



Iryna Storonyanska
D.Sc. (Economics), Professor,
Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy
of the NAS of Ukraine
4 Kozelnytska Str., Lviv, 79026, Ukraine
istoron@i.ua

UDC 336.153:332.1



Liliya Benovska
PhD (Economics), Senior Research Fellow,
Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy
of the NAS of Ukraine
4 Kozelnytska Str., Lviv, 79026, Ukraine
lbenovska11@gmail.com

Prospects and risks of strengthening financial capability of territorial communities in the context of administrative and territorial reform in Ukraine

Abstract

The need to find effective mechanisms to provide financial development of territorial communities is mainly conditioned by excessive financial dependence of peripheral areas on the central authorities, as well as by their funding shortfalls, which prevents territorial authorities from performing their functions in full. Along with the difficulties related to local budgeting, there is a problem of poor allocation of funds which occurs because of the existence of an extensive network of social institutions, the use of outdated standards, etc.

The purpose of the article is to identify prospects and risks of strengthening financial capability of territorial communities according to the results obtained from the completion of the first stage of administrative and territorial reform in Ukraine. The implementation of fiscal decentralisation in 2015-2016 provided for transferring additional fiscal powers to local authorities and supporting their income-generating activities. Nevertheless, the redeployment of funds from central to local authorities in favour of the latter did not happen, nor there occurred the reduction of the amount of subsidies and an increase in the number of donors to the budget.

The increase in local authorities' incomes and strengthening of financial stability became possible due to the changes in ways to fill local budgets, which requires budgetary alignment in the system of interbudgetary relations. A positive aspect of the implementation of the reform is the creation of incentives for territorial communities to use their social and economic potential effectively. However, the steps taken involve a number of risks both at local and national levels. The deepening asymmetry in the development of areas, contradictions between a need to regulate the process of interregional differentiation from the part of regional authorities and the loss of control over financial flows and decisions made by territorial communities, the formation of incompetent territorial communities, the declining quality of public services provided within less developed communities with a low level of budgetary revenues are among the main risks.

Problems and risks which appear in the course of implementation of reforms are largely due to the lack of systemic approach to their implementation. The outlined risks should not be an obstacle to the implementation of budgetary decentralisation and the abovementioned administrative and territorial reform, however they should be taken into account with the purpose of leveling such risks.

Keywords: Territorial Communities; Decentralisation; Local Budgets; Funding

JEL Classification: H72; R58

DOI: <https://doi.org/10.21003/ea.V162-17>

Сторонянська І. З.

доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи,
Інститут регіональних досліджень ім. М. Долішнього НАН України, Львів, Україна

Беновська Л. Я.

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики,
Інститут регіональних досліджень ім. М. Долішнього НАН України, Львів, Україна

Перспективи та ризики зміцнення фінансової спроможності територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні

Анотація

У статті досліджено основні проблеми наповнення місцевих бюджетів та підвищення фінансової спроможності територіальних громад. З'ясовано, що модернізація інструментарію місцевих фінансів та міжбюджетних відносин, що реалізувалась упродовж 2015–2016 рр., не забезпечила бюджетної децентралізації в Україні. Водночас, нову систему вирівнювання загалом можна характеризувати як стимулюючу. Адже, якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів вилучали всі кошти до Державного бюджету, то тепер лише 50% і для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь Державного бюджету. Унаслідок цього, в Україні майже на 22% зменшилась кількість дотаційних місцевих бюджетів, та на 11,5% зросла кількість бюджетів-донорів. Окрім того, 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. Негативною стороною нової системи вирівнювання стали наслідки вирівнювання для економічно слабких територіальних громад, адже вони втратили значну частину доходів у вигляді офіційних трансфертів. У статті виявлено основні позитиви та ризики перших результатів адміністративно-територіальної реформи, отриманих від імплементації новацій у частині бюджетної децентралізації. Серед найвагоміших ризиків національного та локального рівня виділено: ризик поглиблення внутрішньорегіональних та міжрегіональних асиметрій соціально-економічного розвитку територій, ризик зниження якості суспільних послуг, ризик формування неієднатних територіальних громад тощо.

