



Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2018.03.161>

УДК 314.9:336.02

JEL CLASSIFICATION: R51, O18, R23

О.І. ДЯКОНЕНКО

канд. екон. наук, старш. наук. співроб.

Інститут демографії та соціальних досліджень

імені М.В. Птухи НАН України

01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60

E-mail: oksana.dyakonenko@gmail.com

ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ В УКРАЇНІ

Досліджено вплив фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень шляхом аналізу зрушень у фінансовому забезпеченні як умови розвитку населених пунктів, оцінки збалансованості доходної та видаткової частин сільських бюджетів як вимоги фінансової спроможності сільських громад протистояти дестабілізаторам розвитку. Розглянуто праці зарубіжних теоретиків і практиків у сфері фінансової децентралізації, на основі яких обґрунтовано характер та напрям дії бюджетної реформи в різних країнах світу. Встановлено, що вплив фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень підпадає під дію низки ризиків (законодавчо обмеженої наповнюваності бюджетів поселень, що не перебувають у складі об'єднаних територіальних громад; обмеженого залучення інструментів фінансового забезпечення; зростання фінансового навантаження на фінансово забезпечені села в об'єднаних громадах; низької ефективності витрат сільського бюджету тощо). Виявлено, що трансформація структури місцевих бюджетів та зростання бюджетної самостійності громад чинитимуть суттєвий вплив на: економічний розвиток сільських поселень за умови податкової автономності та дисциплінованості місцевої влади; загострення соціально-економічної асиметричності під впливом децентралізації податків в умовах значних дотацій та коливань національної фінансової системи; зростання рівня життя населення за умови збільшення витрат на соціальну сферу та значної питомої ваги державного сектору; сферу освіти, передовсім первинну та середню освіту, завдяки делегуванню освітянських функцій на місцевий рівень та їх фінансового забезпечення і активній участі місцевої громади у фінансуванні, управлінні та контролі над цими закладами; сферу охорони здоров'я, яка, за умови неналежного управління та низького рівня децентралізації податків, характеризуватиметься погіршенням доступності та якості медичних послуг для сільського населення; покращення місцевої інфраструктури завдяки можливості громад власноруч контролювати видатки, що дасть змогу зменшити витратність робіт та максимально врахувати місцеві потреби. Обґрунтовано перспективи розвитку сільських поселень в Україні, обумовлені впливом реалізації фінансової децентралізації.

Ключові слова: сільський бюджет, сільські поселення, розвиток, фінансова децентралізація, доходи, видатки, Україна.

© ДЯКОНЕНКО О.І., 2018

ISSN 2072-9480. Демографія та соціальна економіка, 2018, № 3 (34): 161–174

161

О.І. Дяконенко

канд. экон. наук, старш. научн. сотруд.
Институт демографии и социальных исследований
имени М.В. Птухи НАН Украины
01032, Украина, г. Киев, бул. Тараса Шевченка, 60
E-mail: oksana.dyakonenko@gmail.com

ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В УКРАИНЕ

Исследовано влияние финансовой децентрализации на развитие сельских поселений путем анализа сдвигов в финансовом обеспечении как условия развития населенных пунктов и оценки сбалансированности доходной и расходной частей сельских бюджетов как требования финансовой возможности сельских общин противостоять дестабилизаторам развития. Установлено, что влияние финансовой децентрализации на развитие сельских поселений подпадает под действие ряда рисков (законодательно ограниченной наполняемости бюджетов поселений, не входящих в состав объединенных территориальных общин; ограниченного задействования инструментов финансового обеспечения; растущей финансовой нагрузки на финансово обеспеченные сёла в общинах; низкой эффективности расходов сельского бюджета и т. п.). Выявлено, что трансформация структуры местных бюджетов и рост бюджетной самостоятельности общин будет оказывать существенное влияние на: экономическое развитие сельских поселений при условии налоговой автономности и дисциплинированности местной власти; обострение социально-экономической асимметрии под влиянием децентрализации налогов в условиях значительных дотаций и колебаний национальной финансовой системы; рост уровня жизни населения при условии увеличения расходов на социальную сферу и значительного удельного веса государственного сектора; сферу образования, прежде всего первичное и среднее образование, благодаря делегированию образовательных функций на местный уровень и их финансового обеспечения, а также активного участия местной общины в финансировании, управлении и контроле над этими учреждениями; сферу здравоохранения, которая, при условии ненадлежащего управления и низкого уровня децентрализации налогов, будет характеризоваться ухудшением доступности и качества медицинских услуг для сельского населения; улучшение местной инфраструктуры благодаря возможности общин самостоятельно контролировать расходы, что позволит уменьшить затратность работ и максимально учесть местные потребности. Обоснованы перспективы развития сельских поселений в Украине, обусловленные влиянием реализации финансовой децентрализации.

Ключевые слова: сельский бюджет, сельские поселения, развитие, финансовая децентрализация, доходы, расходы, Украина.

