевого самоврядування. Серед її завдань — розвиток професійних компетентностей державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. НАДУ розробила проект Концепції реформування та розвитку Академії на 2016–2020 роки, однак поточна концепція дуже загальна та не враховує проблеми, викликані децентралізацією. Наразі відсутня національна стратегія реформування системи навчання, яка б враховувала поточні та майбутні проблеми розвитку органів влади на субнаціональному рівні, а також більш загальна національна стратегія управління персоналом на субнаціональному рівні. НАДУ має забезпечувати навчання персоналу місцевих органів влади (семінар ОЕСР у Львові).

У цьому контексті слід звернути увагу на досвід Національного центру територіальної публічної служби у Франції (*Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, CNFPT). Наразі це глобальна передова практика впровадження єдиної системи професійного навчання для працівників місцевих органів влади, щоб задовольнити потреби, які виникли в результаті послідовних реформ децентралізації. Зараз CNFPT має дуже деконцентровану структуру. Це — мережа у складі 28 регіональних «представництв», філій у кожному департаменті, 18 центрів компетенцій і 5 інститутів, розташованих у безпосередній близькості до виробників рішень і осіб, що навчаються. Серед п’яти інститутів слід виділити Національний інститут територіальних досліджень у Страсбурзі, відповідальний за початкове та подальше навчання керівників вищої ланки в місцевих органах влади. Регіональна мережа — це ключовий фактор, який забезпечує функціонування та ефективність CNFPT. CNFPT бере участь у роботі Обсерваторії публічної зайнятості та розробив каталог професій у місцевих органах влади на основі каталогу Національного агентства зайнятості (ANPE), який містить 231 професію, об’єднану в 35 професійних груп, що відображає різноманіття й ефективність служби в місцевих органах влади. Цей Каталог професій (*Répertoire des métiers*) став інструментом управління професіями та навчання працівників у місцевих органах влади.

Інші країни, зокрема Чилі, Колумбія, Греція, Італія, Литва та Іспанія, також створили спеціальні школи публічного врядування, програми або академії муніципального та регіонального навчання, чий досвід може стати в нагоді в Україні.

Серед інших основних суб’єктів — обласні навчальні центри, об’єднання органів місцевого самоврядування (Асоціація міст України й Асоціація сільських і селищних рад), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, неурядові організації, консультанти та міжнародні організації, які діють в рамках спеціальних програм і проектів технічної допомоги, таких як Програма Ради Європи «Децентралізація та територіальна консолідація в Україні»20 та Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні в рамках «U-LEAD з Європою». Ці програми, що реалізуються GIZ, спрямовані на створення центрів розвитку місцевого самоврядування спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Центри розвитку місцевого самоврядування, відкриті у квітні 2017 року, — це неприбуткові організації, які мають на меті розбудову спроможності та поглиблення навичок управління та лідерства в органах місцевого самоврядування. Вони надають підтримку безпосередньо органам місцевого самоврядування, особливо тим, які працюють в ОТГ.

Вставка 3.25. **Рекомендації для підвищення рівня спроможності людських ресурсів**

На підтримку децентралізації з розбудованою спроможністю людських ресурсів, ОЕСР рекомендує:

- Розробити стратегію управління людськими ресурсами на субнаціональному рівні.
- Значно покращити підтримку навчання посадових осіб у регіонах і на місцевому рівні**:**
  - Розширити місію Національної академії державного управління (НАДУ) , щоб забезпечити розроблення цільових програм навчання для органів влади субнаціонального рівня.
  - Надати підтримку започаткуванню Національної консультаційної платформи з реформування системи навчання для працівників місцевих органів влади.
  - Забезпечити розроблення річних планів навчальних заходів органами влади на субнаціональному рівні та надати відповідну технічну підтримку. Це має передбачати цільове фінансування з боку центральних органів влади зі значними асигнуванням, принаймні протягом найближчих років.
  - Організувати спеціальні навчальні заходи для керівників вищої ланки місцевого врядування.
- Створити Обсерваторію місцевої зайнятості, оплати праці та компетентностей.
- Зміцнювати функцію управління людськими ресурсами в органах влади на субнаціональному рівні через залучення професіоналів у цій сфері. У малих органах місцевого врядування цього можна досягти шляхом міжмуніципальної співпраці (наприклад, асоціація муніципалітетів і спільні структури підтримки функціонування (back offices)).
- Поширювати мобільність на всіх рівнях врядування (між органами центрального і субнаціонального рівня), а також в самих органах місцевого врядування; створити програми заохочення для залучення кваліфікованих професіоналів і студентів до органів влади на субнаціональному рівні.

Примітки

1. Податковий та Бюджетний кодекси формують правову базу регулювання міжбюджетних фіскальних відносин та управління бюджетами органів влади субнаціонального рівня.
2. Функції органів влади субнаціонального рівня детально описані у статті 143 Конституції України та деталізовані у низці законів, у тому числі Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Глава 3, статті 27–41) та Законі України «Про столицю України — місто-герой Київ», а також у Бюджетному кодексі

України та галузевому законодавстві (такому як Земельний, Лісовий та Водний кодекси).

3. За даними Державної служби статистики України, у 2016 році в Україні було 11 438 комунальних підприємств (для порівняння, у 2006 році їхня кількість дорівнювала 16 700).

4. В середньому у 22 *обласних* центрах.

5. Приблизно 11% податкових надходжень на центральному рівні формуються за рахунок ПДФО.

6. ППП також включає податок на прибуток комунальних підприємств та кілька податків на прибутки компаній з іноземними інвестиціями, іноземних юридичних осіб, страхових компаній, банківських установ тощо.

7. Вони формуються з надходжень від операцій із капіталом (доходів від приватизації майна, продажу та здачі в оренду землі), операцій з активами, власних доходів бюджетних установ та дивідендів від участі в комунальних підприємствах.

8. Перелік таких послуг включає: реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, реєстрацію прав на нерухоме майно, реєстрацію місця проживання, оформлення дозволів на будівництво, внесення відомостей до Державного земельного кадастру, виготовлення та видачу ID-карт та закордонних паспортів тощо.

9. Джерело: презентація для Ради донорів з питань децентралізації в Україні, липень 2017 року.

10. Якщо Міністерство фінансів протягом місяця не висуває заперечень, місцеві органи можуть отримувати позики (Стаття 74).

11. Це обмеження датується 2011 роком, коли було виявлено, що українські комерційні банки не бажають позичати кошти муніципалітетам або надавати кошти під гарантії муніципалітетів. Зважаючи на це, держава вирішила «прокладати шлях» до розбудови спроможності муніципалітетів в управлінні комерційними запозиченнями з використанням позик міжнародних фінансових інституцій (EBRD, 2014).

12. Цей аналіз стосується 159 перших ОТГ, створених у 2015 році; було оброблено 27 показників, щоб визначити фінансову спроможність об'єднаних територіальних громад, розділених на 4 демографічні групи (менше 5 000 жителів, 5 000–10 000, 10 000–15 000 і понад 15 000 жителів).

13. Надходження від ПДФО становлять дуже незначну частку або взагалі не формують доходів дрібних сільських громад, що зумовлено системою оподаткування.

14. У 2016 році, коли максимальна податкова ставка ще дорівнювала 3%, тобто до її зниження до 1,5% у зв'язку з реформуванням мінімальної заробітної плати.

15. Підписана від імені України у 1996 році; дата набрання чинності — 1998 рік.

16. www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477.

17. www.sinim.gov.cl.

18. http://monitor.statnipokladna.cz/en/2017.

19. https://www.portalmunicipal.pt.

20. www.slg-coe.org.ua.

Бібліографія

Accounting Chamber of Ukraine (n.d.), website, www.ac-rada.gov.ua/control/main/en/index.

Arzinger (2015), Legal alert "Changes public private partnership".

Bardhan (2002), "Decentralization of Governance and Development", Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 4, pp. 185-205.

Bird, R. (1995), "Decentralizing Infrastructure: For Good or For Ill?", in Estache A. (ed.) Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations, World Bank Discussion Paper 290, pp. 22-51.

Bogdan, T. et al. (2017), "From fiscal austerity towards growth-enhancing fiscal policy in Ukraine", *wiiw Research Report*, No. 417, April, Vienna Institute for International Economic Studies, https://wiiw.ac.at/from-fiscal-austerity-towards-growth-enhancing-fiscal-policy-in-ukraine-p-4189.html.

Budget Code of Ukraine (2010), in Ukrainian, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1443609680228851.

Burger, P. and I. Hawkesworth (2013), "Capital budgeting and procurement practices", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13/1, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5k3w580lh1q7.

CoR (2001), *Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources*, Committee of the Regions of the European Union, https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d681ca99-788f-49d9-bb04-40b74a9acc06/language-en.

Council of Europe (2017), "Survey of training needs of local self-government officials in amalgamated territorial communities: Results of sociological research", Council of Europe, Strasbourg, France, https://rm.coe.int/report-survey-training-needs-of-amalgamated-communities-representative/168072b8ec.

Council of Europe (2015), "Local finance benchmarking: A shared tool for improved financial management", Council of Europe, Strasbourg, France, https://rm.coe.int/168064c749.

DANUBIS (2015), "Water and wastewater services in the Danube region: Ukraine country note", World Bank, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22140.

Despro (2017), "Decentralisation in Ukraine", March, http://despro.org.ua/library/Decentralization%20Newsletter_March_2017_ENG.pdf.

EBRD (2014), "Special study: The EBRD's experience with policy dialogue in Ukraine – Case study, city of Lviv", European Bank for Reconstruction and Development, London, April, www.ebrd.com/downloads/about/evaluation/1405PDLviv.pdf.

IMF (2017), "Dissemination Standards Bulletin Board (DSBB): Special Data Dissemination Standard", webpage, http://dsbb.imf.org/pages/sdds/BaseSMReport.aspx?ctycode=UKR&catcode=GGO00&ctyType=SDDS, last update January 2017.

IMF (2015), "Making public investment more efficient," staff report, June, International Monetary Fund, Washington, DC, www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf.

INEKO (2017), *Financial Health of Regions and Cities in Ukraine* (database), http://budgets.icps.com.ua.

IRF (2016), "Anti-corruption policy of Ukraine: First successes and growing resistance", policy report, International Renaissance Foundation, www.irf.ua/content/files/renaissance_a4_4(anti-corruption_policy).pdf.

Kantor (2015), "Public administration reform at the local and regional level in the Eastern Partnership Countries: Developments since 2012 in the field of decentralisation and recommendations", http://sapieha.org/images/publications/hiqstep%20report.pdf.

Levitas, T. and J. Djikic (2017), "Caught mid-stream: 'Decentralization', local government finance reform, and the restructuring of Ukraine's public sector 2014 to 2016", report produced under the

auspices of the “Support to Decentralization in Ukraine Project”, Swedish Association of Local and Regional Authorities and Swedish International Development Agency, http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf.

Ministry of Economic Development and Trade (2014), “Report on the analysis of the functioning of the public procurement system for January-September 2014”, Department of Public Procurement www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Zviti.

Ministry of Regional Development (2017), “Financial capacity of the amalgamated communities”, study carried out by the Financial Monitoring Team of the Central Office for Reforms, June.

Mizell in OECD (2018), “Public-private partnerships at the subnational level”.

National Agency of Ukraine on Civil Service (2015), “Civil service in figures 2015”.

NISPAcee (2010), *Municipal Asset Management in Transition Countries: Selected Case Studies*, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava, edited by Lucie Sedmihradská, www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-munasset2010.pdf.

OECD (2017a), “Subnational governments in OECD countries: key data”, database, http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en.

OECD (2017b), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en.

OECD (2017c), “Toolkit on effective public investment across levels of government – 2017 update”, OECD, Paris, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/.

OECD (2017d), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en.

OECD (2017e), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en.

OECD (2016a), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en.

OECD (2016b), *OECD Investment Policy Reviews: Ukraine 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257368-en.

OECD (2016c), *Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

OECD (2015a), “Review of agricultural investment policies of Ukraine”, project report December 2015, OECD, Paris, www.oecd.org/globalrelations/Agricultural_Investment_Policies_Ukraine_ENG.pdf.

OECD (2015b), “Toolkit on effective public investment across levels of government”, OECD, Paris, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit.

OECD (2014a), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en.

OECD (2014b), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.

OECD (2013a), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en.

OECD (2013b), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD, Paris, www.oecd.org/governance/oecd-recommendation-public-privatepartnerships.htm.

OECD (2003), “Multi-year investment planning for the city of Lutsk”, OECD, Paris, https://www.oecd.org/countries/ukraine/35177698.pdf.

OECD/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en.

OECD/UCLG (2016), "Subnational governments around the world: Structure and finance", OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm.

Parrado, S. (2014), "Civil service professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine", OECD, Paris.

PWC (2016), "Local taxation diagnostic review of local revenues in Ukraine".

Reanimation Package of Reforms (2015), "Reforms under the microscope", Kyiv.

Shugart, C. and A. Babak (2012), "Public private partnerships and tariff regulation in the water, wastewater and district heating sectors", United States Agency for International Development, http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/Tariff-Regulation-Report-ENG.pdf.

Standard & Poors (2013), "Public finance system overview: Ukraine local government system is volatile and underfunded: Annual report of the city of Kyiv 2015".

State Office of Statistics of Ukraine (2017a), "The number of civil servants and officials of local government on December 31, 2015 year", Statistical Bulletin.

State Office of Statistics of Ukraine (2017b), *Statistical Yearbook of Ukraine for 2015*, https://ukrstat.org/en/druk/publicat/kat_e/publ1_e.htm.

Storonianska, I. (2013), "Ukraine is heavily indebted", *The Day*, No. 10, 14 February, https://day.kyiv.ua/en/article/topic-day/ukraine-heavily-indebted.

Tax Code of Ukraine (2014), www.visnuk.com.ua/uploads/pdf/tax_code.pdf.

Ukravtodor (2015), "Improving the condition of the road network: A necessary precondition for the modernisation of Ukraine" (in Ukrainian), www.ukravtodor.gov.ua/novini/%D1%81_vdoskonalennya-stanudorozhnoi-merezhi-%E2%80%93-neobkhidna-peredumova-modernizatsii-ukraini.html.

USAID (2016), USAID country profile: Property rights and resource governance, Ukraine", United States Agency for International Development, https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/10/USAID_Land_Tenure_Ukraine_Profile-1.pdf.

USAID (2014), "Local governance and decentralisation assessment: Implications of proposed reforms in Ukraine", report prepared by prepared by Dr. Sean R. Roberts of The George Washington University and Oleksandr Fisun of the Kharkiv National University, https://www.usaid.gov/documents/1863/local-governance-and-decentralization-assessment-implications-proposed-reforms.

Vyacheslav, T. (2012), "Innovative tools for improvement of the national training system of Ukrainian civil servants and local self-government officials", *Scientific Journal of Petro Mohyla University*, Mykolaiv, No. 169, pp. 7-11.

World Bank (2017a), "Ukraine: Public finance review", The World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/Ukraine-Public-finance-review.

World Bank (2017b), "Ukraine systematic country diagnostic toward sustainable recovery and shared prosperity", Report No. 114826-UA, 28 April, The World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/268021494851394908/pdf/Ukraine-SCD-Document-April28-2017-05102017.pdf.

World Bank (2015), *Ukraine PEFA 2015, Public Financial Management Performance Report*, The World Bank, Washington, DC, https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-EN.pdf.

Додаток 3.A.
Фінансовий вимір у рамках Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Концепція передбачала створення відповідних матеріальних, фінансових та організаційних умов, а також консолідацію належних людських ресурсів для здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

З огляду на це Концепцією було закладено декілька обов'язкових принципів:

- Надання органам місцевого самоврядування ресурсів, необхідних для здійснення законних повноважень.
- Підрахунок міжвідомчих трансфертів на основі єдиних стандартів надання публічних послуг.
- Асигнування з державного бюджету безпосередньо до кожного місцевого бюджету.
- Визначення фінансового підґрунтя для здійснення власних повноважень місцевими органами влади щодо податків та зборів, що пов'язані з територією відповідної територіально-адміністративної одиниці.
- Консолідація місцевими бюджетами частини надходжень від податку на прибуток новостворених юридичних осіб впродовж п'яти років з дати інвестування в юридичну особу.
- Надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів.
- Запобігання наданню іншими органами місцевого самоврядування та виконавчими органами пільг, які зменшують дохідну частину місцевих бюджетів. Такі фіскальні пільги можуть бути запроваджені лише органом місцевого самоврядування, чий бюджет включає такі податки та збори.
- Забезпечення доступу місцевих органів самоврядування до кредитних ресурсів для реалізації ними інвестиційних проектів. Спрощення процедур затвердження позик та надання щодо них гарантій на місцевому рівні. Ці процедури повинні бути врівноважені державними методами контролю, спрямованими на запобігання нікчемності муніципальних прав власності.
- Збільшення прозорості та ефективності у використанні бюджетних коштів через запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.
- Визначення матеріальної основи місцевого самоврядування, в тому числі земель у власності територіальних громад сіл і селищ, містечок і міст, а також спільних активів у власності територіальних громад сіл і селищ, містечок і міст, районів і областей, а також встановлення відповідної бази оподаткування.

- Надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами на своїх територіях, об'єднувати власні активи та ресурси в рамках співробітництва між громадами з метою реалізації спільних програм та надання населенню прилеглих територіальних громад публічних послуг у більш ефективний спосіб.

Джерело: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Додаток 3.B. Основні нормативно-правові акти, що впливають на фіскальні відносини між рівнями врядування

Окрім Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», основними нормативно-правовими актами, що регулюють фінансування субнаціональних органів влади, є Податковий та Бюджетний кодекси України. Ці нормативно-правові акти закладають усі етапи бюджетного процесу, нагляду та аудиту, структуру та функціонування фіскальної інформаційної системи, правила обліку, а також систему звітування місцевих бюджетів і наявність фіскальних даних (Council of Europe, 2015).