Ключові слова: територіальні громади; децентралізація; місцеві бюджети; фінансування.

Сторонянская И. З.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, Институт региональных исследований им. М. Долишнего НАН Украины, Львов, Украина

Беновская Л. Я.

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела региональной финансовой политики, Институт региональных исследований им. М. Долишнего НАН Украины, Львов, Украина

Перспективы и риски укрепления финансовой состоятельности территориальных общин в контексте административно-территориальной реформы в Украине

Аннотация

В статье исследованы основные проблемы наполнения местных бюджетов и повышения финансовой состоятельности территориальных общин. Выяснено, что модернизация инструментария местных финансов и межбюджетных отношений, которая реализовалась в течение 2015–2016 гг., не обеспечила бюджетной децентрализации в Украине. Выделены основные перспективы и риски первых результатов административно-территориальной реформы, полученных от имплементации новаций в части бюджетной децентрализации. Среди наиболее важных рисков национального и локального уровня выделено: риск углубления внутререгиональных и межрегиональных асимметрий социально-экономического развития территорий, риск снижения качества общественных услуг, риск формирования недееспособных территориальных общин и другие.

Ключевые слова: территориальные общины; децентрализация; местные бюджеты; финансирование.

1. Постановка проблемы

Одним з першочергових завдань реформування системи організації влади в Україні визначено формування ефективних механізмів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад з метою їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає проведення бюджетної децентралізації та нарощення фінансової бази територіальних громад України і, як наслідок, підвищення їх самодостатності та фінансової незалежності.

Існуючий упродовж останніх років низький рівень фінансової спроможності територій зумовлений, з одного боку, надмірною фінансовою залежністю периферійних територій від центру та високою дефіцитністю бюджетів, що не дозволяє територіальним органам виконувати свої функції повною мірою, а з іншого – низькою ефективністю управління формуванням та використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Результатом стала невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів потребам зміцнення місцевого самоврядування. Подолання зазначених негативних тенденцій лежить у площині зміцнення власної фінансової бази територіальних громад, відмови від патерналістської моделі їх розвитку, стимулювання ефективного використання внутрішнього соціально-економічного потенціалу.

2. Аналіз основних досліджень і публікацій

Теоретичні та практичні аспекти управління бюджетними ресурсами в контексті децентралізації управління досліджувались у працях В. Оутса (Oates, 1972, 2008) [1; 2], Р. Прюдому (Prud'homme, 1995) [3], Е. Рушковскі, Й. Салачна (Ruskowski, Salachna, 2007) [4], С. Буковинського [5], О. Кириленко [6]. Питання формування та зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, розширення повноважень місцевого самоврядування висвітлювались у наукових працях Г. Петері (Peteri, 2015) [7], М. Гончаренко [8], Є. Кузькіна [9], О. Демківа [10]. Проблеми розподілу міжбюджетних трансфертів порувались у працях І. Луніної [11]. Однак зміцнення фінансової спроможності територіальних громад потребує поглибленого вивчення особливостей формування місцевих бюджетів на різних етапах розвитку, з'ясування регіональних особливостей та виявлення ризиків та перспектив розвитку.

3. Метою статті є виявлення перспектив та ризиків зміцнення фінансової спроможності територіальних громад за підсумками першого етапу реформування місцевого самоврядування в Україні.

4. Основні результати дослідження

Імплементація принципів бюджетного децентралізму в систему міжбюджетних відносин в Україні відбувається вже тривалий час, однак досі не вдалося отримати значних результатів. Так, модернізація інструментарію місцевих фінансів та міжбюджетних відносин з метою досягнення бюджетної децентралізації були здійснені впродовж 2015–2016 рр. шляхом внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [12–13]. Основним поставленим завданням була передача органам місцевого

самоврядування додаткових бюджетних повноважень та стабільних джерел доходів їх реалізації. Планувалось забезпечити наповнення місцевих бюджетів та їх фінансову спроможність за рахунок введення нових податків (акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання); зміни бази та ставок оподаткування податку на нерухоме майно; зміни у розподілі між різними рівнями бюджетів податків, таких як ПДФО, екологічного податку, податку на прибуток підприємств тощо (табл. 1).