О.І. Dyakonenko

PhD (Economics), Senior Research Fellow
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine
01032, Ukraine, Kyiv, blvd. Taras Shevchenko, 60
E-mail: oksana.dyakonenko@gmail.com

INFLUENCE OF FINANCIAL DECENTRALIZATION ON DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENTS IN UKRAINE

The influence of financial decentralization on the development of rural settlements is investigated by analyzing the shifts in financial provision as a condition of development of settlements and estimating the balance of rural budgets as requirements of rural communities' financial capacity to withstand destabilization of development. It was found that the impact of fiscal decentralization on the development of rural settlements is subject to a number of risks (low of involvement of financial provision instruments, increasing financial burden on financially self-sufficient villages in united territorial communities, low effectiveness expenditure of the rural budget, etc.). It has been revealed that the transformation of the structure of local budgets and the growth of the budgetary independence of communities will have a significant impact on: the economic development of rural settlements, subject to tax autonomy and discipline of local government; aggravation of socio-economic asymmetry under the influence of decentralization of taxes in conditions of significant subsidies and fluctuations of the national financial system;

a rise in the standard of living of the population, subject to an increase in social spending and a significant share of the public sector; the field of education, especially primary and secondary education, through the delegation of educational functions to the local level and their financial support, as well as the active participation of the local community in the financing, management and control of these institutions; the health sector, which, given the inadequate management and low level of tax decentralization, will be characterized by a deterioration in the availability and quality of medical services for the rural population; improvement of local infrastructure due to the ability of communities to independently control costs, which will reduce the cost of work and maximize local needs. The prospects for the development of rural settlements in Ukraine due to the influence of financial decentralization implementation are substantiated.

Keywords: *rural budget, rural settlements, development, financial decentralization, income, expenditure, Ukraine.*

Постановка проблеми. З початком адміністративно-територіальної реформи в Україні активізовано процес фінансової децентралізації, що має за мету оптимізувати перерозподіл бюджетних ресурсів задля формування фінансової самодостатності населених пунктів, зокрема сільських поселень, активізації їхнього економічного розвитку та підвищення рівня життя населення. Донині сільська місцевість мала незначні фінансові можливості для активізації відтворювальних процесів та формування економічного підґрунтя збереження людського капіталу на селі. Наслідком такої політики стало зниження життєвого рівня сільського населення, що посилює урбанізаційні прагнення селян та активізувало процес незворотної міграції з села в місто. Ці прогалини в управлінні сільською місцевістю можуть бути мінімізовані шляхом нарощування фінансового потенціалу, ефективним його використанням і переходом до впровадження новітніх стратегічних напрямів розвитку відповідно до переваг, які надає фінансова децентралізація.

Реалізація фінансової децентралізації – новий етап в адміністративно-територіальному, економічному, демографічному розвитку сільської місцевості, що триває в умовах обмеженості фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), їхньої дотаційності, неефективного використання здобутих фінансових можливостей унаслідок некомпетентності місцевого керівництва і незнання ним особливостей бюджетної реформи. Обізнаність у питаннях характеру та напрямів впливу фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень здатні прискорити реалізацію реформи та мінімізувати її деструктивні наслідки.

Актуальність обраної теми. Фінансова децентралізація – це процес делегування державою повноважень і фінансових ресурсів для їх реалізації органам місцевого самоврядування. За висновками більшості експертів, її вплив на певні територіальні громади, розвиток поселенської інфраструктури та рівень життя є неоднозначним, оскільки вона містить певні ризики, пов'язані з: недостатньою наповнюваністю сільських бюджетів унаслідок законодавчого обмеження доходної бази тих поселень, що не входять до складу ОТГ, низького залучення інструментів фінансового забезпечення, професійної некомпетентності та безініціативності місцевого керівництва, недотримання вимог відносно мінімальної чисельності населення громади (5 тис. осіб); значною дотаційністю місцевих бюджетів у сільській місцевості; зростанням надмірного фінансового навантаження на фінансово самодостатні села з боку бідних сільських поселень ОТГ; низькою ефективністю витрат місцевого бюджету внаслідок відсутності у переважній більшості ОТГ програм соціально-економічного розвитку; ймовірним уповільненням процесу фінансової децентралізації за умови спротиву локальних еліт та активізації їхньої боротьби за матеріальні засади врядування. Сільські поселення України мають значно менший фінансовий потенціал для само-

розвитку ніж населені пункти більшої людності внаслідок незначної концентрації економічного капіталу. Загально визнано і підтверджено дослідженнями залежність між фінансовою спроможністю та високою людністю поселення [1, с. 3], що у сучасних українських реаліях є беззаперечним аргументом на користь адміністративно-територіальної реформи та об'єднання громад. У багатьох країнах світу (Франція, Польща, Латвія, Литва, Словаччина, Естонія, Чехія, Словенія та ін.) практикувалося об'єднання територіальних громад задля підвищення їх фінансової життєздатності. Зокрема, у Франції з метою підвищення фінансової спроможності сільських комун у 1980-х рр. було проведено адміністративно-територіальну реформу за використання механізмів фінансового заохочення, залучення до економічних та соціальних проектів, наділення громад певними повноваженнями; в Італії у 1990-х роках було здійснено адміністративно-територіальну реформу з метою реорганізації фінансово неспроможних територіальних громад із низькою людністю; у Швеції відбулася трансформація двох тисяч фінансово неспроможних малолюдних комун шляхом їх укрупнення до 200 одиниць [2, с. 39–40]. Українські реалії свідчать, що в умовах, коли чисельність сільського населення постійно зменшувалась (протягом 1990–2018 рр. на 23,3 %), кількість сільських рад мала тенденцію до зростання (1990–2015 рр. – на 14,3 %).