Перший Бюджетний кодекс України було прийнято 2001 року, й він вирішував деякі питання фіскальної децентралізації, в тому числі розподіл доходів та видатків між різними рівнями врядування, а також впроваджував формулу дотації вирівнювання бюджетів. У 2010 року йому на заміну прийшов новий Бюджетний кодекс, спрямований на покращення прозорості та передбачуваності міжбюджетних відносин, який набрав чинності 1 січня 2011 року. Було внесено кілька змін, у тому числі:

- перенесення повноважень (вилучення функцій охорони здоров'я у громад нижчого рівня, впровадження більш докладних переліків соціальних завдань для районного рівня — райони та міста обласного й державного значення)
- надання переліку ресурсів, що має враховуватися при підрахунку індексу потенційних податкових надходжень
- система розподілу податкових надходжень між центральними та субнаціональними органами влади.

У 2010 році також було внесено зміни до Податкового кодексу, й кількість місцевих податків було зменшено з 15 до 5 (податок на нерухоме майно, окрім землі, єдиний податок, ліцензія на право здійснення підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір). Нові зміни до Податкового та Бюджетного кодексу були внесені у 2014 році й набрали чинності у 2015 році.

Таблиця **3.B**.1. **Основні нормативно-правові акти, що впливають на фіскальні відносини між рівнями врядування**

Назва	Дата набрання чинності та внесення змін	Функція
Конституція	1996 року	Визначає основні функції органів місцевого самоврядування, центрального уряду, його виконавчих органів, і сфери їхньої відповідальності
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	1997 року	Закладає підвалини для функціонування місцевих бюджетів
Закон України «Про місцеві державні адміністрації»	1999 року	Окреслює обов'язки вертикалі органів виконавчої влади на рівні областей та районів.
Бюджетний кодекс України	2001 року, зі значними змінами, внесеними у 2010–2011 та у 2014–2015 роках	Регулює відносини в рамках підготовки, розгляду, затвердження та виконання бюджетів та аналізу звітів про виконання бюджетів, а також контроль за виконанням державного бюджету України й місцевих бюджетів. Також визначає структуру розподілу податків по рівнях урядування та систему міжбюджетних трансфертів.
Податковий кодекс	2001 року, зі значними змінами, внесеними у 2010–2011 та у 2014–2015 роках	Розподіляє всі податки, що збираються, на державні податки та місцеві податки і збори.
Закон України «Про державний бюджет України»	Щорічно	Визначає міжбюджетні трансферти. Закон України «Про державний бюджет України на 2001 рік» удосконалив розподіл сфер відповідальності між центральними на місцевими органами влади.

Джерело: adapted from OECD (2003), "Multi-year investment planning for the city of Lutsk", https://www.oecd.org/countries/ukraine/35177698.pdf.

Бібліографія

Council of Europe (2015), "Local finance benchmarking: A shared tool for improved financial management", Council of Europe, Strasbourg, France, https://rm.coe.int/168064c749.

OECD (2003), "Multi-year investment planning for the city of Lutsk", OECD, Paris, https://www.oecd.org/countries/ukraine/35177698.pdf.

Додаток 3.C.
Сфера відповідальності субнаціональних органів влади

Положення про сферу відповідальності субнаціональних органів влади в загальних термінах викладені у статті 143 Конституції. Вони детально описані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Глава 3, статті 27–41) та Законі України «Про столицю України — місто-герой Київ», а також у Бюджетному кодексі України й галузевому законодавстві, в тому числі, в Земельному, Лісовому та Водному кодексах.

Що стосується функцій, то субнаціональні органи влади відповідають за такі основні напрямки:

- забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку території громади
- планування
- затвердження місцевого бюджету, облік та фінансовий менеджмент
- управління об'єктами муніципальної власності
- створення комунальних підприємств
- ліцензування та реєстрація
- регулювання земельних відносин.

Субнаціональні органи влади повинні відповідати потребам населення в областях житлового будівництва, транспорту, торгівлі, комунальних послуг, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, культури та спорту, а також захисту довкілля.

На практиці, субнаціональні органи влади забезпечують більшу частину послуг у секторах освіти, охорони здоров'я, культури та житлового будівництва й комунального господарства. Вони відповідають за: управління школами та лікарнями; надання соціального захисту, в тому числі соціальних пільг; будівництво та ремонт місцевих доріг і житла; надання комунальних послуг (водопостачання й каналізація, збирання відходів, опалення тощо), а також за місцевий транспорт і розвиток заходів та об'єктів культури й відпочинку.

Таблиця **3.C**.1. **Розбивка за повноваженнями зі здійснення видатків між державним та субнаціональними бюджетами**

	Державний бюджет	Субнаціональні бюджети
Державне управління	Законодавча та виконавча гілки влади, Президент України, проведення виборів та референдумів.	Утриманні органів місцевої влади
Освіта	Спеціалізовані державні школи та позашкільне навчання (визначаються кабінетом Міністрів), професійна, вища та післядипломна освіта.	Дошкільна, загальна початкова та середня освіта (у тому числі у спеціалізованих закладах освіти), позашкільна освіта.
Охорона здоров'я	Спеціалізовані лікарні та поліклініки, військові шпиталі, державні санаторії, санітарно-епідеміологічні станції.	Клініки для амбулаторних хворих, поліклініки, лікарні, пологові будинки, установи первинної санітарно-медичної допомоги, травматологічні пункти та станції швидкої допомоги.
Соціальний захист та соціальне забезпечення	Державні програми соціальної допомоги, виплата пенсій військовослужбовцям, державна підтримка громадських організацій, компенсації дефіциту коштів Пенсійного фонду України.	Допомога дітям та особам з низьким доходом.
Культура та мистецтво	Національні та державні бібліотеки; природні заповідники, національні музеї та виставки, національні театри та філармонії, підтримка кінематографії, телебачення, радіо, преси, державних архівів.	Місцеві бібліотеки, музеї, виставки, театри, клуби, філармонії місцевого значення, зоопарки.
Фізична культура і спорт	Державні програми розвитку фізичної культури і спорту, утримання центральних шкіл вищої спортивної майстерності, національні центри фізичної культури та спорту для населення.	Спортивні школи для дітей та юнацтва, центри фізичної культури та спорту для населення, утримання спортивних споруд.
Економічна діяльність	Економічний розвиток, розвиток транспорту, дорожньої інфраструктури, поштових послуг, телекомунікаційних та інформаційних технологій, збереження архітектурних пам'яток, будівництво національних монументів.	Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання місцевих доріг.
Інші видатки	Основні та прикладні дослідження й канали передачі інформації загальнодержавного значення, судова система, національна оборона, правоохоронні органи, національна безпека, створення та поповнення державних запасів і резервів, обслуговування державного боргу.	Місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства. Благоустрій населених пунктів

Джерело: Presentation by the Council of Europe.

Додаток 3.D.
Розщеплені податки та податки з власних джерел до реформи 2014–2015 років та після

Таблиця 3.D.1. **Розщеплені податки та податки з власних джерел до реформи 2014–2015 років та після**

	До реформи 2014–2015 років	Після реформи 2014–2015 років
Області, Автономна Республіка Крим	25% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) 100% податку на прибуток підприємств (ППП) від місцевих державних підприємств 10% екологічного податку 50% ренти за користування природними ресурсами (за винятком нафти і газу)	15% ПДФО 10% ППП 100% ППП від місцевих державних підприємств 55% екологічного податку 50% ренти за користування лісовими та водними ресурсами 25% ренти за видобуток корисних копалин
м. Київ	50% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств 35% екологічного податку 50% ренти за користування природними ресурсами (за винятком нафти і газу) 100% податку на землю 100% фіксованого сільськогосподарського податку 5 місцевих податків*	40% ПДФО 10% ППП 100% ППП від місцевих державних підприємств 80% екологічного податку 50% ренти за користування лісовими та водними ресурсами 25% ренти за видобуток корисних копалин 100% акцизного збору на роздрібну торгівлю підакцизними товарами 4 місцеві податки*
м. Севастополь	100% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств 35% екологічного податку 50% ренти за користування природними ресурсами (за винятком нафти і газу) 100% податку на землю 100% фіксованого сільськогосподарського податку 5 місцевих податків*	100% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств 80% екологічного податку 50% ренти за користування лісовими та водними ресурсами 25% ренти за видобуток корисних копалин 100% акцизного збору на роздрібну торгівлю підакцизними товарами 4 місцеві податки*
Райони	50% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств	60% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств
Міста обласного значення	75% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств 25% екологічного податку 100% податку на землю 100% фіксованого сільськогосподарського податку 5 місцевих податків*	60% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств 25% екологічного податку 100% акцизного збору на роздрібну торгівлю підакцизними товарами 4 місцеві податки*
Нові об'єднані територіальні громади		60% ПДФО 100% ППП від місцевих державних підприємств 25% екологічного податку 100% акцизного збору на роздрібну торгівлю підакцизними товарами 4 місцеві основні податки*
Інші місцеві громади (міста	25% ПДФО	100% ППП від місцевих державних підприємств

	До реформи 2014–2015 років	Після реформи 2014–2015 років
районного значення, міста, села та селища)	100% ППП від місцевих державних підприємств 25% екологічного податку 100% податку на землю 100% фіксованого сільськогосподарського податку 5 місцевих податків*	25% екологічного податку 100% акцизного збору на роздрібну торгівлю підакцизними товарами 4 місцеві податки*

Примітка: До реформи 2014–2015 років п'ятьма місцевими податками були: податок на нерухоме майно окрім землі, єдиний податок, ліцензія на право здійснення підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Після реформи залишилося чотири податки: податок на майно (податок на землю/ рента, податок на нерухоме майно окрім землі, транспортний податок), єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір.
Джерело: OECD elaboration based on diverse sources
.

4. Децентралізація у транспортному секторі України: практичний аналіз

В цьому Розділі розглянуто перспективи децентралізації у транспортному секторі України. Подано загальний огляд стану й важливості транспортної інфраструктури для економіки України, а також структур державного управління на її підтримку. Обговорюються питання, дотичні систем міського громадського транспорту, зокрема, проблеми фінансової та управлінської спроможності, регулювання й стандартів, а також, як кращі дані щодо мобільності та вдосконалення технологій можуть сприяти запровадженню більш інноваційних підходів до надання послуг транспорту в Україні. В Розділі також наголошено на важливості покращення результативності логістики зміцнення співробітництва між портами і портовими містами. Наприкінці надано низку рекомендацій з метою подальшого вдосконалення процесів децентралізації в цьому секторі.

Статистичні дані стосовно Ізраїлю надані відповідними органами країни, що несуть відповідальність за надання даних. Використання таких даних ОЕСР, в термінах міжнародного права, не протирічить статусу Голанських висот, Східного Єрусалиму та ізраїльських поселень на Західному березі.

Вступ

Транспортні мережі вплетені у тканину економіки. Коли ефективно розроблені, вони спрацьовують як двигуни продуктивності праці, інтеграції у світові ланцюги створення доданої вартості та підвищення якості життя громадян. Сектор транспорту в Україні відіграє засадничу роль щодо траєкторії розвитку та здатності розвивати економіку, зменшувати нерівність та створювати робочі місця. Водночас, зростає розуміння того негативного зовнішнього впливу, що транспорт може справляти: затори, забруднення довкілля та складнощі в торгівлі й мобільності, створені застарілою та неефективною інфраструктурою.

Як вже зазначено у Розділі 1, міські агломерації є фактором розвитку економіки України. Київ та деякі міста в центрі та на заході країни переживають припливи населення, що потребуватиме інфраструктури та коригування транспортних послуг для задоволення потреб новоприбулих. А тим часом, менші села та відділені території потребуватимуть пристосування до змін попиту в результаті старіння на скорочення чисельності населення. Щоб впоратися з такими протилежними проблемами, Україна може скористатися міжнародним досвідом розроблення та реалізації політики у сфері транспорту, що надає всьому населенню економічні, екологічні та соціальні переваги.

Як складову децентралізації, Україна включила децентралізацію в секторах як другу стадію цього процесу. Хоча до цього часу фокус більшості обговорень був на децентралізації освіти, охорони здоров'я та сектору соціальних послуг, обговорюють й децентралізацію у секторі транспорту. В цьому Розділі представлено головні проблеми сектору, а також приклади кращої практики та низку політичних ініціатив на підтримку децентралізованого розвитку сектору транспорту в Україні. Аналіз був виконаний шляхом сполучення інтерв'ю в рамках місій до України з метою зібрати факти та вторинних джерел інформації.

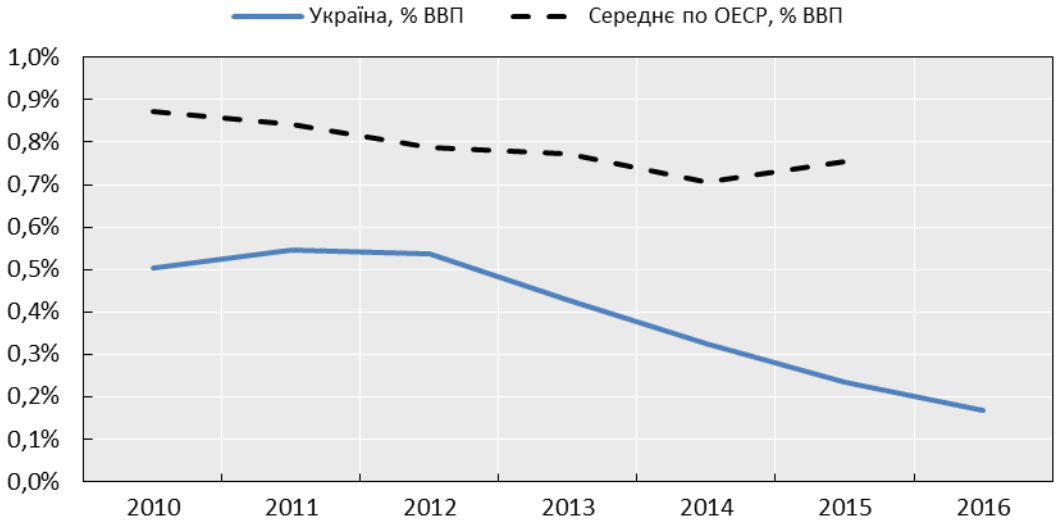
Стан транспортної інфраструктури в Україні

Сектор транспорту відіграє вирішальну роль в економіці України. У 2016 році на транспортні та складські послуги припадало 6,8% валової доданої вартості та 6,1% зайнятого населення (порівняно до 4,4% та 4,9% в країнах-членах ОЕСР у 2014 році1). Для економіки України характерно інтенсивне використання транспорту: у 2005 році виробництво на суму один долар ВВП потребувало майже 6 тон/км транспортування вантажів, що 10 разів перевищує цей середній показник в ЄС (World Bank, 2010). Це стало результатом великої залежності від виробництва та експорту металів, залізної руди та зерна.

Через хронічний брак інвестицій, отримана у спадщину від радянських часів транспортна інфраструктура була недостатньо модернізована, що зумовлює високий рівень її зношеності та збільшує невідповідність пропозиції транспортної інфраструктури та попиту на неї (Foundation for Effective Governance, 2011). Інвестицій в основні фонди у транспортній галузі (за виключенням трубопровідного транспорту) скоротилися до 0,2% ВВП у 2016 році (Графік 4.1). Підготовка до чемпіонату з футболу Euro-2012 UEFA (Україна й Польща приймали чемпіонат разом) стимулювала видатки на інфраструктуру у 2012 році: наприклад, монополіст Укрзалізниця інвестувала в новий рухомий склад та підвищила швидкість пасажирських потягів між Києвом, Львовом і Харковом. Проте, за винятком 2012 року, інвестиції України во внутрішню інфраструктуру в останні

роки були нижчими, ніж середній показник останніх років в країнах-членах ОЕСР. Анексія Криму на початку 2014 року та розгортання збройного конфлікту на сході країни в Донецькій і Луганській областях справили значний вплив на сектор через втрату великої кількості стратегічно важливих транспортних активів (автошляхи, залізниця, морські порти й інфраструктура аеропортів), а також важливих ринків. Обмеженість коштів Державного бюджету через значне зростання воєнних видатків та видатків на соціальні програми на підтримку внутрішньо переміщених осіб (ВПО) додатково стримує інвестиції у транспортну інфраструктуру.