Аналізуючи ефективність імплементованих змін у формуванні доходів місцевих бюджетів, складно зробити однозначні висновки. Адже введені зміни, хоч і забезпечили абсолютний та відносний приріст доходів місцевих бюджетів в цілому (до місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2015 р. надійшло 120,5 млрд грн., що на 19,4 млрд грн. або 19,2% більше попереднього року), однак доходи місцевих бюджетів зростали значно нижчими темпами, ніж доходи державного (49,8%) та зведеного бюджетів (43,0%) [14]. Нарощування податкової складової державного бюджету відбувалось переважно за рахунок ПДВ, обсяг якого зріс на 39,4 млрд грн., або на 28,4% порівняно з попереднім роком та ПДФО, обсяг якого зріс у 3,5 рази та склав у структурі доходів державного бюджету 8,5%. Така ситуація зумовлена перерозподілом коштів між державним та місцевими бюджетами, а саме: частковим зарахуванням надходжень ПДФО до державного бюджету (раніше ці кошти надходили до місцевих бюджетів).

Наслідком такої ситуації стало зменшення частки доходів місцевих бюджетів у структурі консолідованого бюджету та чергове посилення централізації фінансового ресурсу: частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України зменшилась за 2014–2015 рр. з 22,2% до 18,5%. Одночасно посилювалась залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, частка яких за останній рік зросла на 2,6% та склала 59% у структурі місцевих бюджетів (рис. 1).

Найвагомішим чинником, який посилив централізацію бюджетного ресурсу в Державному бюджеті став перерозподіл з 2015 р. на користь Державного бюджету найбільш вагомого (за обсягом надходжень до 2015 р.) джерела доходів місцевих бюджетів ПДФО. Так, місцеві бюджети за рахунок передачі до Державного бюджету 25% доходів від ПДФО втратили у 2015 р. 32,4 млрд грн., тоді як за рахунок нововведених або перерозподілених на місцевий рівень податків їх доходи зросли лише на 13,3 млрд грн., що приблизно у 2,5 рази менше. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що у 2015 р. досягті заявленої мети – перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами на користь останніх – не вдалось.

Особливу увагу слід звернути на роль акцизного податку в реалізації реформи місцевого самоврядування. Починаючи з 2015 року, до місцевих бюджетів зараховується акцизний податок із роздрібною реалізацією алкогольних напоїв, тютюнових виробів і нафтопродуктів. Податок з алкогольних напоїв та тютюнових виробів зараховується до місцевих

Табл. 1: Нові підходи до формування доходів місцевих бюджетів згідно змін до Бюджетного та Податкового кодексів у 2015–2016 рр.

Tab. 1: New approaches to the formation of local budgets according to the amendments made to the Budget Code and the Tax Code in the 2015-2016 period