Фінансова децентралізація відкриває нові можливості для сільських поселень, проте ефективність їх використання залежить від місцевої влади та зусиль самих громад. За ідеальною моделлю вона, безумовно, сприяє нарощуванню фінансової бази місцевого самоврядування та зростанню самодостатності громад, а виважена політика збалансованості фінансових доходів і витрат активізує розвиток сільських поселень. Результати соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: суспільно-політичні настрої жителів територіальних громад, які пройшли процес об'єднання в 2015–2016 роках», засвідчили, що більшість селян (64,3 % жителів сіл, які стали центрами громади, та 61,2 % – жителів сіл, які не стали центрами громади) вважають реформу місцевого самоврядування потрібною [3]. На їхню думку, позитивні зміни у сільських поселеннях вже відчутні і простежуються у поліпшенні якості та доступності послуг, облаштуванні соціальної інфраструктури, ремонті бюджетних приміщень. Реалізовані проекти – перші наслідки делегування фінансових ресурсів і повноважень на місця серед низки фінансово незабезпечених потреб сільської громади впродовж багаторічного обмеженого фінансування, яке до мінімуму звело бюджетні видатки громади, спричинило зниження якості надання соціальних послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальному господарстві, культурі, зруйнувало бізнес-середовище та інфраструктуру села, погіршило демографічні показники.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження поглядів вітчизняних та закордонних учених щодо впливу фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень виявило багатосторонність цієї проблеми. Більшість науковців вивчали фінансовий потенціал місцевості як фактор її розвитку (О. Амоша (O. Amosha), В. Геєць (V. Heiets), Н. Деева (N. Dieieva) [4], Т. Заяць (T. Zaiats) [5, 6], В. Кравців (V. Kravtsov), Е. Лібанова (E. Libanova) [7–9], І. Луніна (I. Lunina), [8, 9], В. Новіков (V. Novikov) [9], С. Романюк (S. Romaniuk) [10] та ін.). Вони притримуються думки про важливість та неодмінність зрушень у функціональній та фінансовій складовій розвитку сільських поселень під впливом адміністративної реформи, що підтверджується і висновками інших учених (П. Жук (P. Zhuk), М. Карлін (M. Karlin), С. Шульц (S. Shul'ts)). Важливо зазначити актуальність досліджень Т. Кваші (Т. Ква-

sha), яка систематизувала моделі впливу бюджетної децентралізації на економічний розвиток та оцінила економічну доцільність фінансової децентралізації й у тандемі з Г. Глухою (H. Hlukha) обґрунтувала методи та індикатори розрахунку рівня фіскальної децентралізації.

Проблемам програмного бюджетування, обґрунтуванню його соціально-економічного змісту та організаційних і правових умов упровадження як важливого інструменту зростання ефективності витрат в умовах реалізації фінансової децентралізації присвячено праці В. Новікова [11]. Значну увагу широкому спектру проблем впливу фіскальної децентралізації на розвиток поселень, обґрунтуванню теоретичних та практичних аспектів її застосування, висвітленню підходів до її вимірювання приділено в наукових працях С. Романюка [10, 12, 13].

Серед зарубіжних учених проблематику фінансової децентралізації та її важливість для розвитку поселень досліджували В. Оутс (V. Outs) та Р. Масгрейв (R. Mashrejev), які теоретично обґрунтували особливості фіскального федералізму. К. Лесман (K. Lesman) виявив взаємозв'язок децентралізації та регіональних диспропорцій, розкривши залежність взаємозв'язку цих категорій від рівня економічного розвитку країни та глибини соціально-економічної асиметрії. Р.М. Бьорд (R.M. Bird) та М. Смарт (M. Smart) на основі вивчення міжнародного досвіду міжбюджетних податкових трансфертів розробили основні положення їх успішного використання в країнах, що розвиваються; Р. Бодвей (R. Boadway), С. Роберт (S. Roberts) та А. Шах (A. Shah) дослідили перспективи фіскальної реформи у таких країнах. Р. Прюдомм (R. Prud'homme) обґрунтував небезпеки її реалізації, І. Юмард (I. Joumard) та П.М. Конгсруд (P.M. Kongsrud) – фіскальні відносини між різними рівнями управління, Н. Джеммелл (N. Gemmell), Р. Кінлер (R. Kneller), Р.М. Макнаб (R.M. McNab) та І. Санз (I. Sanz) – вплив фінансової децентралізації на економічне зростання, Х. Блохлігер (H. Blöchliger) та Б. Егерт (B. Égert) – вплив фінансової децентралізації на продуктивність, обґрунтувавши його статистичну значимість та позитивний характер; Дж. Роден (J. Rodden), Б. Неяпти (B. Neuyarti) – дію фінансової децентралізації на дефіцитність місцевих бюджетів; Арсе дель Ф. Гранадо (F. Arze del Granado), Р. Макнаб (R. McNab), Дж. Фон Браун (J. Von Braun), У. Гроте (U. Grote), К. Ліндаман (K. Lindaman), К. Турмайер (K. Thurmaier), К. Сепульведа (C. Sepúlveda) досліджували вплив фіскальної децентралізації на рівень життя, доходність та бідність населення. Д.П. Камерон (D.P. Cameron), Дж. Томані (J. Tomaney), А. Пайк (A. Pike), Г. Торрісі (G. Torrisi), В. Целіос (V. Tselios) досліджували вплив децентралізації на окремих громадян, оцінивши характер сприйняття населенням фіскальної реформи за використання показників Європейських соціальних обстежень (*European Social Survey (ESS)*) 30 європейських країн за період 2002–2008 рр.; Р. Шанкар (R. Shankar), А. Шах (A. Shah), А. Родрігес-Поз (A. Rodríguez-Pose), Н. Жилл (N. Gill), Дж. Бонет (J. Bonet), Г. Хілл (H. Hill), Дж. Сільва (J. Silva), Ю. Цяо (Y. Qiao), Дж. Мартінес-Васкес (J. Martínez-Vázquez) дослідили вплив фіскальної децентралізації на територіальні диспропорції та обґрунтували позитивний характер цього впливу.

Дослідження впливу фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень в Україні є пріоритетом для вітчизняної та світової науки. Обґрунтування методологічних та практичних аспектів фінансової децентралізації дасть можливість розробити рекомендації з мінімізації можливого деструктивного тиску зрушень на соціальне становище населення та визначити напрями конструктивного впливу в процесі реалізації освітньої, медичної, житлово-комунальної та паливно-енергетичної реформ у країні.