Графік 4.1. **Інвестиції в сектор транспорту в Україні та в країнах-членах ОЕСР ***



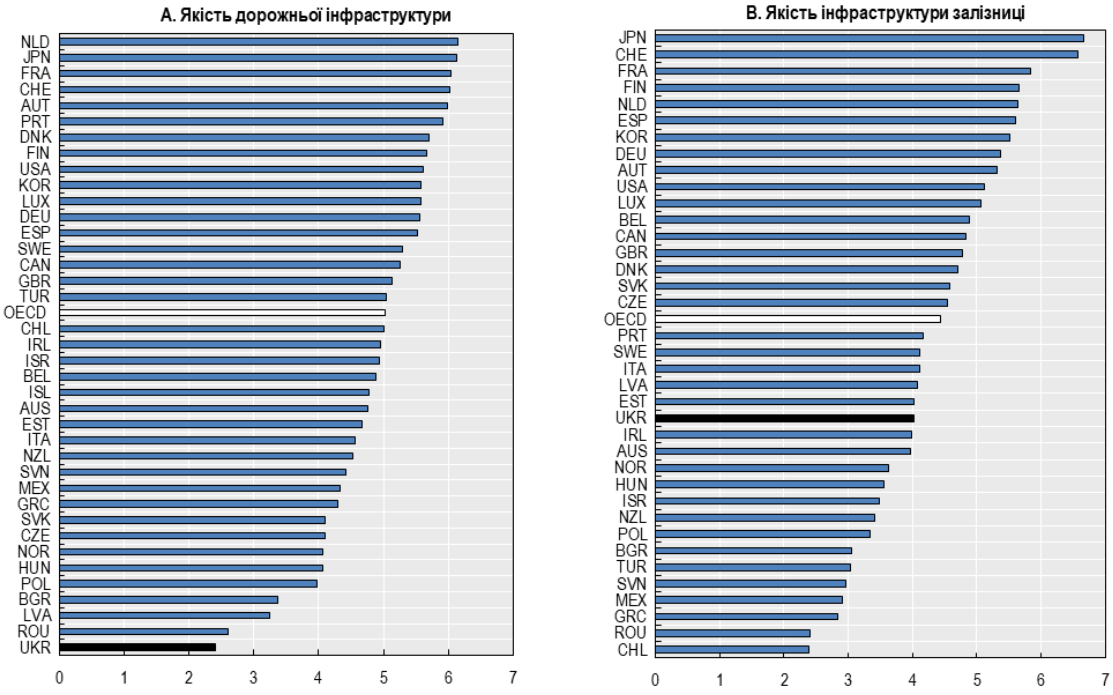
* Частка ВВП, що необхідна для інвестування в транспортну інфраструктуру, залежить від низки факторів, таких як якість і вік функціонуючої інфраструктури, зрілість транспортної системи, географічних особливостей країни та інтенсивності використання транспорту в секторі виробництва. Таким чином, потрібна обережність при порівнянні даних країн щодо інвестування.
Джерело: Державна служба статистики України (2015), "Транспорт і зв'язок України"; OECD (2017a), Інвестиції в інфраструктуру (показник), https://data.oecd.org/transport/infrastructure-investment.htm (станом на 30 січня 2018 р.).

Недостатність інвестицій у транспортну інфраструктуру по всіх регіонах України та у містах може стримувати зростання економіки у майбутньому. І навпаки, модернізація транспортної інфраструктури, може закрити розрив у з'єднаності міських та сільських територій. Однак, дослідження ОЕСР висвітлило, що вплив інвестицій в інфраструктуру залежить від того, наскільки якісно інвестуванням управляють і наскільки воно скоординовано з іншими аспектами політики регіонального розвитку – з освітою і навчанням робочої сили (OECD, 2016b). В літературі стосовно впливу інвестицій в інфраструктуру на результативність економіки висловлено думку, що органи влади мають першочергово інвестувати в під-сектори з найгіршою інфраструктурою (зокрема, в Україні – це дороги), бо прибутковість інвестицій в інфраструктуру збільшується там, де нижчий рівень поточного фінансового забезпечення (UNECE, 2016).

Щільність доріг України (277 км доріг на 1000 кв.км) є низькою порівняно до більшості країн-членів ОЕСР (середній показник ОЕСР: 1 516 км доріг на 1000 кв.км). Опитування керівників бізнесу, виконане для Звіту про

конкурентоспроможність Global Competitiveness Report (GCR) демонструє, що дорожня інфраструктура вважається найбільш проблемною сферою: Україна посіла 134-те місце серед 138 країн за показником сприймана якість дорожньої інфраструктури країни, отримавши 2,4 бали із семи (World Economic Forum, 2016).2 Сприймана якість дорожньої інфраструктури є найнижчою, ніж в усіх країнах-членах ОЕСР. Мережа залізничних шляхів має найбільшу протяжність в Європі (за виключенням Російської Федерації). Щільність залізниці (37,2 кв.км) є більшою за цей показник багатьох великих країн-членів ОЕСР, зокрема США і Туреччини. Як наслідок, сприймана якість інфраструктури залізниці (4 з 7), – показник вищий, ніж у багатьох країнах-членах ОЕСР, - що говорить про більшу надійність залізниці, порівняно з автошляхами (Графік 4.2).

Графік 4.1. **Якість доріг та інфраструктури залізниці***



* В рамках *The Global Competitiveness Report*'s виконано опитування: керівників просили оцінити, за шкалою від 1 до 7, один окремий аспект їх операційного середовища (у даному випадку – якість доріг, включно з їх протяжністю та станом, та інфраструктури залізниці).
Джерело: World Economic Forum (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1.

З початку 2000-х років, автомобільні перевезення (вантажні та пасажирські) швидко зростали разом із кількістю одиниць автотранспорту. Однак, будівництво і ремонт доріг відставали від зростання перевезень – 50% доріг не відповідають національним стандартам покриття доріг, а 40% не відповідають національним стандартам вантажопідйомності. Як наслідок, середня швидкість на автомагістралях становить від третини до половини швидкості у Західній Європі (Ukraine Transport Policy Note, 2016). Низька якість доріг також робить свій внесок у кількість аварій та смертей на дорогах: у 2013 році, кількість смертельних випадків на 100 000 населення сягнула 11,3, що значно перевищує середній

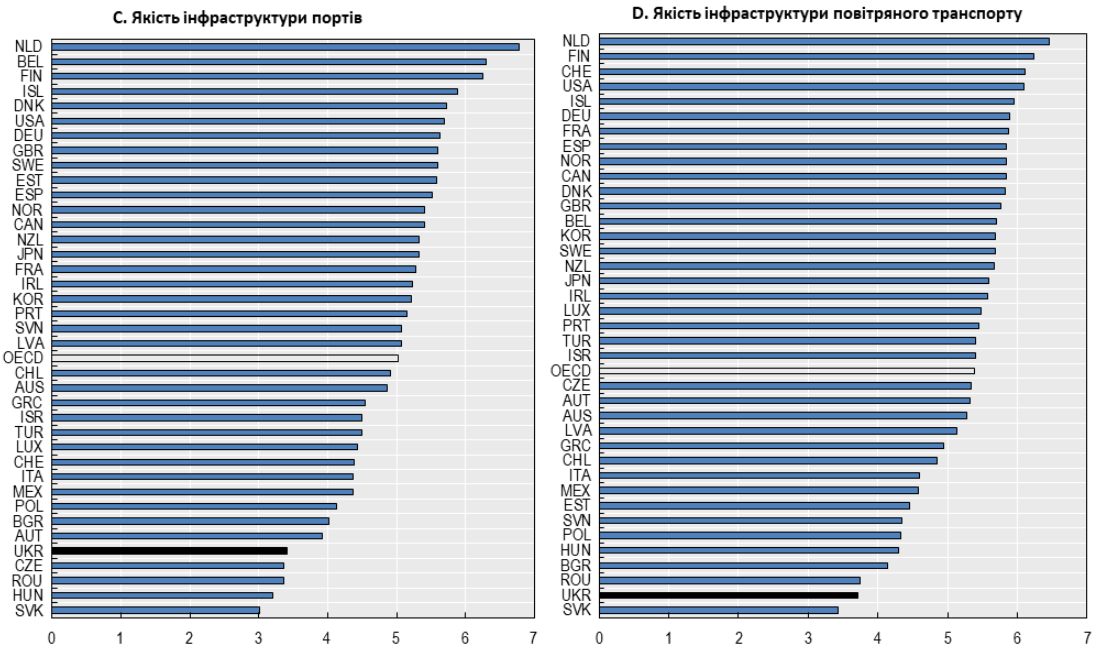
показник в країнах-членах ОЕСР 6,8.3 Якість доріг та щільність інфраструктури підтримки (заправки) значно відмінні по регіонах: показники дорожньої інфраструктури (Таблиця 4.A.1 у Додатку 4.A) та дані регіонального опитування керівників демонструють, що найкращі дороги знаходяться у Києві, Київській області, у Полтаві та Харкові. І навпаки, сільськогосподарські регіони на заході та в центрі України мають найгіршу дорожню інфраструктуру. Серед регіонів, де знаходяться великі міські агломерації, особливо в поганому стані знаходяться дорожні мережі Дніпропетровської та Львівської областей. Позитивним є той факт, що згідно даних третьої хвилі Всеукраїнського муніципального опитування, має місце деяке покращення сприйманої якості доріг в найбільших українських містах протягом періоду між 2015 і 2017 роком.

Система залізничних шляхів є основою вантажних перевезень на відділені відстані, тому на залізницю припадало 58% загального обороту вантажів по всій Україні у 2015 році.4 Система залізничних шляхів відіграє вирішальну роль у транспортуванні українських експортних товарів, – зерна та сталі, - до портів на Чорному морі, а також у постачанні проміжної продукції/напівфабрикатів (вугілля, коксу, заліза та добрив) промисловим підприємствам і сільському господарству. Як наслідок, на залізничних шляхах України дуже висока інтенсивність вантажних перевезень, але нижча, ніж у Західній Європі, швидкість потягів. Інфраструктура української залізниці потребує значної модернізації. Наявність одноколійних шляхів у багатьох частинах мережі означає, що при пасажирських та вантажних перевезеннях користуються тими самими коліями, що значно знижує середню швидкість пасажирських потягів. Середній вік локомотивів і пасажирських вагонів на балансі національної компанії-перевізника Укрзалізниця перевищує 40 років. (Ukraine Transport Policy Note, 2016; Foundation for Effective Governance, 2011).

Звіт про конкурентоспроможність в світі (*The Global Competitiveness Report*) містить оцінку сприйманої якості морських портів й інфраструктури повітряного транспорту. Сприймана якість інфраструктури портів (3,1 з 7) та інфраструктури повітряного транспорту (3,7 з 7) є кращими, ніж сприймана якість дорожньої інфраструктури, але все ж це нижче цього показника майже в усіх країнах-членах ОЕСР Графік 4.3).

Переважна більшість (80%) інфраструктури в 13 українських морських портах5 або застаріла, або зношена. Наприклад, 11% причалів не здатні функціонувати. Україна має достатньо обмежену кількість глибоководних об’єктів портової інфраструктури та обмежені глибини фарватері підходу. Що створює технічні обмеження для багатьох сучасних великих суден (Ukraine Transport Policy Note, 2016). Розширення експорту зерна стає обтяжливим для обмеженої спроможності портів, і це доводить необхідність будівництва нових зернових елеваторів та пристосування існуючої складської спроможності. Нестача мультимодальної логістичної інфраструктури та недостатній розвиток оброблення контейнерів збільшує вартість контейнерних перевезень. В цілому, очевидна необхідність інвестувати в модернізацію портової інфраструктури України (включно із такими стратегічними активами держави як причали акваторії та швартові стінки.

Графік 4.2.. **Якість морських портів та інфраструктури повітряного транспорту ***



* В рамках *The Global Competitiveness Report*'s виконано опитування: керівників просили оцінити, за шкалою від 1 до 7, один окремий аспект їх операційного середовища (у даному випадку – якість доріг, включно з їх протяжністю та станом, а також якість морського порту й інфраструктури повітряних сполучень).

Джерело: World Economic Forum (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1.

В пасажирських перевезеннях домінують міжнародні маршрути: у 2016 році в Україні на міжнародні перевезення припадало 90% загального обсягу пасажирських перевезень повітряним транспортом. Частка внутрішніх пасажирських перевезень повітряним транспортом є достатньо невеликою для країни розміром України.6 Проте, це можна пояснити відносно низьким рівнем доходу на душу населення, застарілою інфраструктурою багатьох регіональних аеропортів та наявністю добре розвиненої мережі залізниці на території країни, що забезпечую високий рівень поєднаності головних міст. Через два аеропорти агломерації Києва (аеропорти Бориспіль і Жуляни) пройшли 75,6% усіх пасажирів повітряного транспорту у 2016 році. Після значного згортання діяльності у 2014-15 роках, авіаційна галузь продемонструвала дуже позитивну динаміку у 2016 році, коли кількість авіапасажирів (5,7 мільйона) перевищила рівень 2013 року (5,2 мільйона).

Однак, нестача інвестицій в інфраструктуру у державній власності гальмує розвиток повітряного транспорту. Якщо подивитися на інфраструктуру, помітний різкий контраст між аеропортами, де аеродром (світлова смуга, доріжка правування, місце стоянки, тощо) отримав переваги від державних інвестицій з бюджету Euro-2012, та рештою аеропортів. До першої групи належать всі аеропорти у державній власності (Київ-Бориспіль та Львів-Галицький), а також аеропорт Харків, які є прикладом успішного публічно-приватного партнерства (ППП) у сфері транспортної інфраструктури (фінансування будівництва нового пасажирського терміналу).

Більшість інших аеропортів знаходяться у власності міста (часом області) та мають застарілу інфраструктуру (стару і зношену злітно-посадкову смугу). Дніпро, - єдиний з великих аеропортів з негативним зростанням потоку пасажирів у 2016 році, - постійно оголошував переривання польотів через проблеми безпеки, пов'язані із функціонуванням світлової смуги. У більшості випадків місцева влада (власники інфраструктури аеропортів) не мають необхідних коштів, щоб фінансувати ремонт і модернізацію аеродрому, а відтак лобіюють виділення коштів з Державного бюджету Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року, яку ухвалено у лютому 2016 року, передбачає суттєву реформу управління аеропортами.[7] Усі аеродроми мають бути передані до новоствореного державного підприємства з кращою спроможністю залучати фінансування (наприклад, від міжнародних фінансових інституцій), а відтак, – інвестувати в модернізацію аеродромів (Кабінет Міністрів України, 2016).

Зміцнення державного управління та координації у секторі транспорту

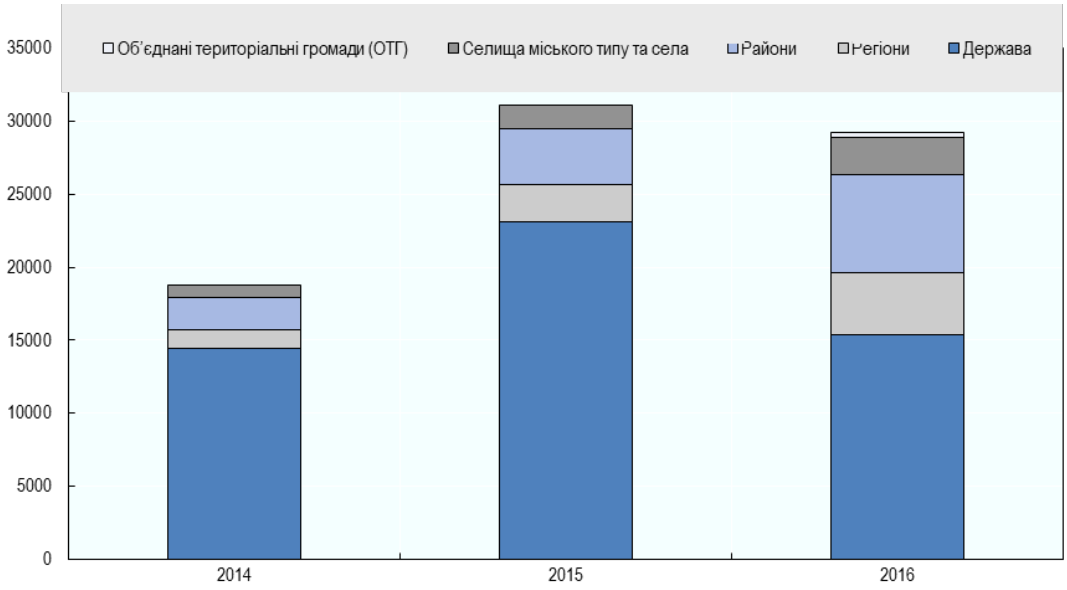
За умови правильної реалізації реформи, децентралізація може бути ефективним інструментом політики підсилення державного управління, прозорості та підзвітності на місцевому рівні. Аналіз структури державного управління та інституцій у секторі транспорту в Україні виявляє відсутність низки суттєвих для децентралізації передумов.[8] Наприклад, структури державного управління є занадто централізованими, при значній фрагментарності розподілення функцій між компонентами системи. Нагальна потреба – зміцнити бюджетну автономію на субнаціональному рівні з метою інвестувати в транспортну інфраструктуру, краще узгодити функції з доходами, а також розбудувати управлінську й операційну спроможності на місцевому рівні. Також не вистачає ефективних механізмів координації, що призводить до ускладнень в управлінні спільними функціями на всіх рівнях врядування, між сусідніми юрисдикціями та структурами з відмінними функціями у сфері транспорту. Було розроблено нову стратегію розвитку транспорту з метою розв'язати деякі з цих проблем; на разі органи державного управління мають приділити увагу втіленню стратегії в життя.

Централізоване державне управління та фрагментарність відповідальності стримує розвиток сектору транспорту

Незалежно від недавніх успіхів реформи децентралізації, структура державного управління в секторі транспорту в Україні залишається дуже централізованою і на загальнонаціональному, і на регіональному рівнях. Графік 4.4 відображає динаміку видатків бюджетів у секторі транспорту на різних рівнях врядування. Загальний обсяг фінансування сектору транспорту сягав 29,2 млрд грн (882 мільйони євро) у 2016, або 3,5% Державного бюджету України. Це становить значне скорочення порівняно до 2015 року, коли на сектор транспорту було виділено 4,6% від загального обсягу державних видатків. Помітно, що в загальній сумі видатків на транспорт значно скоротилася частка фінансування органів управління на центральному рівні: з 74% у 2015 р. до 52% у 2016 р. Більшу частку зменшення суми засвоїли обласні державні адміністрації (включно із містом Київ) та міста обласного значення: їх сукупна частка у видатках на сектор транспорту зросла з 20% у 2015 р. до 37% у 2016 р. Решта коштів була витрачена районними держадміністраціями (0,5%), містами районного значення (1,8%), селищами міського типу (1,5%), селами (5,3%) та об'єднаними територіальними громадами (ОТГ) (1,3%) (Міністерство фінансів України, 2017). З плином часу можна

очікувати стале зростання частки видатків ОТГ в загальному обсязі видатків на транспорт, мірою подальшого формування ОТГ, розвитку податково-бюджетної децентралізації й подальшої передачі функцій на місцевий рівень врядування.