Вид податку	Внесені зміни у 2015 р.	Внесені зміни у 2016 р.
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання	Новий податок – ставка 5 %	Продовжено дію – ставка 5 %
Єдиний податок	Передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Надходження до загального фонду
Податок на нерухоме майно	Зміна бази та ставок оподаткування (ставка 2%); Включення до бази оподаткування комерційного (нежитлового) майна; Передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Ставка оподаткування 3%; додаткова ставка податку в розмірі 25 тис. грн. для квартир площею понад 300 кв. м, будинків – більше 500 кв. м
Екологічний податок	Зміна в розподілі податку – 20% до державного та 80% до місцевих бюджетів (попередньо до місцевих бюджетів – 35%); Передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Продовжено
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	Скасовано	–
Збір за паркування транспортних засобів	Скасовано	–
Податок на прибуток підприємств	Закріплення за обласними бюджетами та бюджетом м. Києва 10% податку на прибуток підприємств приватного сектора	Продовжено
Плата за надання інших адмінпослуг	Передача 100% з державного бюджету до місцевих бюджетів	Продовжено
Державне мито	Передача 100% із державного бюджету до місцевих бюджетів	Продовжено
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	До 2015 р. співвідношення було наступним: до обласних бюджетів потрапляло 25%, до бюджетів міст обласного значення – 75%, до бюджетів сіл і селищ – 0%. З 2015 р. співвідношення змінилося: до обласного бюджету відраховується 15%, до бюджету м. Київ – 40%, до бюджетів міст обласного значення – 60%, до держбюджету – 25%	Змінена базова ставка податку на доходи фізичних осіб (18%) єдина ставка ЄСВ у розмірі 22% для роботодавців і її скасування із заробітної плати працівників

Джерело: [12–13]

Source: [12-13]

бюджетів за місцем розміщення торгових точок, а від реалізації нафтопродуктів за місцем розміщення автозаправних пунктів.

Незважаючи на те, що саме цей податок став одним з основних джерел власних доходів бюджетів територіальних громад, він відіграє далеко неоднозначну роль у процесах їх об'єднання. Суть у тому, що громади, які розташовані недалеко від автомагістралей і на землі яких побудовано автозаправні станції, отримують значні надходження: 5% від ціни проданого палива надходять до місцевого бюджету. Водночас цим громадам, оскільки вони не об'єдналися, не передано повноваження щодо освіти, медицини, тощо. Тобто, основна частина отриманого від акцизного податку ресурсу йде на зарплату управлінського апарату й, можливо, на освітлення вулиць та їх ремонт. Ситуація вигідна для громади: не відповідаючи ні за що серйозне, у неї є гроші. Тому можемо стверджувати, що передача всієї суми надходжень до бюджетів базового рівня практично зупинила процес об'єднання таких громад.

З іншого боку, стоїть питання про низьку ефективність використання окремими громадами коштів, які надійшли від акцизного податку до місцевих бюджетів. Так, у низці громад, де є значні надходження від акцизного податку, водночас знаходяться значні залишки коштів на рахунках загального та спеціального фондів, тобто фактично кошти не освоюються. Значне перевищення залишків коштів на рахунках

органів місцевого самоврядування над потребою в коштах у фінансуванні делегованих державою повноважень не приводить до ефективного і економного витрачання бюджетних коштів.

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне змінити механізм розподілу цих коштів: 5% від продажу підакцизних товарів повинні спрямовуватися винятково на потреби об'єднаних громад або району, якщо таких громад не створено. Іншим варіантом може бути «розщеплення» доходів від акцизного податку між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць. З метою дотримання справедливості в розподілі фінансових ресурсів, покращення стану автомобільних доріг доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України і частину податку (50%) від реалізації нафтопродуктів акумулювати в обласному бюджеті з наступним їх спрямуванням на ремонт доріг в інших населених пунктах.

Важливими новаціями які б мали забезпечити бюджетну децентралізацію були зміни у міжбюджетних відносинах, пов'язані із застосуванням фінансового вирівнювання податкоспроможності територій. Зокрема, з 1-го січня 2016 р. ліквідовано поняття доходів і видатків, що враховуються або не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Трансферти з державного бюджету тепер надаються лише для вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного мешканця. Сучасний механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову

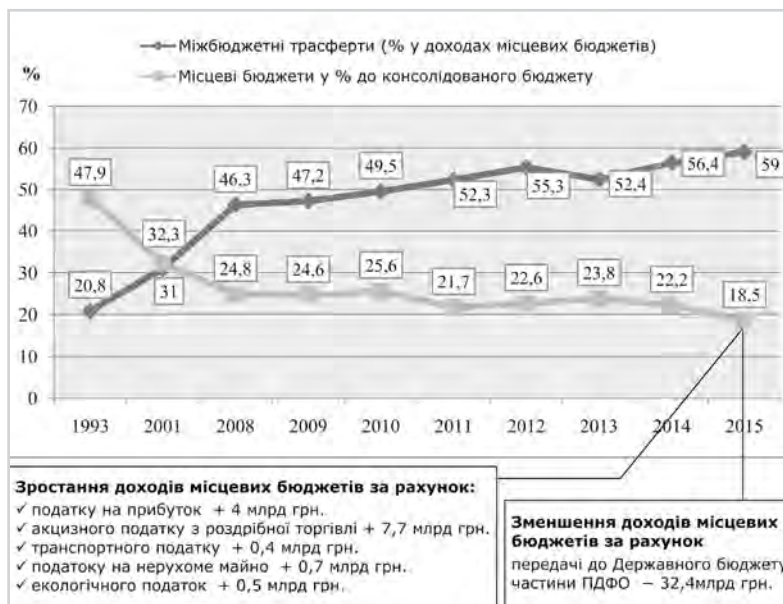


Рис. 1: Динаміка частки доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів у структурі консолідованого бюджету України, 1993–2015 рр.

Джерело: Розрахунки за інформацією, викладеною у Звітах про виконання Державного бюджету України: <https://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449>

Fig. 1: Trends in local budget revenues and interbudgetary transfers in the structure of revenues of the consolidated budget of Ukraine in the 1993-2015 period

Source: Calculated by the authors based at data from <https://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449>

дотацію 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9. При надходженнях від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється, а за показника більше 1,1 відбувається вилучення реверсної дотації (50% обсягу перевищення при значенні індексу 1,1). Вирівнювання здійснюється лише за двома показниками: податком на прибуток підприємств та ПДФО. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, а доходи від них у повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів влади.

Оновлений механізм бюджетного вирівнювання дозволив територіальним громадам із вищим економічним потенціалом (зокрема, містам обласного значення, приміським територіям) отримати додатковий фінансовий ресурс для наповнення бюджетів розвитку. Зокрема, м. Львів, сплативши у 2015 р. реверсну дотацію до Державного бюджету в розмірі 148 млн. грн., змогло спрямувати із загального фонду бюджету до бюджету розвитку 682 млн грн. та використати їх на фінансування проектів соціально-економічного розвитку. Такі тенденції зберігатимуться й у 2016 р. Найбільші обсяги податкових надходжень у 2016 р. (у розрахунку на одного мешканця) прогнозують отримати в м. Львів – 2513,0 грн. та в м. Моршин – 3171,2 грн. Саме бюджети цих міст виконують роль донорів та формують реверсну дотацію до державного бюджету на території Львівської області.

Нову систему вирівнювання загалом можна характеризувати як стимулюючу. Адже, якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів вилучали всі кошти до Державного бюджету, то тепер лише 50% і для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь Державного бюджету. Унаслідок цього, в Україні майже на 22% зменшилась кількість дотаційних місцевих бюджетів, та на 11,5% зростає кількість бюджетів-донорів. Окрім того, 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими (у 2014 році таких бюджетів не було взагалі) (рис. 2).

Однак слід наголосити, що зменшення кількості дотаційних бюджетів та зростання бюджетів-донорів відбулося не за рахунок зростання їх доходів та зміцнення фінансової стійкості, а за рахунок зміни підходів до визначення місцевих бюджетів, які потребують бюджетного вирівнювання в системі міжбюджетних відносин.

Негативною стороною нової системи вирівнювання стали наслідки вирівнювання для економічно слабких територіальних громад, адже вони втратили значну частину доходів у вигляді офіційних трансфертів. Наслідком цього може стати поглиблення внутрішньорегіональної диференціації за рівнем соціально-економічного розвитку окремих громад, оскільки новий механізм бюджетного вирівнювання залишає без фінансової бази розвитку значну частину громад, які не володіють достатнім власним економічним потенціалом для подолання депресивності.