Мета статті полягає у визначенні напрямів впливу фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень України з оцінкою її результативності щодо сприяння чи стримування їх збалансованого розвитку у контексті завдань протидії дезінтеграційним чинникам сучасного соціально-економічного розвитку країни.

Наукова новизна полягає у визначенні напрямів впливу фінансової децентралізації на розвиток основних сфер формування поселень, оцінці результативності її основних регулювальних важелів щодо підвищення фінансової спроможності сільських територіальних громад, передбаченні можливих негативних ефектів унаслідок складності реалізації завдань децентралізації в українських реаліях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансова децентралізація має на меті оптимізувати процеси перерозподілу бюджетних ресурсів задля формування фінансової самодостатності громад, сприяючи їхньому сталому розвитку. Вона обумовлює радикальні зміни у функціях і повноваженнях місцевої влади та територіальних громад, оскільки здійснюється шляхом розширення джерел надходження коштів сільських бюджетів, зрушення у співвідношенні їх доходної та видаткової частин, зростання величини доходів сільських бюджетів у розрахунку на одного мешканця. Це істотно збільшує фінансовий потенціал для самоорганізації та саморозвитку сільських поселенських структур.

З початком реалізації адміністративно-територіальної реформи у органів місцевого самоврядування з'явилась можливість покращити фінансові показники. Загалом упродовж 2010–2017 рр. доходи сільських бюджетів зросли у чотири рази, а видатки – у 2,2, що позначилось на співвідношенні доходів та видатків місцевих бюджетів, яке зросло з 0,47 разів на початку періоду до 0,85 – наприкінці (рис. 1). Зазначимо, що в останні два роки (2016–2017) співвідношення доходів та видатків у сільських бюджетах було найкращим за період з 2000 р.: доходи покривали витрати на 97,2 та 84,7 % відповідно (для порівняння, у 2000 р. – на 53,6 %, 2010 – 47,4). Зниження дефіцитності сільських бюджетів обумовлено зменшенням рівня централізації доходної бази та зростання ролі місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні потреб громади.



Рис. 1. Співвідношення доходів і видатків сільських бюджетів в Україні, 2000, 2010–2017 рр.

Джерело: [14–17].

Посилення фінансової автономії з часом активізує динамічне економічне зростання. Зазвичай ця залежність реалізується за умов високо розвинутої економіки, але і в країнах із нестабільною економікою бюджетна реформа не спричиняє погіршення економічної ситуації [18]. Дія фіскальної децентралізації на динаміку економічної сфери розвитку сільських поселень виявляється здебільшого через процес децентралізації витрат і децентралізацію податкових надходжень, які спричиняють покращення ділового клімату, поживлення підприємницької активності, зростання продуктивності праці, техніко-технологічну модернізацію виробництва, але за умови податкової автономності місцевих органів влади [19]. Фінансова децентралізація з більшою податковою автономією при дисциплінованій та контрольованій громадою місцевої влади сприятиме зниженню дефіциту місцевих бюджетів у країні та підвищенню продуктивності сільської економіки.

В умовах передання фінансових ресурсів і повноважень на місцевий рівень країні стартові можливості мають ОТГ, на території яких є суб'єкти господарювання (підприємства з переробки молока, цукру та м'яса, виробництва обладнання для переробної та харчової промисловості, мінеральних добрив, комбікорму, надання послуг транспорту і зв'язку тощо), і порівняно з якими бюджети сільських поселень, що формуються за рахунок доходів від сільськогосподарської діяльності з високою трудомісткістю та низькою дохідністю, мають вищий рівень дотаційності. Наявність суб'єктів господарювання чи їхніх структурних підрозділів є вагомим джерелом фінансових надходжень, які дають можливість місцевій владі розвивати інфраструктуру та соціальну сферу, підвищувати інвестиційну привабливість поселення та якість життя селян. Зокрема, наявність глинодобувних підприємств та отримання орендної плати за землю дали можливість Шахівській сільській ОТГ підвищити власні доходи у перерахунку на одного мешканця до 13,1 тис. грн і зайняти друге місце серед 366 ОТГ України за цим показником (рис. 2).



Рис. 2. Двадцятька сільських ОТГ лідерів та аутсайдерів за показником власних доходів у розрахунку на одного мешканця в Україні, 2017 р.

Джерело: [1].

Завдяки отриманим коштам та наданій інфраструктурній субвенції на території ОТГ було відкрито Центр надання адміністративних послуг, Центр безпеки, опорну школу, побудовано гібридну електростанцію із панеллю сонячних батарей тощо [20]. Наразі у Вербківській сільській ОТГ Дніпропетровської області, яка у 2017 р. посідала третє місце серед 366 ОТГ України за показником власних доходів у перерахунку на одного мешканця (12,9 тис. грн на особу) [1, с. 6], основними бюджетоутворювальними є сільськогосподарські підприємства, і зокрема фермерські господарства, підприємства ДТЕК (шахти), інші приватні підприємства. Основною статтею надходжень місцевого бюджету цієї громади є податок і збір на доходи фізичних осіб, що у 2016 р. становив 66,6 % доходної частини бюджету.

Доходи громади формувались також за рахунок субвенцій (21,4 %) та місцевих податків (11,2 %). Завдяки ним громада змогла знизити рівень дотаційності бюджету (питома вага базової / реверсної дотації у доходах становила 15,8 %, а у 2017 р. вже 19,9 % [1, 21]) та здійснити капітальний ремонт доріг, амбулаторій, клубних закладів, шкіл, дитячих садків, закупити сучасну медичну техніку, збудувати сімейний гуртожиток для молодих лікарів, ігрові майданчики для дітей, установити автономне вуличне освітлення на сонячних батареях [22].