Графік 4.3. **Видатки Державного бюджету на потреби сектору транспорту в Україні**

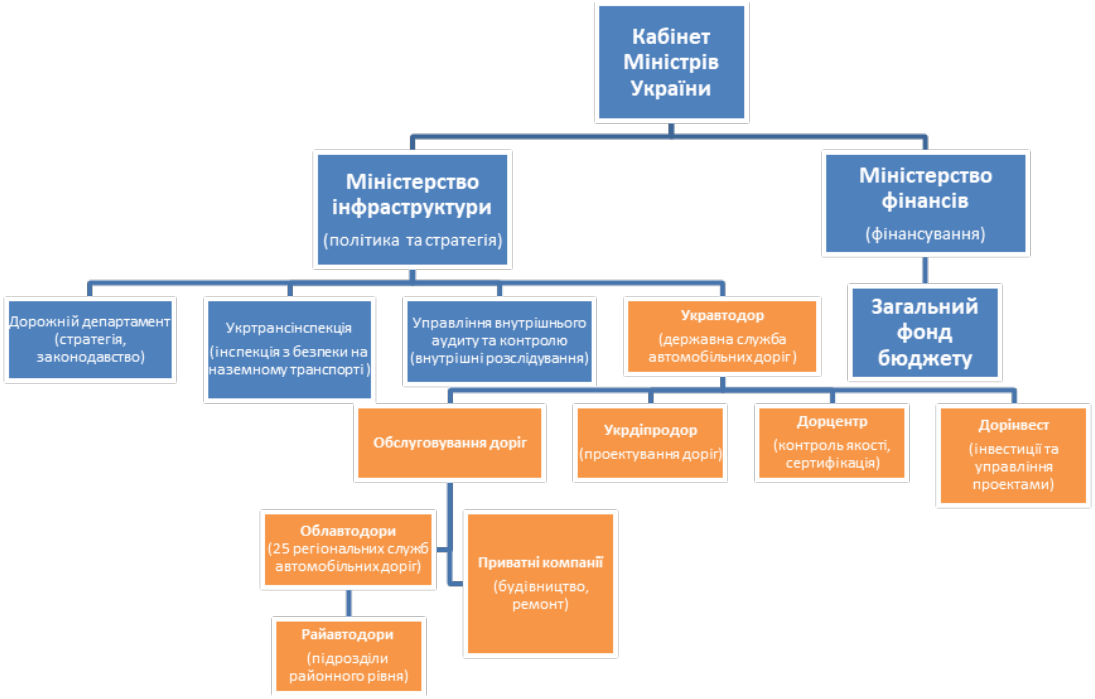


Примітки: В цьому графіку термін "Регіони" охоплює обласні державні адміністрації (ОДА) та Київську міську державну адміністрації (КМДА). Термін "Райони" включає міста районного підпорядкування та районні державні адміністрації (РДА). Термін "Селища міського типу та села" охоплює міста районного підпорядкування, селища міського типу та села. Ці дані відображають, головним чином, витрати на дороги, частка яких сягала 92% бюджетних видатків на транспорт у 2014 і 2015 роках, та 86% у 2016 році.
Джерело: Міністерство фінансів України (2017), "Державний бюджет України на 2016 рік", https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202016.pdf (станом на 13 лютого 2018 р.).

Для держави дорожня інфраструктура є важливим пріоритетом, і на ці цілі у 2016 р. було виділено 86% від загального обсягу видатків Державного бюджету на транспорт. Варто зазначити, що приблизно 69% доріг з твердим покриттям належать до категорії місцевих доріг, проте органи врядування отримали тільки 40% видатків на дороги. Це відображає обмежену спроможність органів влади на місцях забезпечувати функціонування й ремонт місцевих доріг (Графік 4.A.1 у додатку 4.A демонструє значні відмінності у видатках на цілі транспорту по областях). В рамках децентралізації доріг, ремонт і функціонування більшості державних доріг у 2018 році буде передано на регіональний рівень, а державне дорожнє відомство Укравтодор фокусуватиме увагу на автомагістралях загальнонаціонального значення (коло 50 000 км з 170 000 км доріг у державній власності). Для фінансування утримання та ремонту доріг створюється новий загальнонаціональний Дорожній фонд (він частково фінансується за рахунок акцизного податку на пальне): 35% з коштів цього фонду отримуватимуть регіони. Мета цієї реформи – наблизити систему управління дорожнім господарством до стандартів ЄС та покращити фінансування утримання та ремонту доріг (Ukraine Transport Policy Note, 2016).

Територіальне розподілення населення та його соціально-економічна діяльність у таких сферах як зайнятість, освіта, охорона здоров'я, роздрібний продаж і послуги, формують мережі транспорту й доріг. В свою чергу, дотична транспорту політика впливає на результати широкого спектру напрямів політики, включно із зростанням економіки, наслідками для екології, житлового господарства, землекористування, планування територій, соціальної справедливості, торгівлі та регіонального розвитку. З огляду на це, нові законодавчі та регулятивні акти, що мають відношення до транспортної інфраструктури та мобільності, мають розроблятися в процесі консультацій з відповідними міністерствами (Міністерством економічного розвитку і торгівлі, Міністерством фінансів, Міністерством екології та природних ресурсів, Міністерством інфраструктури та міністерством регіонального розвитку). В процесі децентралізації в секторах такий підхід буде біль збалансованим; політика буде більш узгодженою; зменшуватимуться шанси на дублювання заходів і марну діяльність, а також на втрату відповідальності. Графік 4.5 ілюструє інституційну структуру органів управління дорожнім господарством України. Управління розгалуженою мережею доріг у державній власності зараз централізовано в Укравтодорі та його 25 регіональних структурах. В цей час, не існують а ні міжміністерські робочі групи, а ні офіційні механізми між-міністерської координації політики у сфері транспорту.

Графік 4.4. **Інституційні відносини органів, відповідальних за дорожнє господарство в Україні**



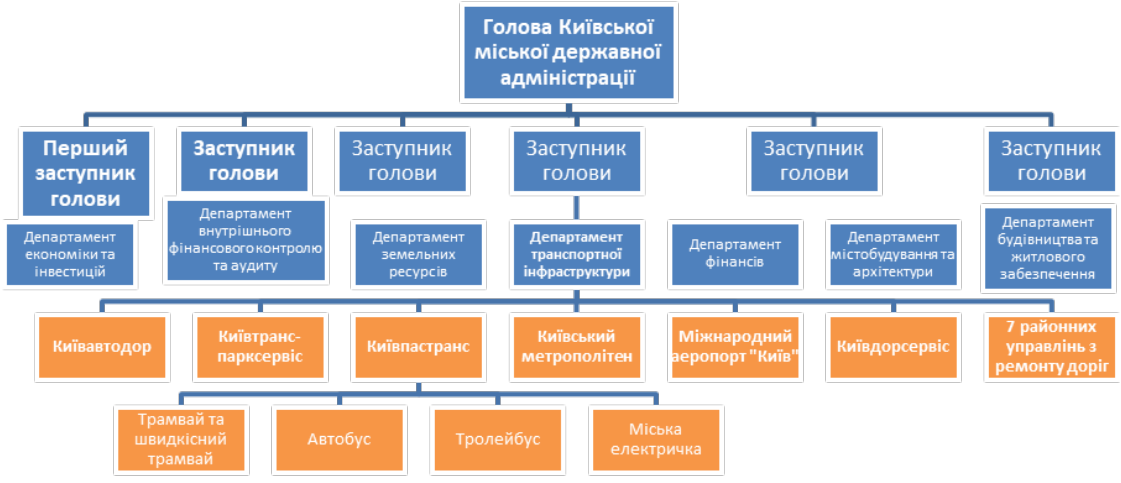
Джерело: Міністерство інфраструктури (2015).

Масштаб міських перевезень громадським транспортом часто виходить за межі адміністративних кордонів міст, що створює значні перешкоди для координації транспортної політики між муніципалітетами. Підхід з гори до низу до розробки планів у сфері транспорту не дозволяє органам влади на місцях розробляти динамічні рішення, що реагують на розширення міської території та зміни в

моделях мобільності в містах. І в цьому сенсі, реформа децентралізації та об'єднання громад, що тривають, допомагають розбудувати масштаб і спроможність на місцевому рівні, що дозволяє надавати якісніші публічні послуги за більш доступною ціною. Фіскальна децентралізація надає сильний поштовх розвитку міської транспортної інфраструктури й послуг, і це створює можливості для автономних місцевих адміністрацій стало генерувати доходи та піднімати ефективність публічних видатків. Наприклад, повідомлялося про заходи ОТГ з ремонту й утримання місцевих доріг, витрати на які становили п'яту частину витрат, заявлених державними й регіональними дорожніми відомствами (інтерв'ю ОЕСР, 2017).

В таких великих метрополіях як Київ, ефективне планування послуг громадського транспорту стримується невідповідною координацією між органами врядування на центральному, обласному та міському рівні, підлеглими їм організаціями та сусідніми муніципалітетами. Графік 4.6 подає головні інституційні складові надання послуг громадського транспорту в місті Київ. В самій міській адміністрації обмежено координацію транспортної політики між департаментами, що відповідають за транспортну інфраструктуру, будівництво і житлове господарство, розвиток, планування міської території та землекористування. Крім цього, мало чи зовсім відсутні стимули до співпраці й співробітництва адміністративних органів. Не існує чи, у кращому випадку, обмежена діяльність формалізованих механізмів координації Державної адміністрації Київської області, Державної адміністрації міста Київ і таких комунальних підприємств як Київпастранс, що надає більшість послуг громадського транспорту Києва; Київський метрополітен, що надає послуги системи метро в Києві.

Графік 4.5. **Інституційні відносини Київської міської державної адміністрації (КМДА) та муніципальних транспортних компаній**



Джерело: Київська міська державна адміністрація (2018a), "Структура", https://kyivcity.gov.ua/content/26_struktura.html (станом на 31 січня 2018 р.); Київська міська державна адміністрація (2018b), "Підпорядковані підприємства", https://kyivcity.gov.ua/files/2017/12/22/Pidporyadkovani-DTI-KMDA-pidpryiemstva.pdf (станом на 31 січня 2018 р.).

Потрібний новий фокус реалізації стратегії в секторі транспорту

Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року була представлена Міністерством інфраструктури у січні 2017 року. Стратегію розроблено за фінансової підтримки ЄС в рамках проекту на підтримку реалізації Україною Угоди про асоціацію з ЄС. В документі відображено засадничі принципи ефективної політики у сфері транспорту – зокрема, необхідність узгоджувати пріоритети політики у сфері транспорту з ширшими завданнями країни щодо економіки, екології та в соціальній сфер, а не фокусуватися виключно на розвитку інфраструктури. Наприклад, в міських агломераціях з низькими доходами часто доступ до мереж громадського транспорту є недостатнім. Обмеження інтеграції сегментів населення з низькими доходами на міських ринках праці – це контрпродуктивно і спрацьовує виключно на зростання нерівності. Стратегія також відображає необхідність підтримки розвитку менш вуглецевих та потребуючих менше простору засобів пересування, таких як хода пішки, їзда на велосипед, потяги і автобуси. Пріоритет уваги віддано належному утриманню та модернізації функціонуючої інфраструктури, перед тим, як намагатися реалізувати нові потенційно витратні проекти будівництва. Досягнення ефективної рівноваги між утриманням інфраструктури та інвестуванням в нове будівництво є дуже важливим – загальні витрати на збереження погано відремонтованої дороги можуть перевищувати у три-сім разів вартість утримання в належному стані відповідно відремонтованої дороги (OECD/ECLAC, 2012).

Крім цього, стратегія також вказує на потребу України сприйняти мультимодальний підхід з фокусом на розбудові спроможності різних засобів транспорту з матою покращити поєднаність, мобільність і доступність. Наприклад, на периферії Києва транспортно-пересадочні вузли відчувають зростання напруження через великі обсяги пасажиропотоків, що змінюють види транспорту. З огляду на майбутнє значне зростання чисельності населення в містах і селах навкруги Києва, ця проблема тільки набиратиме оберти. Вдосконалення інтеграції різних видів транспорту має спрацювати на покращення мобільності і зменшити затори. На додаток, системи громадського транспорту в Україні потребують значної модернізації інфраструктури, державного управління й адміністрування для задоволення швидко зростаючих потреб населення. Управлінські заходи з боку попиту, - на кшталт оплати за в'їзд до центру міста в робочі дні, а також інвестиції в альтернативні види транспорту, - можуть сприяти підвищенню фіскальної стабільності та скоротити додаткові видатки на інфраструктуру й оновлення рухомого складу.

На шляху у майбутнє набуває ваги ефективна реалізація стратегії розвитку транспорту. Стратегії розвитку транспорту можуть стати ефективним інструментом структуризації та координації дій у цьому секторі. Дуже важливо розробити реалістичні цілі та стадії реалізації стратегії, щоб генеральні плани розвитку транспорту мали чітко визначений бюджет, а відтак, і перспективу отримати фінансування у повному обсязі. Наприклад, транспортною стратегією передбачено щорічні потреби інвестування в дороги на рівні 35-40 млрд грн, (1,1-1,2 мільярди євро), що значно перевищує поточний рівень видатків на дороги (25 млрд грн у 2016 р.). Розриви у фінансуванні можна закрити через розширення бюджетної автономії на субнаціональному рівні та використання нових джерел фінансування – наприклад, оплати користування дорогами. Україні також варто розвивати механізми координації між регіонами політики у сфері транспорту, зокрема з

акцентом на покращенні результативності логістики та міжрегіональних транспортних зав'язків.

Важливо мати дійові механізми координації на підтримку переходу до децентралізованого сектору транспорту

Вдосконалення конфігурації зав'язків та результатів діяльності сектору транспорту в Україні потребує міцних інституційних засад і чітких механізмів розроблення й реалізації політики на загальнонаціональному та субнаціональному рівнях. Належно визначені рамки загальнонаціональної політики можуть спрацювати на вдосконалення планування місцевого транспорту і зміцнення місцевої спроможності інвестувати в міську мобільність.

Враховуючи складність існуючих інституційних структур, розвиток міського транспорту в межах метрополій потребує ефективної координації в органах державного управління (на рівні департаментів) та між різними рівнями врядування. Органи управління міст могли б більш тісно працювати з муніципальними компаніями та приватними перевізниками задля створення інтегрованої системи громадського транспорту, що покращує мобільність та поєднаність для всіх громадян й базується на дружніх до довкілля технологіях і на принципах сталого розвитку. В агломерації Києва важливу роль відіграє координація з муніципалітетами навколо міста, бо багато їх мешканців часто приїжджають до міста, щоб отримати доступ до зайнятості та послуг. В приміських муніципалітетах планування землекористування та житлової забудови може мати значні наслідки щодо потреб в інфраструктурі й транспорті самого міста Київ. Нестача координації відображає необхідність цілісного підходу з сильними повноваженнями й чіткими інструкціями щодо узгодження заходів розвитку міського транспорту.

Покращення співробітництва й координації може сприяти вирішенню проблем, що виникають через нечітке розподілення функцій на рівнях врядування. Наприклад, у правовому полі не чітко визначено, як саме мають бути розподілена відповідальність за фінансування й утримання доріг на місцевому рівні. Як результат, не чітко визначена відповідальність ОТГ і районних адміністрацій стримує стратегічне довгострокове інвестування в дороги й розвиток транспортної інфраструктури.

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) у сфері надання послуг громадського транспорту в Україні знаходиться на стадії започаткування. ММС є особливо важливим для сільських територій, де високий рівень фрагментації території все ще є джерелом за великих витрат на координацію. Об'єднання муніципалітетів може спрацювати як поштовх до горизонтальної співпраці для розвитку транспорту. В місцях, де об'єднання громад не є можливим через причини політичного характеру, співробітництво, зокрема, між ОТГ і не об'єднаними громадами, є менш помітним (інтерв'ю ОЕСР). На сайті Міністерства регіонального розвитку подано перелік 133 проектів ММС, що вже реалізуються.9 Три з усієї кількості – це проекти транспортних послуг, а 16 – проекти ремонту й утримання доріг. З метою покращити підтримку надання транспортних послуг муніципалітетами, державі варто розглянути охоплення договорами ММС відносин ОТГ і не об'єднаних громад. ММС – це ефективний інструмент політики для розроблення рішень щодо мобільності в умовах перетину адміністративних меж населених пунктів, а також може спрацьовувати як передумова об'єднання завдяки покращенню інтеграції

ізольованих груп населення з сусідніми місцевостями. У Вставці 4.1 подано деяку приклади з досвіду Польщі у розвитку ММС для надання послуг громадського транспорту.

Вставка 4.1. **Міжмуніципальне співробітництво у сфері громадського транспорту: досвід Польщі**

Верхня Сілезія

Реформи децентралізації, у сфері транспорту, що мали місце в Польщі у 1990-х роках, створили значні проблеми для Верхньої Сілезії, - традиційно промислового регіону з гірською добичу, - для якого характерні значні маятникові потоки між місцями проживання та місцями роботи. З огляду на відсутність фінансування з Державного, чи регіонального бюджетів, муніципалітети мали робити фінансові внески до Асоціації муніципального громадського транспорту промислового району Верхньої Сілезії, у розмірі фіксованого відсотку від загального обсягу доходів їх бюджетів. З встановленим відсотком часто на погоджувалися, бо менші громади не могли собі дозволити сплатити більше, ніж половину суми запропонованого внеску, і кінець кінцем загрожували вийти з об'єднання. Наприкінці 1990-х і на початку 2000-х років, якість послуг громадського транспорту значно погіршилася, бо на Асоціацію були передані функції, внаслідок чого громадський транспорт для мерів став неважливим, в термінах політики.

Нову модель було запропоновано у 2007 році: внески розраховувалися на базі дефіциту певної окремої автобусної лінії. За нових умов базою для розрахунку внесків муніципалітетів стала кількість пасажирів, - (цю цифру отримували через репрезентативний обрахунок пасажирів), - помножена на суму середнього доходу на пасажира (однаково по всій мережі) мінус чиста вартість. Дефіцит ділився між муніципалітетами в залежності від машино-кілометрів на території громади. Нова модель далека від досконалості, проте започаткувала систему, більше орієнтовану на обслуговування клієнта.

