

УДК 336.131/. 132: 143:11  
Сторонянська І. З., д.е.н., професор  
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені  
М. І. Долішнього НАН України»

## **ВІТЧИЗНЯНА МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СУЧАСНІ УМОВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ**

Розглянуто об'єктивні та суб'єктивні чинники формування сучасної моделі адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, основними з яких визначено стан реалізації адміністративно-територіальної реформи; одночасна реалізація секторальних реформ; російська військова агресія на сході країни. Акцентовано на позитивних і негативних особливостях формування вітчизняної моделі адміністративно-фінансової децентралізації на сучасному етапі.

Ключові слова: адміністративно-фінансова децентралізація, модель, територіальна громада, місцевий бюджет.

Storonyanska I.

## **DOMESTIC MODEL OF ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL DECENTRALIZATION: MODERN CONDITIONS AND FEATURES OF FORMATION**

The purpose of the article is to identify the conditions and features of the formation of a modern model of administrative and financial decentralization in Ukraine, to outline its positive and negative results in the light of the goals of the reform of local self-government.

The objective and subjective factors of the formation of a modern model of administrative and financial decentralization in Ukraine are considered. First, it is a state of implementation of administrative-territorial reform. The incompleteness of the administrative-territorial reform in the state does not allow full implementation of the mechanisms of fiscal decentralization, since the transfer of new functions is possible only to united communities. In fact, the further transfer of functions and resources to the base level depends on the speed of generating of united communities. Therefore, it is important to complete the process of community consolidation as soon as possible, as well as to identify the functions of the district management level. Secondly, the simultaneous implementation of sectoral reforms, in particular in the field of education and health care, in the absence of a clear regulation of the distribution of functions and responsibilities for the financial provision of educational and medical services between the levels of government, as well as modern substantiated standards for their provision, significantly complicates the solution. the issue of improving the quality of these services for community members. Thirdly, the Russian military aggression in the east of the country has a direct impact on the processes of forming the budget policy of the development of territorial communities, taking into account: 1) the diversion of a significant part of the state budget resource to the defense of the state and the provision of the Armed Forces of Ukraine; 2) growth of social payments to internally displaced persons; 3) the inactivity of the occupied territories to the production of GDP and budget revenues. The above determines the need to maintain a relatively high level of centralization of the budget resource for the near future.

The positive and negative features of the formation of the national model of administrative and financial decentralization at the present stage are emphasized. It is stressed on the negative features of the domestic model of decentralization:

- unreasonable transfer of non-core functions for the local self-government bodies;
- the increase in the revenue base of local budgets in recent years is due to transfers from the state budget, rather than own income, which testifies to the somewhat declarative nature of fiscal decentralization in Ukraine and the low tax capacity of most local budgets;
- the use of tax instruments that do not fit financial theory and world practice to fill local budgets;
- overloading of local self-government bodies with social functions;
- land outside of settlements has not yet been made available to local governments, their main administrator remains the State Service of Ukraine on Geodesy, Cartography and Cadastre.

Administrative-financial decentralization is a complicated and a priori ambiguous process for the development of the socio-economic system of any country, in particular in the short and medium term. This is confirmed by the experience of the states that have carried out reforms of this type and domestic practice. Of course, not all the results of the first stage of decentralization in Ukraine can be recognized as clearly positive. Moreover, the steps taken have created new risks for the country's territorial development and new challenges for regional policy, which should be taken into account at the next stages. At the same time, each country, each region and each community can at its own discretion take advantage of the chance that it gives to decentralization and move to a new stage of development.

Key words: administrative-financial decentralization, model, territorial community, local budget.

Сторонянская И. З.

### **ОТЕЧЕСТВЕННАЯ МОДЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ УСЛОВИЯ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ**

Рассмотрены объективные и субъективные факторы формирования современной модели административно-финансовой децентрализации в Украине, основными из которых определено состояние реализации административно-территориальной реформы; одновременная реализация секторальных реформ; российская военная агрессия на востоке страны. Акцентировано на положительных и отрицательных особенностях формирования отечественной модели административно-финансовой децентрализации на современном этапе.