Важливо зазначити, що фіскальна децентралізація істотно опосередковано впливає на підвищення рівня життя населення, що підтверджено дослідженнями вчених у різних країнах світу [23]. Базуючись на результатах цих досліджень, можемо очікувати, що з часом бюджетна децентралізація в Україні забезпечить помітний соціальний ефект та сприятиме зниженню нерівності у доходах та покращенню життя місцевого населення за умови посилення координаційної функції держави у цій сфері. Однак реалізація широкого кола заходів із децентралізації, передовсім у сфері децентралізації податків, в умовах значних регіональних диспропорцій та фінансових коливань (під тиском зовнішнього боргу та значних дотацій) можуть посилити соціально-економічну асиметричність розвитку сільських поселень, а некомпетентність місцевого керівництва та обмежені обсяги субвенцій – посилити нерівність у доходах та бідність серед населення громади [24]. Унаслідок цього можна очікувати, що для бідних громад знизиться доступ до ряду соціальних послуг, в першу чергу освітніх та охорони здоров'я. Наразі фінансове забезпечення делегованих освітянських функцій в ОТГ залишається неприпустимо низьким і здійснюється переважно за рахунок коштів, виділених із державного бюджету, а також коштів місцевого бюджету, підприємств, батьків. У 2017 р. питома вага витрат на дошкільну та загальну середню освіту у сільських бюджетах країни становила 18,6 %, що є найнижчим показником за період з 2010 року [14]. Загалом упродовж 2010–2017 рр. питома вага витрат на освіту у сільських бюджетах зменшилась на 8,3 в. п., що обумовлено скороченням мережі загальноосвітніх навчальних закладів (на 18,2 %) і зменшенням кількості учнів у них (на 12,2 %) під впливом процесів депопуляції населення та реалізації політики формування опорних шкіл. Як наслідок, у 2017 р. в Україні на три села функціонувала одна школа (у Донецькій, Луганській, Кіровоградській, Сумській областях одна школа на п'ять сіл).

Більшість науковців відмічають позитивний вплив фінансової децентралізації на показники освіти, стверджуючи, що він проявляється у зростанні освіченості населення (грамотність, рівень охоплення освітою, тривалість навчання, успішність) [25] та кращому врахуванні місцевих потреб у разі державного інвестування [26]. Позитивний вплив фінансової децентралізації на якість надання освітніх послуг підтверджується практикою реалізації адміністративно-територіальної реформи у

Болівії, Індонезії, Іспанії, Колумбії, Філіппінах, Швейцарії та інших країнах. Їхній досвід свідчить про помітно продуктивний вплив фінансової децентралізації на рівні первинної та середньої освіти [27]. Зокрема, досвід реалізації фінансової децентралізації на Філіппінах показує, що делегування освітянських функцій на місцевий рівень дає можливість покращити діяльність початкових шкіл і підвищити якість освітніх послуг за низьких витрат завдяки активній участі місцевої громади у фінансуванні, управлінні та контролі над цими закладами [28].

Результати наукових досліджень дають підстави стверджувати, що в сфері сільської освіти України ефект від реалізації адміністративно-фінансової реформи залежатиме, передусім, від обсягів делегування освітянських функцій на місцевий рівень та повноти їхнього фінансового забезпечення. Проте реформування цієї сфери підпадатиме під дію певних ризиків (обмеженість фінансових ресурсів, малокомплектність навчальних закладів, занижене навантаження на одного вчителя (шість учнів на одного вчителя), певні складнощі пішохідної та транспортної доступності, незадовільна матеріально-технічна база тощо).

Вплив сучасних процесів фінансової децентралізації на сферу надання медичних послуг у селі не є таким потужним та однозначним, як у випадку делегування освітянських функцій. Як показує досвід реалізації фінансової децентралізації в Аргентині, Іспанії, Італії, Канаді, ефект від реформи є помірним, має переважно позитивний характер (в Аргентині бюджетна децентралізація сприяла зниженню дитячої смертності, в Канаді спостерігалось покращення здоров'я населення [29,30]), але за умови неналежного управління та низького рівня децентралізації податків ймовірні негативні наслідки.

Результати загальнонаціонального опитування населення «Громадська думка населення щодо реформи децентралізації» засвідчили, що в Україні у 2018 р. 43 % опитаних відчували зміни на гірше в сфері медичного обслуговування [31]. Передумовою цьому стали трансформація мережі медичних закладів, її структури та функціональності, погіршення доступності медичних послуг для сільського населення, зниження якості медичного обслуговування. Протягом 2010–2017 р. питома вага витрат на охорону здоров'я у сільських бюджетах країни скоротилась із 19,3 % (2010) до 0,03 (2017). Зменшення фінансового навантаження на бюджет за рахунок скорочення кількості лікарняних закладів (у 10,4 рази), самостійних лікарських амбулаторій та поліклінік (7,3 рази), фельдшерсько-акушерських пунктів (на 12,9 %) наразі забезпечує покриття витрат на утримання медичного персоналу та оплату комунальних послуг, залишаючи фінансово невирішеними проблеми придбання лікарських засобів, медичного обладнання, службового транспорту тощо.