Гдиня

В місті Гдиня у 1992 році створено власне відомство, відповідальне за громадський транспорт (ZKM Gdynia) ZKM Gdynia розробила уніфіковану транспортну мережу і уклала контракти з громадами, що охопили як автобусні маршрути в їх межах, так і автобусні маршрути між громадами. В кожному контракті була зазначена потрібні частота перевезень і рівень якості обслуговування; були проведені тендери - окремо для відбору перевізника, і окремо для громади-партнера. Якщо для 1990-х років поширеним був механізм міжмуніципального співробітництва (ММС), у 2000-х роках у Польщі поширення набула модель на засадах контракту. Мережа надає пасажиру можливість купити дійсний у всій мережі єдиний квиток, а також отримувати

інформацію про весь громадський транспорт в певній місцевості.

Уроки, отримані з досвіду Польщі щодо міжмуніципального співробітництва у сфері громадського транспорту

Об'єднання та угоди є ефективними інструментами ММС. Законодавство має дозволяти місцевим органам влади вільно об'єднуватися та адаптувати контрактні документи до своїх потреб..

ММС у сфері громадського транспорту є більш складним, ніж коли йдеться про утримання й ремонт доріг, і зазвичай потребує підписання контракту, а не угод в рамках цивільного права.

Створення асоціації не має означати, що місцева влада позбулася своєї політичної відповідальності.

Асоціація працює з двома типами клієнтів: власні члени, які потребують персональної пропозиції, та кінцеві користувачі, яким потрібна масова пропозиція. Асоціація має прагнути обслуговувати обидві групи якомога краще.

Інтеграція оформлення проїзних документів (квитків) не передбачає обов'язку повної інтеграції функцій управління..

Джерело: Wolański, M. (2017), "Inter-municipal co-operation as a tool to foster road infrastructure development and efficient public transport service delivery".

Модернізація систем міського громадського транспорту

Україна має один з найвищих показників урбанізації і Європі де 70% населення проживає в містах. Демографічні тенденції, такі як старіння, зменшення сільського населення, міжрегіональна міграція та зростання населення в містах та наближених до міст районах, окреслюють вимогу до транспортних послуг. По всій країні системи громадського транспорту, отримані у спадок з Радянських часів, знаходяться у напівзруйнованому стані, та після років недостатності інвестицій, послуги громадського транспорту борються щоб задовольнити складні моделі попиту на пересування, що розвиваються.

З 2,9 мільйонами населення та площею 835 км2 Київ є сьомим найбільшим містом Європи. Його населення постійно зростає протягом останніх 15 років, кількість власників приватних авто та користування ними зростали разом з кількістю населення. Для боротьби із забрудненням повітря, заторами та і іншими негативними побічними наслідками зростання чисельності населення та популяції власників автомобілів, Києву потрібно розробити швидку, недорогу, сталу, мультимодальну систему мобільності для всіх громадян, включно з тими, хто мешкає у районах з низькими доходами, з меншою кількістю пересадок для отримання транспортних послуг та можливостей трудової зайнятості.

Мережа громадського транспорту в Києві є щільною у порівнянні з іншими містами Європи, де 94% населення живе на відстані 400 метрів від зупинки транспорту (Oh and Nunez, 2016). Система підземного метро є старою, проте дуже ефективною, і в 2017 році вона перевезла 45% пасажирів (або 1,4 мільйони пасажирів щодня).

Автобуси є другим за популярністю видом громадського транспорту, на них припадає 28% пасажирів громадського транспорту (849 300 пасажирів щодня). Система тролейбусів є відносно сучасною та перевезла 15% пасажирів в 2017 році. Решту пасажирів перевозили трамваї (11%) та міська електричка (0,6%) (Київський Департамент статистики, 2018).

У Києві, як й у більшості інших частин України, відсутність ресурсів для утримання транспортної інфраструктури та для інвестування призводить до надання послуг неналежної якості та обмеженого застосування правил дорожнього руху; екологічні стандарти стримують мобільність; а сильна ринкова влада діючих перевізників створює перешкоди для виходу на ринок інших і гальмує конкуренцію.

Україні потрібно посилити фінансову та управлінську спроможності на місцевому рівні

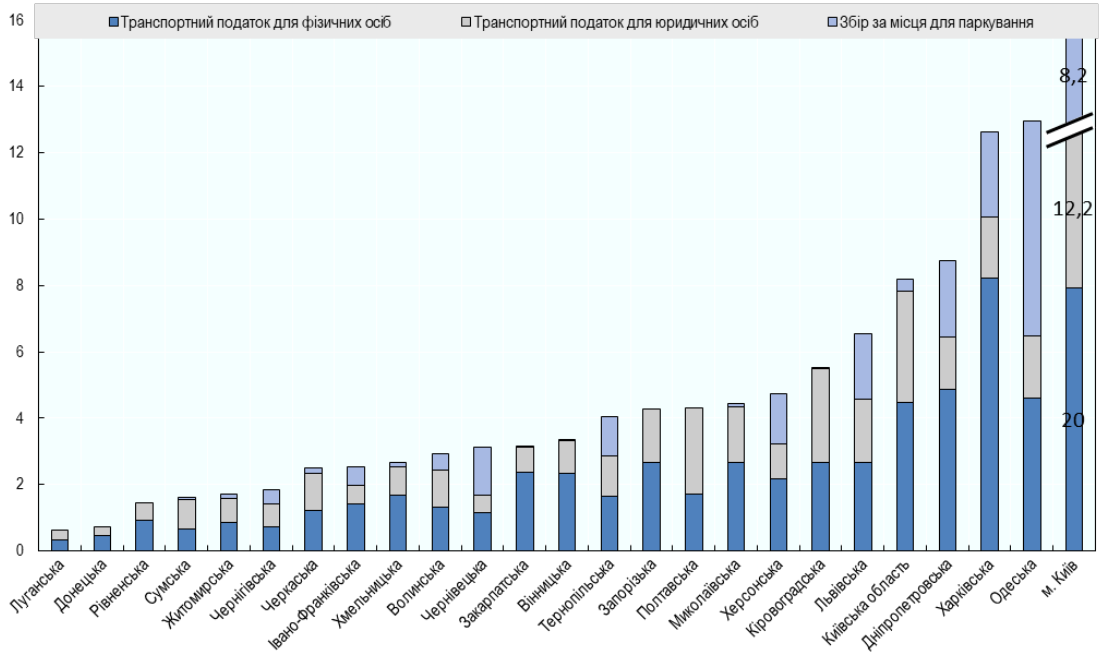
Місцевій владі бракує фінансової спроможності адекватно фінансувати утримання та відновлення інфраструктури міського громадського транспорту. Низька щільність у сільській місцевості є особливо складною проблемою, що призводить до слабкої фізичної та оперативної інтеграції транспортних мереж. Кілька ОТГ повідомляли про складнощі, пов’язані з організацією ефективних маршрутів шкільного автобусу в декількох об’єднаних територіальних громадах. Це питання ускладнюється обмеженим операційним та управлінським потенціалом на місцевому рівні. Традиційно, транспортна політика та територіальне планування не здійснювались муніципальними органами влади в Україні, і цим частково займалися лише обласні державні адміністрації (інтерв'ю ОЕСР, 2017).

Забезпечення того, щоб місцеві адміністрації мали достатнє фінансування та належні можливості для управління місцевими дорогами, особливо в малих містах та сільських районах, повинно стати центральною частиною порядку денного децентралізації дорожнього руху. Потреби в інвестиціях України в дорожній рух оцінюються на рівні 35-40 мільярдів грн (1-1,15 мільярдів євро) на рік, а Державний дорожній фонд покриватиме приблизно одну третину короткострокових фінансових потреб (Міністерство інфраструктури, 2017). З метою усунути дефіцит фінансування, держава має розглянути будівництво платних доріг та використання сплат за користування дорогами, оплату паркування та надходження від штрафів за перевищення швидкості. Графік 4.7 подає значні відмінності обсягу доходу від транспортного податку в розрізі областей. В цілому, доходи на душу населення від пов’язаних з транспортом податків та зборів є дуже низькими, на рівні від 0,6 грн (0,02 євро) в Луганську до 40,43 грн (1,23 євро) в місті Києві в 2016 році. Міра, якою в областях використовують транспортний податок з фізичних осіб, транспортний податок з юридичних осіб та плату за паркування як джерела фінансування, також значно відрізняється. У великих міських агломераціях податки та збори повинні відображати витрати на негативні зовнішні наслідки, такі як затори й забруднення довкілля. Додаткове розширення зон паркування поза вулицями також може сприяти зменшенню заторів в зонах високої щільності руху.

Громадський транспорт в Україні є дуже доступним за ціною, порівняно з містами країн-членів ОЕСР, якщо взяти до уваги відносні відмінності в доходах. Графік 4.8 показує позитивну кореляцію між вартістю громадського транспорту та ВВП на душу населення в містах світу. Незважаючи на запроваджені в 2014-15 роках реформи щодо квитків і тарифів, ціни в Києві залишаються достатньо низькими.

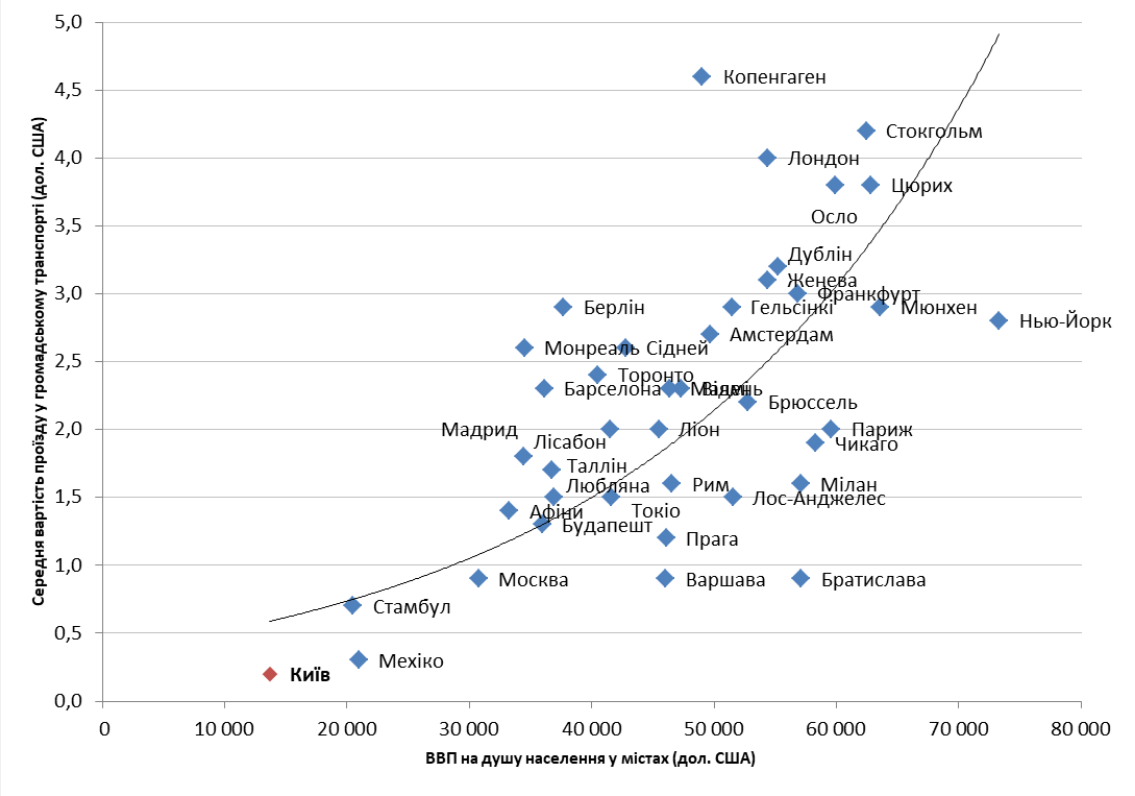
Низьку вартість проїзду в громадському транспорті (у доларах США) частково можна пояснити різким знеціненням гривні, що почалося в 2014 році внаслідок збройного конфлікту на Донбасі, а також тим, що ціни на квитки не зростали поступово на відповідну суму. Однак, варто зазначити, що приблизно 50% пасажирів мають право на пільговий або безкоштовний проїзд, і, таким чином, доступність громадського транспорту є навіть більшою, ніж рівень на графіку. Поточні тарифи - 5 грн (0,15 євро) для київського метро; 4-7 грн (0,12-0,21 євро) в автобусах перевізника "Київпастранс", в тролейбусах та в міській електричці; і 5-7 грн (0,15-0,21 євро) коштує проїзд у приватному мікроавтобусі (маршрутка).

Графік 4.6. **Доходи на душу населення від транспортних податків і зборів на місцевому рівні, 2016**



Джерело: Міністерство фінансів України (2017), "Державний бюджет України на 2016 рік", https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202016.pdf (станом на 13 лютого 2018 року).

Графік 4.7 **Порівняння плати за проїзд у громадському транспорті та ВВП на душу населення в містах**



Примітки: Середня собівартість громадського транспорту (автобус, трамвай, метро) у 2015 році базується на ціні одного квитка на проїзд на відстань приблизно десять кілометрів, або принаймні 10 зупинок. Подано дані ВВП на душу населення в місті за 2013 або за 2012 рік, коли дані 2013 року були відсутні. За винятком Стамбула, Києва та Москви, дані про ВВП на душу населення в місті стосуються країн-членів ОЕСР (2018 р.), де використовується методологія функціональної міської території (FUA) для порівняння показників в розрізі міст.

Джерела: Statista (2018), "Average cost for public transport (bus, tram or metro) in selected cities around the world in 2015 (in U.S. dollars)", https://www.statista.com/statistics/275438/public-transport-cost-cities (станом на 7 лютого 2018 р.); OECD (2018), "Metropolitan areas", *OECD Regional Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en (станом на 8 лютого 2018); Державна служба статистики України (2018), "Валовий регіональний продукт", (2004-2015)", https://ukrstat.org/en/operativ/operativ2008/vvp/vrp/vrp2015_e.zip (станом на 8 лютого 2018 року).

Незважаючи на те, що низькі тарифи часто є бажаними з точки зору громадян, вони повинні бути належним чином збалансовані зі знижками та звільненнями від оплати проїзду, щоб забезпечити стабільність фінансування послуг громадського транспорту. Як наслідок, міські адміністрації витрачають значну частку своїх бюджетів на громадський транспорт. За останні п'ять років Київська міська адміністрація витратила близько 6% загального бюджету на діючі субсидії. Високі субсидії є неефективними інструментами політики та призводять до зменшення коштів для інших напрямів, таких як технічне обслуговування, перевірки, модернізація інфраструктури та заміна рухомого складу.

Запровадження зональних тарифних систем, що встановлює вартість проїзду у громадському транспорті в залежності від відстані, може допомогти поставити фінансування громадського транспорту на більш стабільні засади. На даний

момент, знижки не доступні для поїздок з використанням кількох видів транспорту, і рекомендуються більш інтегровані тарифи. Регулярне тестування преференцій користувачів за допомогою заявлених і опублікованих опитувань може допомогти краще зрозуміти погляди громадян і вплив підвищення тарифів на попит на послуги громадського транспорту, на моделі маршрутів та на справедливість. Підвищення тарифів на проїзд громадським транспортом потребує обережності, щоб пом'якшити вплив такого кроку на населення з низьким рівнем доходів та уникнути стимулів до частішого користування приватним авто.

Транспорт створює доступ, що надає економічні вигоди іншим секторам суспільства, таким як нерухомість, корпорації тощо. Таку цінність часто ніколи не повертають у транспортний сектор, який залишається відповідальним за понесення витрат на інфраструктуру та надання послуг без будь-якого повернення, що виходить за межі доходів від оплати проїзду. Це один з напрямів, де Україна має можливість зробити ривок та реорганізувати канали фінансування, що підтримують транспорт.

Податки, що враховують зростання вартості, можуть допомогти містам зібрати доходи для фінансування будівництва та обслуговування транспортної інфраструктури. База для оподаткування приросту вартості землі завдяки її засвоєнню, розраховується із збільшення вартості будівлі, що виникає внаслідок розвитку інфраструктури громадського транспорту. Проте, це може застосовуватися лише тоді, коли збільшення вартості нерухомості можна однозначно віддати на розвиток нової інфраструктури. Схеми оподаткування приросту вартості землі потребують сильної інституційної спроможності місцевої влади та успішно впроваджуються у багатьох великих містах, зокрема в Делі; Гонконг, Китай; в Лондоні, Нью-Йорку, в Сан-Пауло і Токіо (GCEC, 2016). Запровадження податків на приріст оцінки нерухомості за рахунок поліпшення доступу та запровадження корпоративних внесків в обмін на перевагу кращої доступності для їх працівників безпосередньо впливає на продуктивність та конкурентоспроможність міст і міських територій. Вставка 4.2 окреслює досвід Франції у впровадженні механізму обрахування приросту вартості для місцевих фірм.

Більш ефективне застосування правил паркування, правил дорожнього руху та екологічних стандартів може покращити мобільність

Автобуси, тролейбуси й трамваї, що працюють у перевантажених міських районах, страждають від низьких експлуатаційних швидкостей через відсутність пріоритету та відокремлення на перевантажених ділянках вулиць. Недостатність контролю за паркуванням та виконанням правил дорожнього руху часто призводить до додаткових проблем через запарковані авто (Oh and Nunez, 2016).