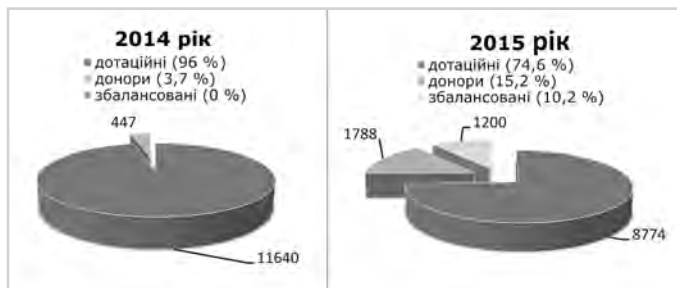


Рис. 2: Розподіл місцевих бюджетів України за рівнем дотаційності у 2014–2015 рр.

Джерело: Розрахунки за інформацією, викладеною у Звітах про виконання Державного бюджету України: <https://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449>

Fig. 2: Distribution of local budgets in Ukraine according to the amount of state aid in the 2014-2015 period

Source: Calculated by the authors based at data from <https://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449>

Бюджетна децентралізація характеризується не лише переливанням фінансового ресурсу між державним та місцевими бюджетами на користь останніх, але і змінами в структурі надходжень до різних рівнів місцевих бюджетів на користь бюджетів найнижчих рівнів. Аналіз свідчить, що запропоновані зміни в бюджетному процесі у 2015 р. не забезпечили позитивні зрушення в структурі місцевих бюджетів. Проблемою залишається те, що не відбулось зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів базового рівня (сіл, селищ) (табл. 2).

Частка доходів сільських та селищних бюджетів у структурі доходів усіх місцевих бюджетів у 2015 році порівняно з 2009 роком зменшилась; водночас за рахунок зростання доходів загального фонду відбулось зростання частки доходів, отриманих районними бюджетами. Отже, в системі місцевих фінансів має місце тенденція до перерозподілу на користь обласного та районних бюджетів та зменшення частки бюджетного ресурсу базових адміністративно-територіальних утворень – міст, селищ та сіл.

Новим рішенням стосовно децентралізації фінансових ресурсів у країні стала зміна схеми фінансування галузей соціальної сфери – освіти та охорони здоров'я. Ці галузі, починаючи з 2015 р., фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенцій, а відповідальність за це повністю лежить на профільних міністерствах. Така система, з одного боку, має стимулювати міністерства до ефективного витрачання фінансових ресурсів, а з іншого – сприяти прийняттю рішень місцевими органами влади щодо

Табл. 2: Структура доходів місцевих бюджетів України за видами бюджетів різних рівнів 2009–2015 рр. (%)

Tab. 2: Income structure of local budgets in Ukraine by types of budgets of different levels in the 2009-2015 period (%)

Роки	Показник	Усього	У тому числі за видами бюджетів:					
			обласні бюджети	міст обласного значення	районні	міст районного значення	селищні	сільські
2009	Доходи місцевих бюджетів	100,00	25,69	37,13	28,82	1,44	1,68	5,24
2015	Доходи місцевих бюджетів	100,00	27,93	33,90	31,07	1,37	1,30	4,44
2009	Доходи загально фонду місцевих бюджетів	100,00	24,54	36,24	31,17	1,31	1,54	5,21
2015	Доходи загально фонду місцевих бюджетів	100,00	26,00	34,49	32,53	1,32	1,25	4,42
2009	Доходи спеціального фонду місцевих бюджетів	100,00	33,28	42,98	13,41	2,31	2,58	5,45
2015	Доходи спеціального фонду місцевих бюджетів	100,00	53,21	26,16	11,92	1,98	1,94	4,78

Джерело: Розрахунки за інформацією, викладеною у Звітах про виконання Державного бюджету України: <https://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449>

Source: Calculated by the authors based at data from <https://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449>

проведення оптимізації мережі бюджетних установ та їхніх штатів у відповідних сферах. Важливою новацією є те, що залишки коштів за освітньою та медичною субвенціями в кінці року зберігаються на рахунках місцевих бюджетів, і можуть бути використані в наступному бюджетному періоді, а це дає місцевій владі стимул для економії коштів. Окрім того, ці статті видатків стали більш прогнозованими.