Вплив фінансової децентралізації на розвиток місцевої інфраструктури, на думку більшості дослідників, є позитивним [32] завдяки можливості громад власноруч контролювати видатки на інфраструктуру, що зазвичай суттєво зменшує витратність робіт та максимально враховує місцеві потреби. Дослідження вітчизняних науковців щодо впливу партисипативного фінансування на соціально-економічні показники розвитку сільських ОТГ дає підстави стверджувати, що участь у фінансуванні місцевих проектів позитивно впливає на розвиток громади, який за партисипативної фінансової політики ОТГ мобілізує наявний потенціал і нарощує його. Під впливом партисипативного фінансування у сільських ОТГ спостерігається зростання обсягу доходів загального та спеціального фонду місцевого бюджету (на 4,2 та 5,4 % відповідно), що супроводжується покращенням демографічної ситуації (чисельність постійного населення зростає на 3,4 %, кількість зайнятого населення – 24,2 %,

трудова міграція місцевого населення зменшується на 125,1 %, а постійна міграція – 20,0 %), підприємницької активності населення (кількість підприємців зростає на 72,7 %), інфраструктурного забезпечення (забезпеченість громадським транспортом покращується на 8,4 %) [33, с. 410]. Наразі у більшості ОТГ країни відзначається низька довіра між мешканцями та місцевими органами влади внаслідок неспроможності останніх до фінансової відкритості перед громадою, високої корумпованості місцевих чиновників, яка проявляється у лояльності до бізнес-партнерів, свідомому притримуванні коштів місцевого бюджету до передвиборчого періоду чи акумуляції цих коштів на банківських рахунках.

Для однозначних висновків про вплив фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень України потрібен значний часовий лаг, коли можна буде зробити беззаперечні висновки і узагальнення на підставі конкретних результатів її реалізації. Наразі ж можна стверджувати, що у найближчій перспективі подальший розвиток сільських поселень визначатиметься поступовим нарощуванням фінансового потенціалу та його використанням в інтересах громади. Це активізує трансформаційні процеси у сільській поселенській мережі, насамперед за рахунок сіл із високим рівнем фінансової спроможності. Реалізація фінансової децентралізації за сприятливіших умов (зростання інвестиційної активності суб'єктів економічної діяльності, зниження кредитних відсоткових ставок, детінізації економіки) сформує фінансовий потенціал для переорієнтації капіталів на більш продуктивні та стратегічно важливі види економічної діяльності, що дасть змогу підвищити фінансову спроможність поселень і, відповідно, покращити інфраструктуру села, якість надання соціальних послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальному господарстві, культурі.

За умови збереження інерційних тенденцій розвитку та загострення фінансово-економічної кризи високоймовірним є уповільнення реформи бюджетної децентралізації, що позначиться на поглибленні дефіциту сільських бюджетів, деградації сільської економіки та погіршенні життєвого рівня населення. Обмежувальна бюджетна політика активізує процеси зниження людності у переважній більшості дрібних поселень та призведе до подальшого адміністративно-територіального реформування. З огляду на високу ймовірність зростання соціально-економічної асиметрії розвитку сільських поселень, можна очікувати на активізацію міграційних переміщень із бідніших сіл до заможніших, що посилить загрозу зникнення з адміністративно-територіальної карти України фінансово збиткових малолюдних поселень (людністю 51–100 осіб) та найдрібніших населених пунктів (до 50 осіб).

Висновки і перспективи подальших досліджень. Виконане дослідження дає підстави для висновку про багатовекторність і неоднозначність впливу фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень України, високу ймовірність поєднання позитивних і негативних ефектів залежно від рівня участі й активності в цих процесах держави та самих сільських територіальних громад. Унаслідок структурних зрушень у сільських бюджетах та зростання бюджетної самостійності громад наразі спостерігається зниження їхньої дефіцитності та певне зростання фінансового потенціалу поселень як головний позитивний результат децентралізаційних зрушень. Наскільки повно і ефективно будуть використані ці можливості, залежить від самих сільських територіальних громад, їхніх колективних зусиль у розбудові поселенського простору на основі інструментів місцевої демократії.

За умови оптимального поєднання можливостей централізованого державного управління та фінансової автономії поселенських структур в Україні можна очікувати з часом на значні позитивні зрушення в сільській економіці, сфері освіти, охорони

здоров'я, місцевої інфраструктури, а також підвищенні рівня життя населення. Важливою умовою успішного розвитку сільських поселень за бюджетної децентралізації є дисциплінованість і контрольованість місцевих органів влади, спроможних сприяти поживленню підприємницької активності та зростанню продуктивності праці у сільській місцевості.

Подальші перспективи наукових досліджень у цьому напрямі мають бути тісно пов'язані з виявленням та обґрунтуванням ризиків та загроз щодо впливу фінансової децентралізації на трансформаційні зміни в системі розселення. Саме вони є необхідним підґрунтям для обґрунтування стратегічних напрямів розвитку сільських поселень країни, виходячи з тих переваг, які надає реалізація фінансової децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей) / Рада Європи; Центр «Соціальні індикатори». – Council of Europe, лютий 2018. – 48 с.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – Київ : Софія, 2012. – 128 с.
3. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати соціологічного дослідження серед жителів територіальних громад, які пройшли процес об'єднання в 2015–2016 роках : Аналітичний звіт 2017 / Рада Європи; Центр «Соціальні індикатори». – Council of Europe, 2018. – 193 с.
4. Десва Н. Соціальна функція держави: практика і завдання бюджетного забезпечення // Демографія та соціальна економіка. – 2016. – № 3 (28). – С. 83–93. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2016.03.0183>.
5. Заяць Т. Розвиток сільських поселень України в умовах децентралізації: можливості та ризики // Демографія та соціальна економіка. – 2017. – № 3 (31). – С. 48–60. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2017.03.048>.
6. Трансформація сільського розселення в Україні: кол. моногр. / за ред. Т.А. Заяць ; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – Київ, 2017. – 298 с.
7. Лібанова Е.М. Я обома руками за децентралізацію, але розумію її небезпеку // Землепорядний вісник. – 2015. – № 3. – С. 10–13.
8. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. – Т. 2: Соціальна спрямованість бюджетної політики / Е.М. Лібанова, [та ін.]; Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – Київ, 2004. – 376 с.
9. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : У 4 т. – Т. 4: Державні соціальні видатки. Напрями раціоналізації та підвищення ефективності / [Е.М. Лібанова, Новіков В.М., Аксьонова С.Ю. та ін.]. – Київ, 2011. – 607 с.
10. Романюк С.А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика / Національна академія державного управління при Президенті України. – Київ, 2013. – 408 с.
11. Новіков В.М. Програмний бюджет: міжнародний досвід і українська практика // Демографія та соціальна економіка. – 2016. – № 2 (27). – С. 50–61. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2016.02.050>.
12. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування. – Київ: НАДУ, 2018. – 216 с.
13. Романюк С.А. Суперечності та виклики реалізації реформи системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: методологічні аспекти // Демографія та соціальна економіка. – 2018. – № 2 (33). – С. 117–129. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2018.02.117>.
14. Бюджет України 2017 : стат. зб. / Міністерство фінансів України. – Київ, 2018. – 305 с.
15. Бюджет України 2016 : стат. зб. / Міністерство фінансів України. – Київ, 2017. – 316 с.
16. Бюджет України 2010 : стат. зб. / Міністерство фінансів України. – Київ, 2011. – 292 с.