Вставка 4.2. ***Механізми врахування приросту вартості у Франції: Версемент Транспорт***

У Франції «Версемент Транспорт» (Versement Transport (VT)) є місцевим податком, що стягується з підприємств, де працює більше 11 працівників. Ставка VT являє собою відсоток фонду заробітної плати, який визначається місцевою владою на свій розсуд в рамках встановленого законодавством граничного розміру. У регіоні Іль-де-Франс, цей процент обмежений на рівні 2,95% для Парижа, та на рівні 2,12%, 2,01% і 1,6% для інших частин регіону. В інших регіонах Франції ставка обмежена на рівні 1,95% для туристичних міст, що мають населення 100 000 або більше, і 1,05% для туристичних міст та сіл з населенням від 10 000 до 100 000 осіб. Цей підхід став дуже ефективним джерелом фінансування модернізації мереж громадського транспорту. У 2014 році сума доходів, отримана від VT, склала 3,6 мільярдів євро, тобто 65% бюджету транспортного відомства регіону і приблизно 40% загальної суми фінансування громадського транспорту у Франції. Крім того, роботодавці відшкодовують 50% вартості проїзного квитка, і це є додатковим стимулом для працівників користуватися громадським транспортом. Ця схема застосовується в регіоні Іль-де-Франс з 1980-х років, але з 2009 року вона є обов'язковою для всіх міських територій, де надаються послуги громадського транспорту, а також поширюється на прокат велосипедів.

Джерело: URSSAF (n.d.), "Le versement transport et le versement transport additionnel", https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/calculer-les-cotisations/les-taux-de-cotisations/le-versement-transport-et-le-ver.html; Île de France mobilités (2018), *Les recettes de fonctionnement*, https://www.iledefrance-mobilites.fr/les-recettes-de-fonctionnement/.

Громадський транспорт часто конкурує з приватними мікроавтобусами (маршрутками), які забезпечують високий рівень сполучення та зручності. Це призводить до неефективного дублювання послуг, і менша частка доходу місцевих адміністрацій йде на покриття витрат на організацію громадського транспорту. Неліцензовані перевізники часто надають послуги мікроавтобусів (маршруток) без офіційного дозволу міських адміністрацій. Їх транспортні засоби зазвичай зношені, оскільки приватні перевізники на відчувають поштовху щодо інвестування в нові транспортні засоби й експлуатують наявні машини якомога довше, для максимізації прибутку.

Інша поширена практика: водії автобусів ліцензованих перевізників, які працюють на маршрутах, що починаються в сусідніх муніципалітетах, зазвичай порушують правила і дозволяють посадку пасажирів і в межах міста. Це відображає нестачу координації між юрисдикціями щодо надання послуг громадського транспорту. Така ситуація ще ускладнюється обмеженою спроможністю міських адміністрацій здійснювати перевірки, вводити відповідні санкції та заохочувати перевізників до дотримання стандартів результативності і правил. Інспекційні групи часто не укомплектовані кадрами та не мають відповідних наглядових і виконавчих повноважень. Недотримання стандартів та правил допускається міськими

адміністраціями, поліцією та Національною інспекцією громадського транспорту, яка відповідає за регулювання перевізників (Oh and Nunez, 2016).

Безпека дорожнього руху є ще однією перешкодою для розвитку мобільності, особливо в міських районах. Офіційна статистика повідомила про 3 410 загиблих в ДТП по Україні протягом 2016 року, або 80 смертей на мільйон жителів порівняно з 51 смертю на дорогах на мільйон жителів в ЄС (ETSC, 2018). Така ситуація створює сильні стимули для використання приватних автомобілів, що призводить до збільшення заторів і забруднення повітря в щільних міських районах. Через низький рівень наявного доходу та володіння автомобілем, рух пішки залишаються дуже поширеними способом пересування, особливо для місцевих пересувань на житлових масивах з метою доступу до освіти, соціальних та медичних послуг. Держава могла би зробити більше для заохочення екологічно чистих видів транспорту, шляхом більш ефективного впровадження норм для транспортних засобів й викидів, а також через вдосконалення інфраструктури для пішоходів та велосипедистів.

Встановлення сильних екологічних стандартів та норм викидів для громадського транспорту вимагатиме вилучення з обігу деяких застарілих транспортних засобів (зокрема маршруток, багато з яких знаходяться на рівні або нижче стандартів викидів Euro II). Цей підхід може сприяти зменшенню викидів та забруднення повітря не тільки шляхом впровадження більш високих стандартів якості, але й шляхом подальшої оптимізації та підвищення ефективності в мережах громадського транспорту. Це також може зменшити неефективну конкуренцію з офіційними маршрутами громадського транспорту. Такі заходи повинні супроводжуватися заходами, спрямованими на мінімізацію збитків, завданих працівникам на маршрутах, де послуги надають маршрутки, через схеми перепідготовки або програми полегшення доступу до нових можливостей працевлаштування.

Сильні ринкові позиції діючих перевізників стримують конкуренцію

Право надання послуг громадського транспорту (тобто автобусні маршрути), як правило, належить комунальним підприємствам. У Києві міська адміністрація визначає маршрут, який потребує автобусного обслуговування, і започатковує тендерний процес для потенційних перевізників. Не зважаючи на наявність формалізованих регуляторних процесів і структур, діючі перевізники є єдиними претендентами у 90% тендерів на існуючі маршрути (Oh and Nunez, 2016). Це відображає високий ризик та відсутність конкурентного середовища для нових учасників ринку.

Державі варто попрацювати, щоб стимулювати конкуренцію в середовищі надання транспортних послуг, дозволяючи міським адміністраціям здійснювати франчайзинг маршрутів і залучати приватних перевізників, які дотримуються стандартів та правил. Досвід Любліна, Польща, може бути повчальним у цьому відношенні. Місто бореться з недобросовісною конкуренцією між приватними компаніями та муніципальними автобусами. Для підвищення ефективності та фінансової стійкості місцеве самоврядування оголосило тендер та залучило малих приватних перевізників у якості субпідрядників міської транспортної компанії. У Сполученому Королівстві місто Оксфорд вирішувало питання пов’язане з високим рівнем конкуренції між автобусними перевізниками, встановивши жорсткі вимоги до якості автобусів для в'їзду в місто. Інший варіант - надання ексклюзивних прав

одному перевізнику та стягнення плати за надання перевізнику монополії на надання послуг місцевого громадського транспорту. Литовський досвід встановлення для компаній мінімальних комісій за мікроавтобуси та таксі також може бути корисною моделлю для України.

Обсерваторія логістики на основі детальних даних щодо мобільності може посилити оцінку проекту

Включення маятникових потоків та даних про витрати на дорожній рух у складні транспортні моделі дозволять більш детально аналізувати транспортні потоки та допомогти контролювати вплив будь-яких змін, здійснених у системах громадського транспорту. Зміни у моделях мобільності можуть мати серйозні наслідки для фінансового стану мереж громадського транспорту. У Лондоні скорочення кількості пасажирів, викликане більшою кількістю людей, що працюють вдома або використанням додатків для поїздки, значною мірою сприяло зростанню операційного дефіциту в програмі "Транспорт для Лондона". Було заплановано досягти обороту у 968 мільйонів фунтів стерлінгів у 2018-1919 роках, але дефіцит призвів до того, що "Транспорт для Лондона" мала відкласти модернізацію дуже важливої інфраструктури на Північній та Ювілейній лініях лондонського метро (Financial Times, 2018). Перегляд мереж громадського транспорту повинен бути об'єднаний зі стратегічним плануванням землекористування, житлової забудови та іншими відповідними політиками на місцях. Для цього важливі детальні дані про маятникові потоки, які зараз відсутні в Україні.

Подальші соціальні дослідження та консультації з місцевим населенням і відповідними зацікавленими сторонами необхідні для того, щоб враховувати їх погляди при внесенні змін до мереж громадського транспорту. Зокрема, важливо забезпечити, щоб потреби громадян були враховані, що новими маршрутами інтенсивно користуються, а верстви населення з низькими доходами не постраждали від нових підходів.

Місцеві адміністрації повинні виконати детальний аналіз ефективності витрат, перш ніж інвестувати в нову інфраструктуру, громадський транспорт або масові маршрути перевезень. Аналіз дасть змогу більш обґрунтовано формувати політику та створити міцний, підтверджений фактами бізнес-приклад для визначення пріоритетів майбутніх інвестицій у місцевий громадський транспорт.

Нові технології можуть допомогти формувати інноваційні рішення щодо мобільності

Поява інтелектуальних технологій, великих даних та мобільних інформаційних платформ повністю змінює надання транспортних послуг в усьому світі. В останні роки ефективності транспорту підвищується за рахунок планування, маршрутизації та диспетчеризації за допомогою комп'ютера, а також поширення використання мобільних додатків, що роблять послуги більш доступними для користувачів. Завдяки високій щільності пасажирів і транспортних засобів, міські території є родючим майданчиком для розробки інноваційних рішень щодо мобільності, таких як спільне користування автомобілями та послуги спільних поїздок. Проте, ці підходи не є унікальними для міських територій, і було встановлено, що деякі схеми також добре працюють і в сільській місцевості.

Країни-члени ОЕСР дедалі частіше використовують великі дані для вдосконалення планування громадського транспорту, організації руху та безпеки. Зростання доступності даних майже в режимі реального часу може допомогти краще зрозуміти та моделювати поведінку регулярно доїжджачих до місця роботи; оптимізувати колективні транспортні послуги; а також адаптувати маршрути, зупинки й розклад до попиту користувачів. Приватні перевізники також аналізують дані про транспорт, щоб оцінити потенціал нових і прибуткових послуг. В Україні органи громадського транспорту зможуть використовувати дані щодо мобільності для визначення періодів низького попиту, районів, які погано обслуговуються громадським транспортом або окремих сегментів населення (наприклад, людей похилого віку, інвалідів), які потребують спеціалізованих рішень у сфері мобільності. Для того, щоб місцеві адміністрації могли повною мірою скористатися перевагами можливостей нових технологій, необхідні високий рівень грамотності щодо даних і достатня спроможність користуватися новими потоками даних (OECD, 2016a).

Все більше визнається, що транспорт, якій реагує на попит (demand-responsive transport DRT), забезпечує гнучкість перевезень (як правило, це автобусні маршрути) у відповідь на споживчий попит, має значний потенціал вдосконалення надання послуг громадського транспорту у сільській місцевості. DRT може надаватися як гнучка служба "від дверей до дверей" в межах певної зони, або як перевезення автобусом, що функціонує на фіксованих, заздалегідь визначених маршрутах. Існує ряд моделей фінансування схем DRT: повне фінансування місцевими транспортними відомствами; часткове фінансування та відбір перевізників через конкурсні торги; послуги незалежних приватних перевізників та послуги некомерційних підприємства, що працюють на рівні громад. Не зважаючи на те, що DRT може спричинити високі витрати на одиницю перевезень (на особу), дані свідчать, що користувачі DRT готові платити трохи більше за тариф на стандартні автобусні послуги. Конструкція схем DRT (наприклад, маршрути, розташування зупинок, частота надання послуг, тощо) повинна розроблятися при ретельних консультаціях з користувачами, і важливо відбирати транспортні засоби відповідно до щільності попиту (OECD/ITF, 2015).

Програми спільного користування автомобілями та спільних поїздок набирають поширення по всьому світі. Хоча деякі схеми керовані органами місцевого самоврядування, низка великих виробників автомобілів та компанії з прокату автомобілів створили свої послуги з метою зменшення стимулів до приватного володіння автомобілями. У деяких випадках муніципалітети запустили служби у співпраці з приватними компаніями. Заснована в Парижі компанія AutoLib, що надає послуги спільного користування електромобілем, мала майже 4 000 автомобілів у своєму флоті та 109 400 активних передплат у 2016 році. Autolib управляється фірмою Bolloré, що належить Autolib 'Velib' Métropole, - міжмуніципальній структурі, яка об'єднує 103 громади в агломерації Парижу (Autolib’ Metropole, 2017). Ще однією відомою програмою є car2go, - дочірня компанія Daimler AG, яка надає послуги з обміну автомобілями, і має 2,5 мільйона зареєстрованих учасників та флот з 14 000 автомобілів у 26 містах Європи, Сполучених Штатів та Китайської Народної Республіки. Також набули популярності програми спільного користування автомобілем та спільних подорожей, такі як BlaBlaCar, DiDi Chuxing, Lyft та Uber.

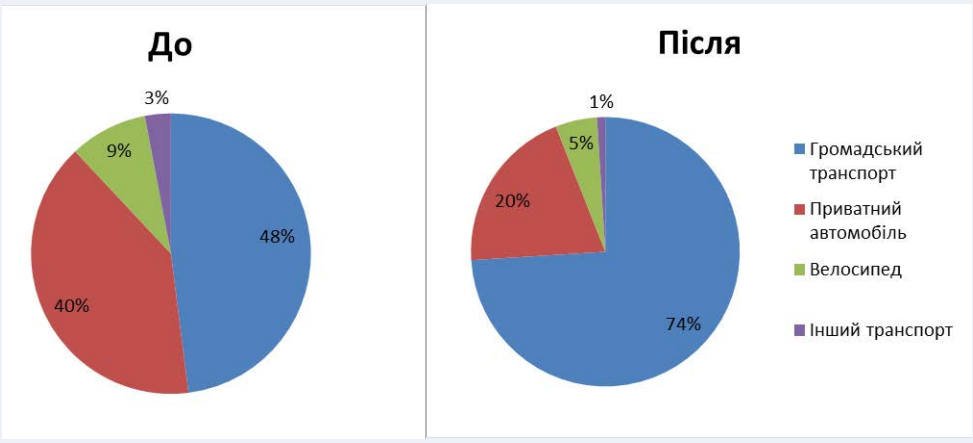
Тенденція перетворення транспорту в орієнтований на користувачів сервіс була посилена розповсюдженням смартфонів та GPS-навігаційних пристроїв, що

дозволяють інтегрувати державні та приватні транспортні системи, поєднуючи реальні дані з попитом користувачів, умовами перевезення та затримками у мережі громадського транспорту. Вставка 4.3 подає досвід Фінляндії у розробці програми Whim. Це додаток для мобільних телефонів з метою підвищити мобільність в регіоні Гельсінкі.

Вставка 4.3. **Мобільність як послуга та додаток: Whim, Фінляндія**

Мобільність як Сервіс (MaaS) Global – це стартап у Фінляндії, що покращує мобільність, надаючи мультимодальні транспортні послуги жителям регіону Гельсінкі. Завдяки цьому мобільному додатку Whim, MaaS поєднує доні щодо державних і приватних засобів транспорту й пропонує користувачам різні альтернативи, що дозволяє порівнювати швидкість пересування, комфорт і ціну. Whim інтегрує звичайні транспортні засоби, такі як поїзди, автобуси й таксі, з новими та інноваційними транспортними можливостями, такими як схеми спільного користування велосипедами, автобуси під замовлення та спільне користування автомобілями. Застосування додатку допомагає зменшити затори в Гельсінкі, ефективно об'єднуючи існуючі схеми масових перевезень з приватними службами на єдиній платформі, що сприяє підвищенню мобільності та зменшенню стимулів до використання приватних автомобілів.

Графік 4.8. **Вплив Whim протягом перших двох років реалізації проекту**



Джерело: The Economist (2016), "Transport as a service – It starts with a single app", https://www.economist.com/news/international/21707952-combining-old-and-new-ways-getting-around-will-transform-transportand-cities-too-it.

Управління наслідками зменшення чисельності населення міст, його старіння та скорочення чисельності сільських жителів стане ключовою проблемою для України в наступні роки. У деяких випадках розробка онлайнових або мобільних рішень (наприклад, телемедицина, е-навчання) може підтримати надання послуг у

віддалених районах та зменшити залежність від громадського транспорту. Однак, оскільки місцеві податкові надходження скорочуються, а витрати на надання послуги одній особі збільшуються, органи місцевого самоврядування будуть стикатися з необхідністю припинити або скоротити функціонування шкіл, лікарень, громадського транспорту та інших об'єктів. Хоча так можна пом'якшити певний тиск на державні фінанси у короткостроковій перспективі, це також призведе до збільшення часу пересування та зменшення мобільності жителів, які намагаються отримати доступ до основних послуг. Щоб компенсувати скорочення масштабів надання послуг, економія коштів може бути спрямована на стратегічні інвестиції, щоб поліпшити якість транспортних послуг, і такий крок дасть більше ефективних, надійних та доступних транспортних рішень, особливо для населення в сільській місцевості та у районах з низькою щільністю. Успішні заходи з покращення комфорту й зручності пасажирів включали зменшення щільності місць, використання менших за розмірами транспортних засобів та підвищення надійності обслуговування (наприклад, шляхом створення транспортних графіків та надання інформації про стан перевезень в реальному часі через мобільні додатки). Ще один приклад ефективного рішення щодо мобільності для сільських районів є перевезення некомерційними автобусними службами. Автобусні послуги в громадах часто покладаються на місцевих волонтерів, яких можна фінансувати шляхом інтеграції тарифів, муніципальних бюджетів та внесків місцевих підприємств (OECD, 2016a).

Нові технології також можуть допомогти Україні вдосконалити результативність логістики (див. наступний розділ для більш детальної інформації). Наприклад, розвиток автономних транспортних засобів має значний потенціал, який може призвести до зриву вантажних перевезень у найближчі роки через витиснення робітників. У Європі на оплату праці припадає 35-45% експлуатаційних витрат в автомобільних вантажних перевезеннях. Проте, гармонізація регулювання між сусідніми країнами необхідна для забезпечення вільного пропуску вантажів через кордони. Наявність великих даних щодо пунктів перетину кордону й потоків перевезень може допомогти проаналізувати ці потоки й забезпечити точність і надійність оцінки часу проїзду. Ці фактори є суттєвими для заохочення до інвестування у нові технології підвищення ефективності як виробників, так і користувачів дорожнього руху (OECD/ITF, 2017).