Однак слід наголосити, що підвищення ефективності фінансування галузей освіти та охорони здоров'я насамперед лежить у площині оптимізації мережі закладів цих галузей, яка не відповідає сучасній економічній та демографічній ситуації у регіонах. Перші кроки до вирішення цієї проблеми уже зроблено у 2015 р., а саме: знято заборону на закриття загальноосвітніх навчальних закладів, реорганізацію та закриття медичних установ. Тепер їх можна закрити відповідно до рішення місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади. Такі заходи є непопулярними, але вкрай необхідними для підвищення ефективності видатків. Нововведенням у 2016 р. стало започаткування процесу формування мережі опорних шкіл у сільській місцевості, що сприятиме не лише упорядкуванню освітньої мережі, але й підвищенню якості знань учнів.

Водночас слід констатувати наявність дисонансу між межами освітніх округів та об'єднаних територіальних громад. Ідеться про те, що мережа освітніх округів (а від них і опорні школи) формувалась до реалізації реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Тому вона не відповідає затвердженому плану формування об'єднаних територіальних громад. Тобто на сьогоднішній день складається ситуація, коли опорна школа знаходиться поза межами об'єднаної громади – що не зовсім правильно, оскільки згідно Концепції реформування місцевого самоврядування об'єднана територіальна громада має повністю відповідати за середню освіту, що передбачає наявність хоча б однієї повнокласної середньої школи.

Негативні наслідки для функціонування освітньої сфери, на наш погляд, мало рішення про скасування субвенції на підготовку робітничих кадрів у 2016 р. Якщо у 2015 р. фінансування профтехосвіти здійснювалось одночасно з державного та місцевих бюджетів (та одночасно з різних місцевих бюджетів), то вже у наступному році фінансування видатків профтехосвіти було покладено виключно на місцеві бюджети. Водночас, гостро постало питання про фінансові можливості утримання навчальних закладів I-II рівня акредитації з місцевих бюджетів міст обласного та районного значення.

Проведений аналіз перших результатів адміністративно-територіальної реформи в частині бюджетної децентралізації дозволяє говорити як про їх позитиви, так і низку ризиків. На нашу думку, критеріальним позитивом здійснених реформ є їх спрямованість на подолання патерналістської моделі міжбюджетних відносин в Україні та стимулювання територіальних громад до ефективного використання власного соціально-економічного потенціалу. Водночас здійснені кроки несуть низку ризиків як локального, так і національного рівня. До основних з них слід віднести наступні:

- **ризик поглиблення внутрішньорегіональних та міжрегіональних асиметрій соціально-економічного розвитку територій:** диференціація потенціалу окремих громад обумовлює нерівномірність темпів їх розвитку, яка може бути

поглиблена невідповідним використанням податково-бюджетних інструментів. Для прикладу, включення акцизного податку до доходів місцевих бюджетів спонукало до посилення внутрішньорегіональних асиметрій, оскільки значно вищі надходження від нього отримали бюджети міст та громад, що розташовані у приміській зоні чи в зоні автотранспортних магістралей. Такі громади традиційно характеризуються значно більшими власними доходами бюджетів, а, отже, і можливістю фінансувати проекти розвитку своїх територій. Наявність економічно слабкі території практично позбавлені доходів від введення акцизного податку;