17. Бюджет України за 2000 рік : стат. зб. / Міністерство фінансів України. – Київ, 2001. – 319 с.
18. *Buehn A., Lessman C., Markwardt G.* Decentralization and the shadow economy: Oates meets Allingham-Sandmo // *Applied Economics*. – 2013. – № 45 (18). – P. 2567–2578.
19. *Gemmell N., Kneller R., Sanz I.* Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization // *Economic Inquiry*. – 2013. – № 51 (4). – P. 1915–1931.
20. Як живе найзаможніша громада Донеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/8557> (дата звернення: 28.04.2018).
21. Моніторинг фінансової спроможності 159 ОТГ за 2016 рік : Аналітичний звіт 2016 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Рада Європи. – Київ, 2017. – 30 с.
22. Вербківська сільська об'єднана територіальна громада. Дніпропетровська область [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/gromada/728/addition_info (дата звернення: 28.04.2018).
23. *Tselios V., Rodriguez-Pose A., Pike A. Tomaney J., Torrissi G.* Income inequality, decentralization and regional development in Western Europe // *Environment and Planning A*. – 2012. № 44 (6). – P. 1278–1301.
24. *Sacchi A., Salotti S.* The effects of fiscal decentralization on household income inequality: Some empirical evidency // *Spatial Economic Analysis*. – 2014. – № 9 (2). – P. 202–222.
25. *Falch T., Fischer J.A.V.* Public sector decentralization and school performance: International evidence // *Economic Letters*. – 2012. – № 114 (3). – P. 276–279.
26. *Faguet J.* Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia // *Journal of Public Economics*. – 2004. – № 88 (3–4). – P. 867–893.
27. Fiscal federalism 2014: Making decentralisation work. OECD. – Paris: OECD Publishing 2013.
28. Emmanuel J., Paqueo V. Do Local Contributions Affect the Efficiency of Public Primary Schools? // *Economics of Education Review*. – 1996. – № 15 (4). – P. 377–386.
29. *Habibi N., Huang C., Miranda D., Murillo V., Ranis G., Sarkar M., Stewart F.* Decentralization and human development in Argentina // *Journal of Human Development*. – 2003. – № 4 (1). – P. 73–101.
30. *Jiménez-Rubio D.* The impact of decentralization of health services on health outcomes: Evidence from Canada // *Applied Economics*. – 2011. – № 43 (26). – P. 3907–3917.
31. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan> (дата звернення: 13.11.2018).
32. World Development Report 1994: Infrastructure for Development / World Bank. – Washington DC, 1994.
33. Петрушенко Ю.М. Фінансова політика соціально-економічного розвитку територіальних громад: дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 / Петрушенко Юрій Миколайович. – Суми, 2015. – 530 с.

REFERENCES

1. *Otsinka finansovoi spromozhnosti 366 OTH za 2017 rik (u rozrizi oblastej) [Estimation of financial capacity 366 UTC for 2017 (in terms of regions)]* (2018). Council of Europe; Social Indicators Center [in Ukrainian].
2. Boryslavs'ka, O. (Ed.). (2012). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]*. Kyiv: Sofiia [in Ukrainian].
3. *Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia: rezul'taty sotsiologichnoho doslidzhennia sered zhyteliv terytorial'nykh hromad, iaki projshly protses ob'iednannia v 2015–2016 rokakh [Decentralization and Local Self-Government Reform: Results of a Sociological Survey among the Territorial Population Living in the Process of Association in 2015-2016]*. (2018). Analytical Report 2017. Council of Europe [in Ukrainian].
4. Dieieva, N. (2016). Sotsial'na funktsiia derzhavy: praktyka i zavdannia biudzhethnoho zabezpechennia [Social function of the state: practice and objectives of budget providing] *Demohrafiia ta sotsial'na ekonomika – Demography and social economy*, 3(28), 83-93. doi: <https://doi.org/10.15407/dse2016.03.0183> [in Ukrainian].