Покращення результативності логістики та відносини порт-місто

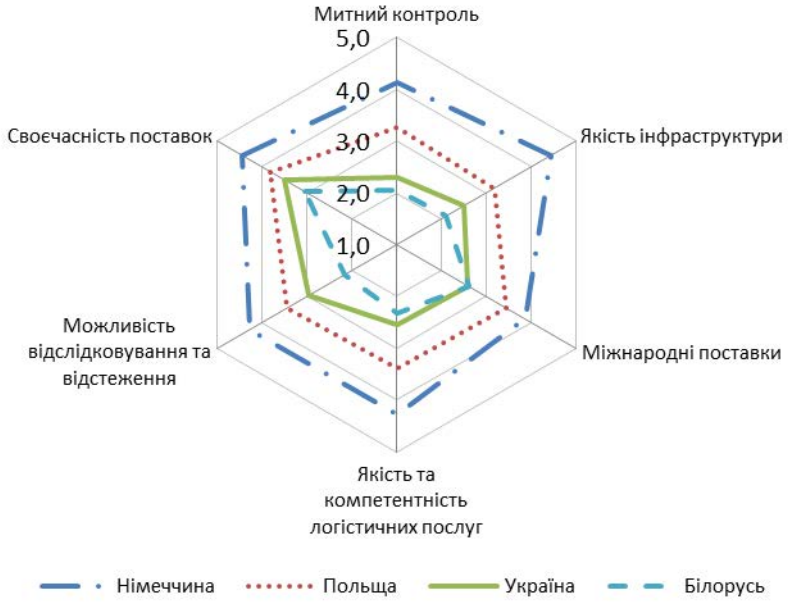
Послуги логістики є основою міжнародної торгівлі. Підвищення спроможності ефективно транспортувати товари та з'єднання споживачів і виробників з міжнародними ринками може призвести до значного зростання продуктивності й призвести до значного покращення експорту. Морські порти є важливим компонентом інтегрованих мультимодальних логістичних систем, та їх ефективне функціонування необхідне для забезпечення участі України у транскордонних ланцюгах постачання. Цей підрозділ оцінює ефективність логістики в Україні та окреслює стратегії місцевих адміністрацій для посилення управління морськими портами та збільшення економічної вигоди від діяльності портів.

Підвищення ефективності логістичних систем

Україна могла б значно посилити ефективність своїх логістичних систем. Логістика особливо актуальна для експортно-орієнтованих країн, де високі торгові та

транспортні витрати можуть негативно впливати на конкурентоспроможність. Опрацьований Світовим банком Індекс ефективності логістики, оцінює 160 країн на ефективність міжнародних ланцюгів постачання, вимірюючи шість ключових параметрів за шкалою від 1 до 5: ефективність митного та прикордонного контролю, якість торгівлі та транспортної інфраструктури, полегшення організації міжнародних поставок, якість логістичних послуг, можливість відслідковувати та відстежувати партії вантажу, а також своєчасність поставок. На Графіку 4.10 порівняно діяльність України на цих шести напрямах з Німеччиною (найвищим показником виконання) та відібраними економічними показниками. Не зважаючи на те, що в усіх шести категоріях є можливості для вдосконалення, результативність діяльності є найслабшою стосовно ефективності послуг митниці та якості торгівлі й транспортної інфраструктури.

Графік 4.9. **Індекс результативності логістики: Україна та окремі країни з еталонними показниками, 2016**



Джерело: World Bank (2016), Logistics Performance Index (LPI) dataset, https://lpi.worldbank.org (accessed 22 January 2018).

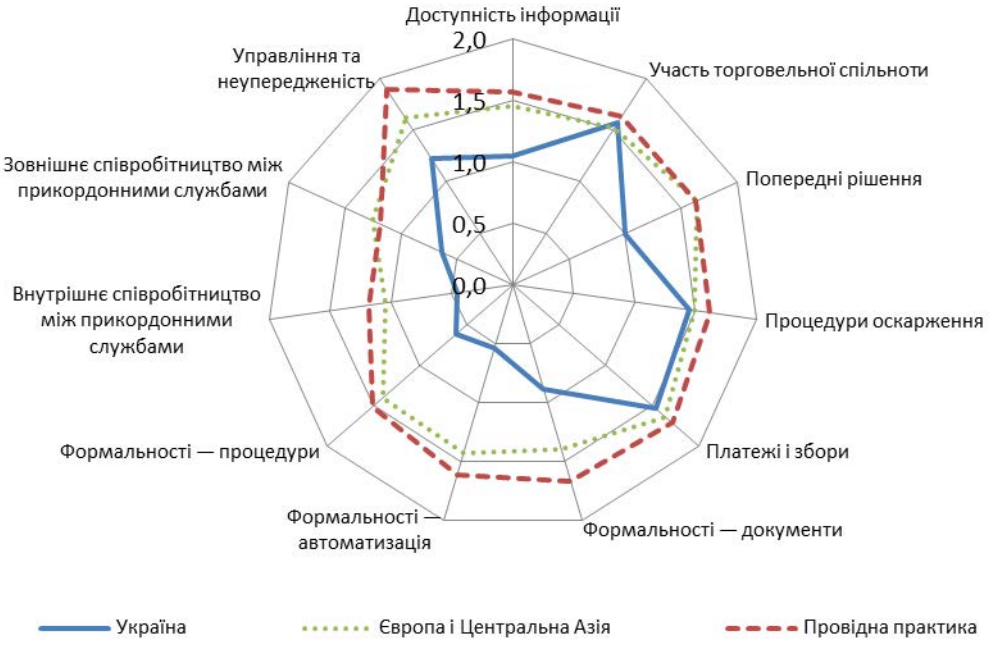
Високі транспортні та торгові витрати відображені в низці інших важливих показників. В оцінці Світового банку Doing Business 2018 Україна стоїть на 119-у місці з 190 країн-учасниць в категорії "Торгівля через кордони", яка вимірює час та вартість логістичних процедур, пов'язаних з експортом та імпортом товарів (World Bank, 2018). Сформовані ОЕСР Показники сприяння торгівлі порівнюють та виконують еталонну оцінку 163 країн за повним спектром процедур прикордонного співробітництва, що допомагає визначити важливі сфери, які потребують реформ, і визначити пріоритетність заходів політики. Україна діє значно нижче рівня найкращих практик та середнього показника для регіону Європи й Центральної Азії майже у всіх 11 категоріях (Графік 4.11). Залучення торгової спільноти, - показник, який вимірює ступінь проведення громадських консультацій з трейдерами, - це найкраща категорія, і єдиний напрям, де Україна перевищує середнє значення для Європи та Центральної Азії. Найбільш слабкі показники спостерігаються у сфері

прикордонних формальностей (автоматизація, документація та процедури) та співпраці між прикордонними установами в самій країні. Сфера державного управління та неупередженість також демонструють значні можливості для покращення. Скорочення транспортних витрат допоможе знизити ціни на товари, якими торгують, підвищити конкурентоспроможність експорту та підтримувати диверсифікацію української економіки.

Покращення співпраці між портами та портовими містами

Комерційні морські порти залишаються у державній власності та управляються Адміністрацією державних морських портів. У 2013 році Закон про морські порти реорганізував управління портами шляхом відокремлення комерційної діяльності портів від володіння стратегічною інфраструктурою та адміністративними функціями та відкриваючи двері приватним портовим вантажним компаніям. Однак, хоча Міністерство інфраструктури планує залучити приватні інвестиції до стратегічної портової інфраструктури за допомогою механізмів концесії, жоден концесійний договір щодо портів не був підписаний, в основному через неадекватність законодавства.10 Керівники порту мають недостатню гнучкість управління: наприклад, навіть найменші капітальні вкладення мають бути затверджені Кабінетом Міністрів. Крім того, недостатня координація між адміністрацією морського порту та місцевими адміністраціями морських портових міст. Це питання стає все більш помітним, оскільки реформа децентралізації, що здійснюється, посилює відповідальність міських адміністрацій.

Графік 4.10. **Показники ОЕСР в категорії сприяння торгівлі, 2017**



Джерело: OECD (2017b), Trade Facilitation Indicators dataset, www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm (accessed 22 January 2018).

Добре керовані, конкурентоспроможні порти дають для портових міст вигоду на місцевому економічному рівні. Однак існує невідповідність порту й міста, оскільки негативні наслідки, пов'язані з портами, непропорційно зосереджені в портових містах, тоді як економічні вигоди від порту переважно потрапляють до інших регіонів, оскільки вони є воротами для торгівлі з усіма країнами. В Україні, як і в будь-якому іншому місці, портові міста стикаються з проблемою отримання доданої вартості від портів на своїй території. Дослідження ОЕСР показують, що різні інструменти місцевої публічної політики можуть бути ефективними для збільшення економічної вигоди від діяльності портів, а також для мінімізації негативних наслідків (Вставка 4.4). Згідно польових досліджень в Україні, вдосконалення співпраці між Адміністрацією державних морських портів та місцевими міськими адміністраціями потрібно для подолання негативних зовнішніх впливів діяльності портів (таких як швидке погіршення дорожньої інфраструктури або негативний вплив на навколишнє середовище та здоров'я через пил від зерна).

Вставка 4.4. **Основні моменти дослідження ОЕСР щодо портових міст**

Порт не може бути рушійною силою зростання економіки, якщо він не конкурентоспроможний. Конкурентоспроможність порту можна збільшити через розширення структурної зв’язності морського судноплавства, підвищення ефективності роботи портів та узгодженість наземних перевезень. Ці аспекти є вирішальними для інтеграції системи портів у мультимодальні транспортні мережі, щоб покращити доступ до ринків, мобільність торгівлі та інтегрованість у промислові мережі. Прямий рельсовий доступ до причальних стінок, безперешкодне взаємосполучення з мережею залізниці поза портом та каналами сполучення причалів з внутрішніми водними шляхами сприяють встановленню вигідних стиковок з континентальними мережами та розширюють конкуренцію альтернатив перевезенням вантажівками. Порти не можуть працювати стабільно без місцевої підтримки: така підтримка міської влади і населення є невід’ємною складовою програми розвитку конкурентоспроможності портів. А відтак, успішні керівники портів приділяють увагу інформуванню та просвіті місцевих зацікавлених сторін: варіантами цієї діяльності є міжнародні виставки, дні морських портів, безпосередні ділові поїздки, відвідання шкіл та започаткування освітнього центру при морському порті, тощо.

Порти і портові міста мають співпрацювати з метою зменшити негативні впливи діяльності портів на населення портових міст. Такі впливи більшою мірою стосуються довкілля (забруднення повітря й акваторії), землекористування та транспортних заторів. Забруднення повітря і шум зазвичай мають негативні наслідки для здоров’я мешканців портового міста. Оксид сірки (SO_2), оксиди азоту (NOx), а також тверді домішки в атмосфері (PM_{10}) становлять підвищений рівень негативних зовнішніх впливів на здоров’я місцевих жителів. Спричинені судноплавством викиди можуть стати великою часткою загальних викидів у портових містах: наприклад, в Гонконгу чи Лос-Анджелесі на діяльність порту припадає половина викидів SO_2. Заохочення до сталого розподілу типів перевезення у бік не користування вантажівками може спрацювати на зменшення негативних зовнішніх впливів перевезень вантажівками (затори та забруднення повітря). Забруднення від судноплавства може мати обмеження через

регулювання (наприклад, встановлення жорстких лімітів на викиди SO_2 суднами у зоні населеного узбережжя) та вдосконалення систем моніторингу, наприклад, інвентаризація викидів в порту. Отримання кількісних показників є важливим, бо вони створюють рівень відліку для порівняння та оцінки подальшого розвитку ситуації та результатів природоохоронної діяльності. Останнє, але не за значенням, зауваження: порти можуть інвестувати у чистіші технології з низьким рівнем викидів в процесі вдосконалення власної діяльності. Зазвичай це передбачає відмову користуватися дизельними двигунами. Наприклад, при операціях оброблення вантажів порт Пусан у Кореї перейшов з використання працюючих на пальному і на гумових шинах кранів до кранів з електричним живленням.

Існують три моделі отримання додаткових переваг портовими містами від портів на їх території: кластери морського судноплавства, розвиток промисловості та розвиток берегової лінії. Кластери морського судноплавства націлені на залучення послуг з високою доданою вартістю для галузі морського судноплавства, такі як фінансування морського судноплавства, консультування, юридичні та інженерні послуги. В Україні такі послуги можна знайти в міській агломерації Одеси. Крім цього, можуть залучати послуги логістики з високою доданою вартістю на підтримку діяльності порту, - операції перевалки та перетворення вантажів (обробка, пакування, консолідація, тощо).

Ще одним перспективним напрямом для портових міст є промислова екологія, тобто системне управління матеріальними та енергетичними потоками, використання відходів одного процесу як фактор виробництва в іншому процесі. Порти можуть позитивно впливати на сталість розвитку та стимулювати розвиток місцевої промисловості, готової до реалізації проектів у сфері екології виробництва з подвійними цілями - ефективна утилізація відходів та розвиток місцевої економіки. Розвиток пов'язаної з портом берегової лінії є третім напрямом реалізації політики з метою підвищити отримання економічної вигоди від портів. Це передбачає трансформацію колишніх промислових портових міст у місця відпочинку, споживання і туризму, наприклад, з об'єктами культурної спадщини чи пасажирськими вокзалами для круїзних суден та причалами для яхт. В Україні Одеса активно розвиває пов'язану з портом берегову лінію, що включає Стамбульський парк та реконструкцію Потьомкінських сходів на головній береговій лінії міста.

Джерело: OECD (2014), *The Competitiveness of Global Port-Cities*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264205277-en.

Висновки та рекомендації

Не зважаючи на значний прогрес у просуванні реформи децентралізації в Україні, продовження роботи в транспортному секторі потребує кращої координації різних напрямів політики, між рівнями влади та поза межами юрисдикцій. Це може допомогти поліпшити узгодженість політики, сприяти інвестуванню в транспортну інфраструктуру та підвищити мобільність, особливо по території метрополії. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року є надійною базою для реформи, і тепер уряд повинен звернути свою увагу на її реалізацію, забезпечивши відповідне фінансування місцевих планів розвитку транспорту, що мають базуватися на реалістичних цілях та етапах.

Розвиток децентралізованих механізмів управління у секторі транспорту вимагатиме більшого фінансової, операційної та управлінської спроможності на місцевому рівні. Більша автономія може дозволити місцевій владі краще застосовувати правила паркування, правила дорожнього руху та екологічні стандарти, що призведе до створення більш екологічно орієнтованих і сталих мереж громадського транспорту. Держава також може вжити заходів для зменшення впливу діючих перевізників та для розвитку більш конкурентного середовища надання послуг громадського транспорту. Використання нових технологій, таких як великі дані, адаптований до попиту транспорт, схеми спільного використання автомобілів та спільних поїздок, також можуть сприяти формуванню інноваційних рішень щодо мобільності.

Нарешті, необхідно оновити акцент на підвищення ефективності логістичних систем, щоб знизити транспортні витрати та підняти рівень конкурентоспроможності експорту. Посилення співпраці між портами та портовими містами необхідне, щоб звести до мінімуму негативні зовнішні наслідки, які зазнали міста внаслідок перевезень до портів та функціонування портової інфраструктури, а також забезпечити можливість портових міст отримувати частку економічної вигоди від діяльності портів.

Вставка 4.5. **Рекомендації щодо подальшої реформи децентралізації у секторі транспорту в Україні**

З метою й надалі надавати підтримку децентралізації у секторі транспорту, ОЕСР рекомендує наступне:

- **Підсилити координацію між міністерствами стосовно політики у сфері транспорту,** шляхом розроблення нового законодавства і нормативної бази у тісних консультаціях з відповідними галузевими міністерствами (а саме, з Міністерством економічного розвитку і торгівлі, з Міністерством фінансів, з Міністерством екології та природних ресурсів, з Міністерством інфраструктури і з Міністерством регіонального розвитку).
- **Стимулювати горизонтальне співробітництво, що перетинає межі юрисдикцій,** коли обсяг перевезень міським громадським транспортом виходить за

адміністративні межі міст.

- Сприяти поширенню використання механізму ММС, як інструменту розроблення рішень мобільності, що перетинають адміністративні межі, шляхом поширення дії угод ММС на угоди між ОТГ та необ'єднаними громадами.
- Розвивати транспортні мережі й розробляти рішення мобільності в метрополіях згідно концепції функціональних міських територій (ФМТ).

Стимулювати вертикальну координацію між рівнями державного управління, а також із муніципальними транспортними компаніями і приватними перевізниками, з метою вдосконалювати планування й функціонування послуг громадського транспорту та управління наданням цих послуг.

- Чітко розподілити функції у сфері транспорту на рівнях державного управління та чітко визначити відповідальність за фінансування, експлуатацію, управління та ремонт.

- **Реалізувати Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року,** при забезпеченні відповідного фінансування планів розвитку транспорту на місцях на засадах реалістичних цілей та стадій реалізації..
- **Підвищувати фінансову та управлінську спроможності у секторі транспорту на місцевому рівні** шляхом:

кращого збирання транспортних податків, розвитку систем платних доріг та покращення використання зборів за користування дорогами, паркуванням й штрафів за перевищення швидкості;

- скорочення занадто щедрих субсидій через поліпшення рівноваги між низькою вартістю проїзду громадським транспортом та наданням пільгового тарифу й звільнення від сплати за проїзд;
- запровадження зонування тарифів на проїзд, встановлення вартості проїзду в залежності від відстані;
- запровадження інтегрованого тарифу, з можливістю користуватися єдиним квитком на різних засобах транспорту;
- виконання регулярного оцінювання систем мобільності в рамках оголошених і оприлюднених опитувань щодо уподобань користувачів;
- використання нових джерел доходів, на кшталт запровадження податків, що враховують приріст вартості, для цілей фінансування будівництва та експлуатації транспортної інфраструктури.