Ключевые слова: административно-финансовая децентрализация, модель, территориальная община, местный бюджет.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями.** 2014 рік для економіки України ознаменувався початком формування правового поля для практичної імплементації ідеї адміністративно-фінансової децентралізації та низки секторальних реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування. З одного боку, це стало об'єктивним наслідком економічної та політичної неефективності існуючої вертикалі державного управління та критеріальною умовою переходу до нового витка соціально-економічного розвитку України як держави. З іншого – не зважаючи на

тривале затягування процесів децентралізації влади, ні на старті реформ, ні після двох років їх реалізації (2015–2016 рр.), досі не вироблено чіткої моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та контролю між національним, регіональним та місцевим рівнями управління. В результаті, на тлі загальної ейфорії від низки перших позитивних результатів часто поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади в процесі одержання нових повноважень, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України в цілому.

Перманентні та широкоформатні обговорення переваг та напрямів управлінських реформ перетворились на децентралізаційний марафон, в ході якого вже й забули, що децентралізація має розглядатись не як самоціль, а виключно як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» за рахунок ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів громад, основним з яких є людський потенціал.

Саме тому, по проходженню двох з половиною років реформ важливо з'ясувати, чи не перетворилась децентралізація на «реформу заради реформи» і чи відповідають проміжні результати поставленим цілям.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** Вагомий внесок у формування ефективної системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин внесли провідні вчені-економісти: О. Барановський, Й. Бескид, С. Буковинський, М. Бутко, І. Вахович, О. Василик, В. Геєць, С. Дорогунцов, А. Єпіфанов, М. Єрмошенко, Т. Заяць, М. Карлін, О. Кириленко, В. Корнеєв, І. Лукінов, І. Луніна, В. Онищенко, В. Опарін, Б. Пасхавер, К. Павлюк, В. Пилипів, Ю. Пітюренко, І. Сало, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інші.

Проблемами зміни адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування в Україні як вихідної умови набуття нових функціональних та фінансових якостей територіальної громади займалися вчені: Р. Безсмертний, П. Жук, В. Кравців, М. Карлін, В. Князев, В. Малиновський, Н. Нижник, С. Шульц, ін.

Теоретичні моделі фінансових відносин місцевого самоврядування та центру, а також моделювання фінансового забезпечення розвитку територій викладено у наукових працях таких зарубіжних науковців як Балтіна А., Гамільтона Б., Диліджера В., Клісторіна В., Корчагіна Ю., Барнза В., Масгрейва Р., Мельникова Р., Назарова В., Олсона М., Оутс У., Пері Г., Стігліца Дж., Тібу Ч., Тіссена У. тощо.

**Цілі статті.** Метою статті є виявлення умов та особливостей формування сучасної моделі адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, окреслення її позитивних і негативних результатів в світлі досягнення цілей реформи місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Формування сучасної моделі адміністративно-фінансової децентралізації в Україні відбувалось під впливом об'єктивних умов. По-перше, це стан реалізації адміністративно-територіальної реформи. Незавершеність адміністративно-територіальної реформи в державі не дозволяє повноцінно імплементувати механізми бюджетної децентралізації, оскільки передача нових функцій можлива лише об'єднаним громадам [1]. Фактично подальша передача функцій і ресурсів на базовий рівень залежить від швидкості створення ОТГ. А тому важливо якнайшвидше завершити процес об'єднання громад, а також визначити функції районного рівня управління (за умови збереження такого). По-друге, одночасна реалізація секторальних реформ, зокрема у сфері освіти та охорони здоров'я, за відсутності чіткого унормування розподілу функцій та відповідальності за фінансове забезпечення освітніх і медичних послуг між рівнями управління, а також сучасних обґрунтованих нормативів щодо їх надання, суттєво ускладнює вирішення питання підвищення якості цих послуг для мешканців громад. По-третє, російська військова агресія на сході країни має безпосередній вплив на процеси формування бюджетної політики розвитку територіальних громад з огляду на: 1) відволікання вагомої частини ресурсу державного бюджету на оборону держави та забезпечення Збройних сил України; 2) зростання соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам; 3) незалученість окупованих територій до продукування ВВП і доходів бюджету. Зазначене обумовлює необхід-

ність збереження порівняно високого рівня централізації бюджетного ресурсу на найближчу перспективу.