- **наявність протиріччя між необхідністю регіональних органів управління регулювати процеси внутрішньорегіональної диференціації та втрати ними частини функцій і контролю над фінансовими потоками та рішеннями територіальних громад.** Зазначене вимагає перегляду ідеології регіональної політики та визначення дієвості її інструментів в нових умовах;
- **ризик формування неідеальних (неефективних) територіальних громад при застосуванні критерію фінансової спроможності до обґрунтування перспективного плану об'єднання громад.** Застосування такого критерію може призвести до створення надмалих територіальних громад (ситуативна фінансова спроможність), які володіють достатнім соціально-економічним потенціалом, зокрема людським, або надвеликих територіальних громад, в яких втрачається зв'язок між мешканцем та владою; виникнення ареалів депресивності в межах районів, які залишаються після утворення сильніших громад. Фінансова спроможність має розглядатись не як самоціль, а підґрунтя для формування стимулів для ефективного використання потенціалу територіальної громади, забезпечення економічної спроможності, реформування мережі освітніх та медичних закладів, оптимізації структури органів управління;
- **ризик зниження якості суспільних послуг, що надаються у слабorozвинутих громадах із низьким рівнем бюджетних доходів.** Відсутність «ефекту масштабу» в малих громадах обумовлює здорожчання суспільних послуг для їх мешканців. Водночас кошти, що передаються для фінансування суспільних послуг у вигляді субвенцій, не враховує цього й не покриває витрат на їх надання. Відсутність достатнього власного бюджетного ресурсу на дофінансування витрат у слабorozвинутих громадах спонукатиме до зниження якості суспільних послуг.

5. Висновки

Виникнення низки проблем та ризиків в ході імплементації сучасних реформ значною мірою обумовлені відсутністю системного підходу до їх реалізації. Окреслені ризики не повинні стати перешкодою для реалізації бюджетної децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, а мають враховуватись на подальших її етапах з метою їх нівелювання.

Водночас вважаємо за необхідне вироблення цілісного бачення щодо моделі бюджетної децентралізації, обґрунтування рівня її глибини (частка переданих на місцевий рівень ресурсів і повноважень безпосередньо залежить від рівня територіальної диференціації соціально-економічного розвитку в державі), а також інструментарію реалізації.

References

1. Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt, Brace, Jovanovich, N.Y.
2. Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-334. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/282805368_On_The_Evolution_of_Fiscal_Federalism_Theory_and_Institutions
3. Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220. doi: <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
4. Ruskowski, E., & Salachna, J. (2007). Local finance after entering EU. Warsaw: Wolters Kluwer Polska Sp. (in Pol.).
5. Bukovynskiy, S. (2007). Strengthening of the financial base of local self-government as a growth factor. *Visnyk NBU (Herald of the National Bank of Ukraine)*, 2, 9-15 (in Ukr.).
6. Kyrylenko, O. P. (2001). Financial independence of the local self-government. *Finansy Ukrainy (Finance of Ukraine)*, 1, 34-39 (in Ukr.).
7. Peteri, G. (2015). *Fiscal equalization in South Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute. (in Hung.)
8. Honcharenko, M. V. (2013). Problematic aspects of local development budgets formation. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia (Theory and Practice of State Administration)*, 4, 187-193. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_4_31 (in Ukr.)
9. Kuzkin, Ye. (2015). Expansion of powers of local self-government in modern terms: the main directions and negotiation. *Finansy Ukrainy (Finance of Ukraine)*, 11, 43-56. (in Ukr.).
10. Demkiv, O. I. (2009). Directions of deepening of the budgetary reforms in Ukraine. *Finansy Ukrainy (Finance of Ukraine)*, 3, 46-56 (in Ukr.).
11. Lunina, I. O. (2011). Capital transfers to local budgets: approaches to the creation of effective management system. *Finansy Ukrainy (Finance of Ukraine)*, 2, 24-37 (in Ukr.).
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *The Budget Code of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (in Ukr.)
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *The Tax Code of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (in Ukr.)
14. Zubenko, V. V., Samchyńska, I. V., Rudyk, A. Yu. et al. (2015). *Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2015*. Kyiv: Institute for Budgetary and Socio-economic Research, USAID. Retrieved from http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_monitoring_eng.compressed.pdf (in Ukr.)

Received 5.09.2016