- **Підсилювати дотримання правил** паркування, дорожнього руху та екологічних стандартів шляхом:
  - стимулювання перевізників досягати стандартів результативності й виконувати вимоги законодавства завдяки регулярним інспекціям та санкціям, у відповідних ситуаціях;
  - належної комплектації кадрами груп інспекторів та надання їм наглядових повноважень і права санкцій;
  - кращого дотримання стандартів експлуатації транспортних засобів та граничних викидів зусиллями органів врядування міст, поліції та Державної інспекція України з безпеки на наземному транспорті;
  - вдосконалення інфраструктури для пішоходів та велосипедистів.
- **Стимулювати конкурентне середовище надання транспортних послуг**, дозволивши адміністрації міст ліцензувати маршрути та залучати приватних перевізників, які дотримуються стандартів і виконують вимоги законодавства.

- **Створити обсерваторію логістики**, на засадах детальних даних про маятникові потоки та вартість подорожі. Така обсерваторія логістики сприятиме інформуванню:
  - соціального пошуку й оцінки мобільності, наданих транспортними мережами;
  - аналізу ефективності витрат та виконання ТЕО для інвестиційних проектів нової інфраструктури.
- **Користуватися можливостями нових технологій, зокрема обробкою великих масивів даних; концепцією транспорту, що реагує на попит; спільно користуватися авто й схемами перевезень** в інноваційних рішеннях щодо мобільності. Це передбачає:
  - зміцнення вміння міських органів управління опрацьовувати дані та спроможності використовувати нові потоки даних;
  - використання даних про мобільність для визначення періодів низького попиту, напрямів, що недостатньо обслуговуються громадським транспортом, або специфічних сегментів населення (зокрема, старечих та з інвалідністю), які потребують спеціалізованих рішень мобільності;
  - розроблення відповідних моделей фінансування

транспорту, що реагує на попит, та схем (зокрема, маршрутів, розміщення зупинок, частоти надання послуг, тощо) у ретельних консультаціях із користувачами;

- покращення мобільності завдяки поєднанню на єдиній платформі існуючих схем масових перевезень із послугами приватних перевізників;
- управління скороченням населення із залученням стратегічних інвестицій для підвищення якості та ефективності послуг громадського транспорту.

- **Стимулювати результативність систем логістики** шляхом:
  - концентрації зусиль на так необхідних вдосконаленні компетентності митниці та якості торгівельної й транспортної інфраструктури;
  - гармонізації регулювання із сусідніми країнами та надання ретельно виконаної прогнозної оцінки часу подорожі й оцінку надійності, що сприятиме інвестуванню в технології покращення ефективності логістики.

- **Зміцнювати співробітництво між портами і портовими містами,** з метою мінімізувати негативні зовнішні впливи на міста, як наслідок перевезень до порту й користування його інфраструктурою, а також уможливити портовим містам участь в економічних перевагах від діяльності порту.

Примітки

1. Розрахунки основані на статистичних даних ОЕСР.
2. Згідно Звіту Світового економічного форуму «Глобальна конкурентоспроможність», де 1 – дуже погано – серед найгірших в світі; 7 – дуже добре – серед найкращих в світі.
3. *Джерело: ITF IRTAD Road Safety Database*, www.itf-oecd.org/irtad-road-safety-database.
4. Базується на даних Державної служби статистики України, включно з трубопроводним транспортом.
5. За винятком п'яти морських портів, що працюють в Автономній Республіці Крим.
6. У Франції, країни-члена ОЕСР, що подібна до України за територією, на внутрішні перельоти у 2016 році припало 25% авіа пасажирів.
7. Деталі дискусії про реформи в авіасекторі, див. Павленко (n.d.).
8. Детальнішу інформацію див. у Вставці 2.2 у Розділі 2.
9. Детальний перелік поточних проектів ММС, див.: www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/reestr-11.01.2018.pdf.
10. Розробляється проект нового закону про концесії за підтримки Європейського Банку Реконструкції та Розвитку для заміни застарілого закону про концесію 2001 року

Бібліографія

Autolib' Métropole (2017), "Autolib' Métropole avance avec vous : Rapport d'activité 2016", Autolib' Métropole, https://autolibmetropole.fr/presse/rapport-dactivite-2016-1.

Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), *State special programme on airport development to 2023* ("Derzhavna civil'na programa rozvitku aeroportiv na period do 2023 roku"), Available at (in Ukrainian): http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/126-2016-%D0%BF.

ETSC (2018), "Road deaths in the European Union: Latest data", European Transport Safety Council, http://etsc.eu/euroadsafetydata (accessed 11 February 2018).

Financial Times (2018), "Transport for London heading for £1bn operational deficit", 11 February, *Financial Times*, https://www.ft.com/content/946204de-0dbb-11e8-8eb7-42f857ea9f09 (accessed 11 February 2018).

Foundation for Effective Governance (2011), "The current state of transportation infrastructure impedes economic growth", Chapter 4, in: *Ukrainian National Competitiveness Report 2011*, Foundation for Effective Governance, www.feg.org.ua/en/reports/ukraine/2011.

GCEC (2016), *The Sustainable Infrastructure Imperative: Financing for Better Growth and Development*, Global Commission on the Economy and Climate, Washington, DC and London, http://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/NCE_2016Report.pdf.

Île de France mobilités (2018), *Les recettes de fonctionnement*, https://www.iledefrance-mobilites.fr/les-recettes-de-fonctionnement/ (accessed 3 May 2018).

Kyiv City State Administration (2018a), "Structure" (in Ukrainian), https://kyivcity.gov.ua/content/26_struktura.html (accessed 31 January 2018).

Kyiv City State Administration (2018b), "Subordinated enterprises" (in Ukrainian), https://kyivcity.gov.ua/files/2017/12/22/Pidporyadkovani-DTI-KMDA-pidpryiemstva.pdf (accessed 31 January 2018).

Kyiv Department of Statistics (2018), "Passenger turnover and number of passengers carried in January-December 2017", http://kiev.ukrstat.gov.ua/p.php3?c=1016&lang=1 (accessed 1 February 2018).
Ministry of Finance (2017), "Budget of Ukraine 2016", https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202016.pdf (accessed 13 February 2018).
Ministry of Infrastructure (2017), National Transport Strategy of Ukraine 2030, Ministry of Infrastructure, Kiev, https://mtu.gov.ua/files/for_investors/230118/National%20Transport%20Strategy%20of%20Ukraine.pdf.
Ministry of Infrastructure (2015), Institutional mapping of road transport authorities in Ukraine.
OECD (2018), "Metropolitan areas", *OECD Regional Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en (accessed 8 February 2018).
OECD (2017a), "Infrastructure investment" (indicator), https://data.oecd.org/transport/infrastructure-investment.htm (accessed 30 January 2018).
OECD (2017b), Trade Facilitation Indicators dataset, www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm (accessed 22 January 2018).
OECD (2016a), *OECD Territorial Reviews: Japan 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en.
OECD (2016b), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en.
OECD (2014), *The Competitiveness of Global Port-Cities*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264205277-en.
OECD/ECLAC (2012), *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-en.
OECD/ITF (2017), *Managing the Transition to Driverless Road Freight Transport*, International Transport Forum, Paris, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/managing-transition-driverless-road-freight-transport.pdf.
OECD/ITF (2015), *International Experiences on Public Transport Provision in Rural Areas*, OECD, Paris, http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/15CSPA_RuralAreas.pdf.
Oh, Jung Eun and A.B. Nunez (2016), "Sustainable urban transport for Kyiv: Towards a sustainable and competitive city built upon the legacy system and innovations", WB Report No. 107108, World Bank Group, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/640531472066198963/pdf/107108-REVISED-PUBLIC-Sustainable-Urban-Transport-for-Kyiv-June-27-2016-REV.pdf.
Pavlenko, D. (n.d.), "Cleared for take-off: The grand reform that awaits Ukrainian airports and aviation", Deloitte, https://www2.deloitte.com/ua/en/pages/infrastructure-and-capital-projects/articles/cleared-for-take-off--the-grand-reform-that-awaits-ukrainian-air.html.
State Statistics Service of Ukraine (2018), "Gross regional product (2004 2015)", https://ukrstat.org/en/operativ/operativ2008/vvp/vrp/vrp2015_e.zip (accessed 8 February 2018).
State Statistics Service of Ukraine (2015), "Transport and communication in Ukraine".
Statista (2018), "Average cost for public transport (bus, tram or metro) in selected cities around the world in 2015 (in U.S. dollars)", Statista, New York, https://www.statista.com/statistics/275438/public-transport-cost-cities (accessed 7 February 2018).
The Economist (2016), "Transport as a service – It starts with a single app", 29 September, *The Economist*, https://www.economist.com/news/international/21707952-combining-old-and-new-ways-getting-around-will-transform-transportand-cities-too-it.
Ukraine Transport Policy Note (2016), "Updated National Transport Strategy of Ukraine. Part 1: Transport Sector Policy Note", Support to the Implementation of the Association Agreement and the National Strategy in the Transport Sector in Ukraine, August, Dornier Consulting and egis international, http://mtu.gov.ua/files/Zakypivli/Ukraine%20Transport%20Strategy%20Part%201%20-%20POLICY%20NOTE.pdf (accessed 1 February 2018).

UNECE (2016), *Infrastructure and growth: Sustainable development brief N°3*, Geneva, https://www.unece.org/info/publications/sustainable-development-briefs.html.

URSSAF (n.d.), "Le versement transport et le versement transport additionnel", webpage, Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/calculer-les-cotisations/les-taux-de-cotisations/le-versement-transport-et-le-ver.html.

Wolanski, M. (2017), "Inter-municipal co-operation as a tool to foster road infrastructure development and efficient public transport service delivery", presentation delivered at OECD seminar on Supporting Decentralisation in Ukraine: Fostering Inter-Municipal Co-operation for Improved Public Service Delivery, held on 18 July 2017 in Zhytomyr, Ukraine.

World Bank (2018), Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs, The World Bank, Washington, DC, www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf.

World Bank (2016), Logistics Performance Index (LPI) dataset, https://lpi.worldbank.org (accessed 22 January 2018).

World Bank (2010), *Ukraine: Trade and Transit Facilitation Study*, Washington D.C., http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/TTF_April2010.pdf

World Economic Forum (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, World Economic Forum, Geneva, https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1

Додаток 4.A
Додаткові цифри й таблиці

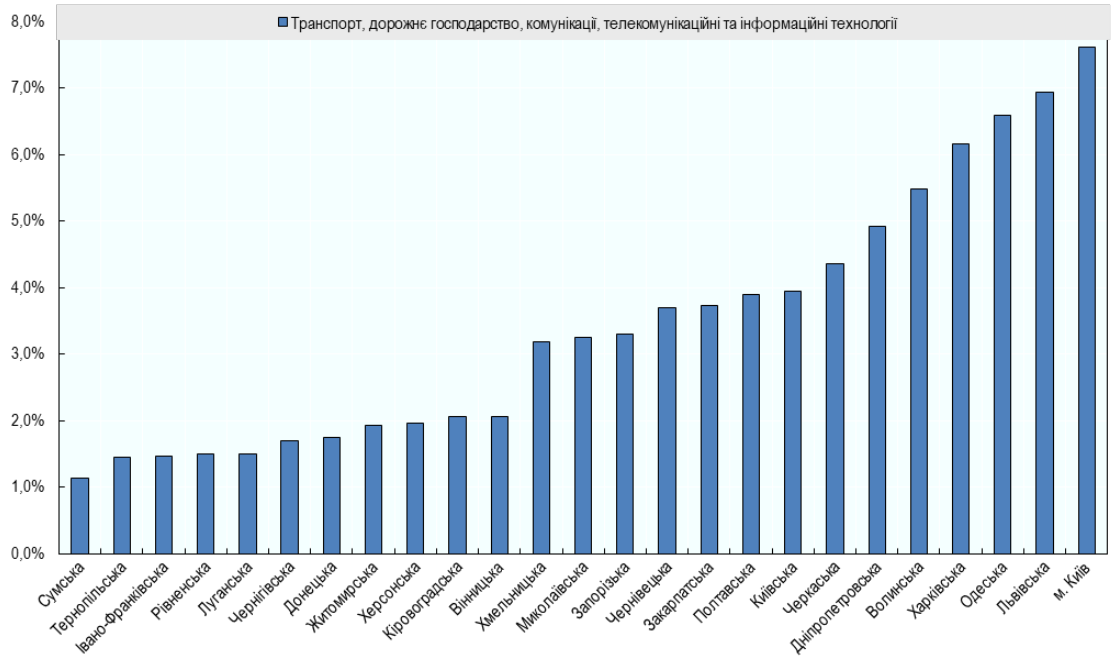
Таблиця 4.A.1. **Дорожня інфраструктура по областях: індикатори якості та щільності**

Область	Сприймана якість доріг, 2013*	Щільність загально профільних доріг з покриттям, 2015	Середній знос доріг більше 5 років, 2006-10
Україна	2.4	275	47
Рівненська	4.17	252	45
Донецька	4.06	302	42
Київська	3.99	306	55
АР Крим	3.85	245	20
Харківська	3.78	299	35
Вінницька	3.72	339	34
Дніпропетровська	3.59	287	44
Запорізька	3.54	251	72
Одеська	3.44	242	26
Волинська	3.35	288	49
Закарпатська	3.3	261	51
Житомирська	3.28	280	30
Полтавська	3.25	308	64
Херсонська	3.22	174	39
Хмельницька	3.22	346	51
Миколаївська	3.18	195	51
Чернігівська	3.08	227	74
Черкаська	3	284	39
Львівська	2.98	376	42
Тернопільська	2.98	361	74
Луганська	2.89	219	49
Івано-Франківська	2.82	296	46
Кіровоградська	2.79	252	47
Чернівецька	2.76	355	55
Сумська	2.69	282	51

* Сприйняття якості доріг за шкалою від 1 (найнижча оцінка) до 7 (найвища оцінка) базується на опитуванні керівників бізнесу в кожній області. Методологія та детальна інформація див: Foundation for Effective Governance (2013).

Джерела: Державна служба статистики України (2015), Транспорт і зв'язок України; Foundation for Effective Governance (2011a), "Quality of roads indicator", www.feg.org.ua/en/reports (accessed 10 April 2017); Foundation for Effective Governance (2011b), "The current state of transportation infrastructure impedes economic growth", www.feg.org.ua/docs/sostoyanie_en.pdf.

Графік 4.A.1. **Частка транспорту й зв'язку в загальних видатках областей**



Джерело: Міністерство фінансів України (2017), "Державний бюджет України – 2016", https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202016.pdf (станом на 13 лютого 2018).

Бібліографія

Foundation for Effective Governance (2013), *Ukrainian National Competitiveness Report 2013: Towards Sustained Growth and Prosperity*, Foundation for Effective Governance, www.feg.org.ua/en/reports.

Foundation for Effective Governance (2011a), "Quality of roads indicator", *Ukrainian National Competitiveness Report 2011: Towards Sustained Growth and Prosperity*, Foundation for Effective Governance, www.feg.org.ua/en/reports (accessed 10 April 2017).

Foundation for Effective Governance (2011b), "The current state of transportation infrastructure impedes economic growth", Chapter 4, in: *Ukrainian National Competitiveness Report 2011: Towards Sustained Growth and Prosperity*, Foundation for Effective Governance, www.feg.org.ua/en/reports/ukraine/2011.

Ministry of Finance of Ukraine (2017), "Budget of Ukraine – 2016", in Ukrainian, https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202016.pdf (accessed 13 February 2018).

State Statistics Service of Ukraine (2015), "Transport and communications in Ukraine".

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

The OECD is a unique forum where governments work together to address the economic, social and environmental challenges of globalisation. The OECD is also at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns, such as corporate governance, the information economy and the challenges of an ageing population. The Organisation provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to co-ordinate domestic and international policies.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Latvia, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The European Union takes part in the work of the OECD.

OECD Publishing disseminates widely the results of the Organisation's statistics gathering and research on economic, social and environmental issues, as well as the conventions, guidelines and standards agreed by its members.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(85 2018 12 R P) ISBN 978-92-64-30147-4 – 2018

Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні

У фокусі публікацій результатів дослідження Багаторівневе державне управління - поступ України у сфері регіонального розвитку, територіальної реформи й децентралізації за період від 2014 року.

Уряд започаткував реформу з метою об'єднати місцеві органи влади і підсилити процес децентралізації, а також надати органам врядування суб-національного рівня додаткові повноваження й ресурси.

За короткий час зроблено успішні кроки на шляху об'єднання територіальних громад для більшої податково-бюджетної, адміністративної та політичної децентралізації. Крім цього, розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період 2015-2020 р.р.

У новостворених об'єднаних територіальних громадах відбулися перші місцеві вибори, й деякі місцеві органи врядування вже надають ширший спектр публічних послуг. Проте, залишається спектр важливих проблем, - від необхідності знаходити рішення, адаптувати багаторівневе державне управління і територіальний устрій в умовах зростання нерівності до кращої структуризації процесу фіскальної децентралізації.

У даному звіті подано результати діяльності регіонів та нерівності в Україні, опис територіальної реформи, що зараз триває, підходів до децентралізації, проаналізовано вплив заходів фіскальної децентралізації. Звіт також містить аналіз конкретного прикладу – сектору транспорту. У звіті надано низку рекомендацій щодо дій на підтримку України задля формування умов успішної децентралізації.

Данный Обзор можно прочитать онлайн по адресу: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk***.

Данная работа опубликована в электронной библиотеке ОЭСР, на которой доступны все Публикации ОЭСР, а также периодические издания и статистические базы данных.
Дополнительная информация находится на сайте электронной библиотеки: ***www.oecd-ilibrary.org***.

Данный проект финансируется ЕС

Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland

Flanders State of the Art

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

THE LONDON BOOK FAIR WINNER INTERNATIONAL EXCELLENCE Awards 2017 IN PARTNERSHIP WITH THE PUBLISHERS ASSOCIATION

ISBN 978-92-64-30147-4
85 2018 12 R P