Пропри це, слід визнати, що процеси адміністративно-фінансової децентралізації в Україні мають місце, механізми перерозподілу ресурсів і повноважень запущені, а мільйони мешканців малих міст та сільських населених пунктів (а саме на них спрямована ця реформа) відчують її результати, хоча й розуміють жити далі виключно із сподіванням на гроші «зверху» вже неможливо. Більше того, позитивні приклади сусідів змушують мешканців активніше включатись в процес самим, а також вимагати від місцевої влади результатів. А чи не найвагомим здобутком першого етапу реформи стало сприйняття суспільством її незворотності. Однак, поряд з отриманими позитивами варто наголосити і на негативних ознаках вітчизняної моделі децентралізації:

– необгрунтована передача невластивих для органів місцевого самоврядування базового рівня функцій (фінансування перевезень пільгових категорій громадян, комунальних послуг та енергоносіїв у закладах освіти та охорони здоров'я, оплати праці непедагогічного персоналу у загальноосвітніх школах тощо). Лише у 2017 р. органи місцевого самоврядування змушені дофінансувати близько 12 млрд. грн. на виконання цих повноважень. Передаючи місцевому самоврядуванню додаткові державні повноваження у сфері освіти, соціального захисту та охорони здоров'я без необхідного для їх виконання фінансового ресурсу, Уряд порушує один із основних принципів ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, закладений в ч. 2 ст. 9, а також ст. 142 (ч. 3) і ст. 143 (ч. 3) Конституції України;

– збільшення доходної бази місцевих бюджетів впродовж останніх років відбувається за рахунок трансфертів з державного бюджету, а не власних доходів, що свідчить про дещо декларативний характер бюджетної децентралізації в Україні та низьку податкоспроможність більшості місцевих бюджетів. В регіональному розрізі у 2016 р. в 11 областях України власні доходи місцевих бюджетів не перевищували 1200 грн. в розрахунку на одну особу і лише у двох областях (Київській та Дніпропетровській) обсяги власних доходів перевищували надходження від офіційних трансфертів (рис.1);

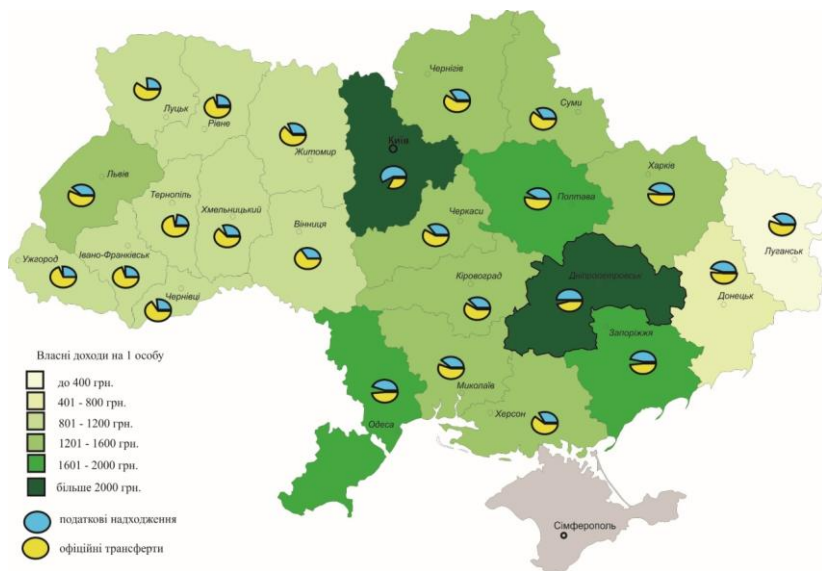


Рис.1. Регіональний розподіл власних доходів місцевих бюджетів, 2016 р.\*

\* розраховано на основі даних джерела: [2]