5. Zaiats, T.A. (2017). Rozvytok sil's'kykh poselen' Ukrainy v umovakh detsentralizatsii: mozhlyvosti ta ryzyky [Development of rural settlements of Ukrainian conditions of decentralization: opportunities and risks]. *Demohrafiia ta sotsial'na ekonomika – Demography and social economy*, 3 (31), 48-60. doi: <https://doi.org/10.15407/dse2017.03.048> [in Ukrainian].
6. Zaiats, T.A. (Ed.). (2017). *Transformatsiia sil's'koho rozselennia v Ukraini [Transformation of rural settlement in Ukraine]*. Kyiv: In-t demohrafiï ta sots. doslidzh. im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy [in Ukrainian].
7. Libanova, E.M. (2015). Ya oboma rukamy za detsentralizatsiiu, ale rozumiiu ii nebezpeku [I am for decentralization with both hands, but I understand its danger]. *Zemlevporiadnyj visnyk – Land Management Bulletin*, 3, 10–13 [in Ukrainian].
8. Azarov, M.Ya., Yaroshenko, F.O., & Baranovskyy, O.I. et al. (2004). *Biudzhetna polityka u konteksti stratehii sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Budget policy in the context of the strategy of social and economic development of Ukraine]*. E.M. Libanova, (Ed.). (Vols. 1-6). Kyiv: NDFI [in Ukrainian].
9. Azarov, M.Ya., Yaroshenko, F.O., & Baranovskyy, O.I. et al. (2011). *Derzhavnyy biudzhnet i biudzhetna stratehiia v umovakh ekonomichnykh reform [State budget and budget strategy in the conditions of economic reforms]*. E.M. Libanova, (Ed.). (Vols. 1-4). Kyiv: Akad. fin. upr. [in Ukrainian].
10. Romanyuk, S. (2013). *Rozvytok rehioniv u vidkrytyi ekonomitsi: teoriya, polityka, praktyka [Development of regions in an open economy: Theory, policy, practice]*. Kyiv: National Academy of Public Administration [in Ukrainian].
11. Novikov, V.M. (2016). Prohramnyy biudzhnet: mizhnarodnyy dosvid i ukrains'ka praktyka [The program budget: international experience and Ukrainian practice]. *Demohrafiia ta sotsial'na ekonomika – Demography and social economy*, 2(27), 50-61. doi: <https://doi.org/10.15407/dse2016.02.050> [in Ukrainian].
12. Romaniuk, S. (2018). *Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia [Decentralization: the theory and practice of application]*. Kyiv: National Academy of Public Administration [in Ukrainian].
13. Romaniuk, S.A. (2018). Superechnosti ta vyklyky realizatsii reformy systemy derzhavnogo upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: metodolohichni aspekty [Contradictions and challengers of implementation the reforms public administration's system and local self-government in Ukraine: methodological aspects]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and social economy*, 2(33), 117-129. doi: <https://doi.org/10.15407/dse2018.02.117> [in Ukrainian].
14. *Biudzhnet Ukrainy 2017 [Budget of Ukraine 2017]*. (2018). Ministerstvo finansiv Ukrainy [in Ukrainian].
15. *Biudzhnet Ukrainy 2016 [Budget of Ukraine 2016]*. (2017). Ministerstvo finansiv Ukrainy [in Ukrainian].
16. *Biudzhnet Ukrainy 2010 [Budget of Ukraine 2010]*. (2011). Ministerstvo finansiv Ukrainy [in Ukrainian].
17. *Biudzhnet Ukrainy za 2000 rik [Budget of Ukraine for 2000]*. (2001). Ministerstvo finansiv Ukrainy [in Ukrainian].
18. Buehn, A. Lessman, C. & Markwardt, G. (2013). Decentralization and the shadow economy: Oates meets Allingham-Sandmo. *Applied Economics*, 45(18), 2567-2578.
19. Gemmill, N., Kneller, R. & Sanz, I. (2013). Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization. *Economic Inquiry*, 51 (4), 1915-1931.
20. Yak zhyve najzamozhnisha hromada Donechchyny [How does the richest community in the Donetsk region live?]. *decentralization.gov.ua* Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/news/8557> [in Ukrainian].
21. *Monitorynh finansovoi spromozhnosti 159 OTH za 2016 rik [Financial Capacity Monitoring 159 UTC for 2016]*. (2017). Analytical Report 2016. Ministry of Regional Development, Building and Housing of Ukraine; Council of Europe [in Ukrainian].
22. Verbkivska silska obiednana terytorialna hromada. Dnipropetrovska oblast [Verbkivska village combined territorial community. Dnipropetrovsk region] (n.d.). *decentralization.gov.ua* Retrieved from http://decentralization.gov.ua/gromada/728/addition_info [in Ukrainian].
23. Tselios, V., Rodríguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J. & Torrissi, G. (2012). Income inequality, decentralization and regional development in Western Europe. *Environment and Planning A* 44(6), 1278-1301.
24. Sacchi, A. & Salotti, S. (2014). The effects of fiscal decentralization on household income inequality: Some empirical evidence. *Spatial Economic Analysis*, 9(2), 202-222.

25. Falch, T. & Fischer, J.A.V. (2012). Public sector decentralization and school performance: International evidence. *Economic Letters*, 114(3), 276-279.
26. Faguet, J. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88 (3-4), 867-893.
27. OECD (2013). Fiscal federalism 2014: Making decentralisation work. Paris: OECD Publishing.
28. Emmanuel, J. & Paqueo, V. (1996). Do Local Contributions Affect the Efficiency of Public Primary Schools? *Economics of Education Review*, 15(4), 377–386.
29. Habibi, N., Huang, C., Miranda, D., Murillo, V., Ranis, G., Sarkar, M., & Stewart, F. (2003). Decentralization and human development in Argentina. *Journal of Human Development*, 4(1), 73-101.
30. Jiménez-Rubio, D. (2011). The impact of decentralization of health services on health outcomes: Evidence from Canada. *Applied Economics*, 43(26), 3907-3917.
31. Hromadska dumka naseleння shchodo reformy detsentralizatsii [Public opinion on decentralization reform]. *dif.org.ua*. Retrieved from <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan> [in Ukrainian].
32. World Bank (1994). *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Washington, DC.
33. Petrushenko, Yu.M. (2015). *Finansova polityka sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku terytorial'nykh hromad [Financial policy of socio-economic development of territorial communities]*. Doctor's thesis. Sumy [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 28.04.2018.