– використання для наповнення місцевих бюджетів таких податкових інструментів, які не відповідають фінансовій теорії і світовій практиці. Насамперед це стосується акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, який за своєю економічною природою є макроекономічним податком. Більше того використання цього податку (у різних модифікаціях) у якості джерела формування бюджетного ресурсу територіальних громад суттєво посилило їх диференціацію, оскільки основними отримувачами надходжень стали приміські, прикордонні сільські ради і громади, розташовані вздовж автошляхів міжнародного та національного значення. Натомість в більшості сільських населених пунктів має місце парадоксальна ситуація – суб'єкти підприємницької діяльності, які працюють на їх території, регулярно отримують ліцензії на право роздрібною торгівлі алкоголем та тютюном, а акцизний податок від торгівлі такими товарами до місцевих бюджетів не надходить;

– перевантаження органів місцевого самоврядування соціальними функціями [3]. Сукупна частка видатків місцевих

бюджетів на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення та духовний і фізичний розвиток) в структурі видатків місцевих бюджетів становила: в 2014 р. – 82,5%, в 2015 р. – 81,5%, в 2016 р. – 79,64%. Фактично це свідчить про те, що економічний розвиток територіальних громад не став пріоритетом їх функціонування [4];

– землі поза межами населених пунктів досі не передані у розпорядження органам місцевого самоврядування, їх основним розпорядником залишається Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. При формуванні спроможних об'єднаних територіальних громад новоутвореним місцевим радам влада зобов'язувалась передати на їх баланс землі, котрі знаходяться за межами населених пунктів, як підтвердження цьому 31.03.2016 р. було зареєстровано проект Закону України «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» №4355. Водночас, вже сьогодні звучать думки про те, що передача земель ОТГ є несвоєчасною, оскільки фінансові труднощі з наповненням місцевих бюджетів можуть спонукати до продажу цього активу. Відтак зазначені ризики мусять бути враховані і створені противаги при передачі земель за межами населених пунктів.

Чи не найбільшою прогалиною в процесі децентралізації влади є безсистемність реформ та неузгодженість рішень і заходів із їх реалізації. Як наслідок, вирішення різних питань, пов'язаних з розвитком територій в умовах децентралізації, віддано на відкуп «широкому колу вузьких експертів» (одні з них спеціалізуються на стратегічному розвитку, інші – на фінансовому плануванні та бюджетуванні, треті – на реформах у сфері медицини чи освіти тощо). Зазначене поряд з позитивними результатами в ході реалізації реформ спричинило появу низки нових викликів як для розвитку територіальних громад, так і держави загалом.

**Висновки.** Адміністративно-фінансова децентралізація є складним і апіорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи будь-якої країни, зокрема в коротко-та середньостроковому періоді. Це підтверджує і досвід держав, які



здійснили реформи такого типу, і вітчизняна практика. Звичайно не усі результати першого етапу децентралізації в Україні можна визнати однозначно позитивними. Більше того, зроблені кроки спричинили нові ризики для територіального розвитку держави та нові виклики для регіональної політики, які повинні бути враховані на наступних етапах. Водночас кожна країна, кожен регіон і кожна громада може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку.

- 1.Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / Наук. ред. В. С. Кравців. – Львів :, 2016. – 264 с.
- 2.Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2016 рік / Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=359194>
- 3.Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів Львівщини: проблеми та напрями підвищення ефективності / І. З. Сторонянська, М. А. Козоріз, С. А. Давимука, Г. В. Возняк та ін. / За ред. д.е.н., проф. І. З. Сторонянської. – Львів ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2013. – 93 с.
- 4.Storonyanska I. Prospects and risks of strengthening financial capability of territorial communities in the context of administrative and territorial reform in Ukraine / I. Storonyanska, L Benovska. – Economic Annals-XXI. – 2016. – №162(11–12). – P. 84–88.