

*БУРКИНСЬКИЙ Б.В.,  
академік НАН України, д-р екон. наук, професор  
директор Інститут проблем ринку та  
економіко-екологічних досліджень НАН України  
Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044  
E-mail: oss\_iprei@ukr.net  
ORCID: 0000-0001-9303-0898*

*ГОРЯЧУК В.Ф.,  
д-р екон. наук, ст. наук. співроб.  
Інституту проблем ринку та  
економіко-екологічних досліджень НАН України  
Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044  
E-mail: valeriygoryachuk@gmail.com  
ORCID: 0000-0003-4061-5336*

*МУРЗАНОВСЬКИЙ Г.М.,  
аспірант Інституту проблем ринку та  
економіко-екологічних досліджень НАН України  
Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044  
E-mail: odessa.mgm@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-4807-2842*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА УКРАЇНИ: ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ**

***Актуальність.** Обумовлена надмірною централізацією повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів органами виконавчої влади, неспроможністю територіальних громад базового рівня виконувати свої повноваження, погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок нестачі фінансового та матеріального забезпечення.*

***Мета та завдання.** Дослідити економічні аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні, виявити основні проблеми фінансового забезпечення територіальних громад базового рівня.*

***Результати.** Модель бюджетних відносин здійснює вирівнювання не за видатками, а за доходами. Такий механізм має мотиваційну складову щодо зацікавленості в нарощуванні доходної бази місцевих бюджетів. В той час, перехід до вирівнювання місцевих бюджетів за доходами привів до посилення диференціації громад. Найбільшу вигоду отримали міста обласного значення доходи яких суттєво зросли. Доходи місцевого самоврядування складаються з власних доходів та трансфертів з центрального рівня. На протязі останніх майже 20-ти років простежується тенденція до зменшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів і збільшення частки доходів державного бюджету у зведеному бюджеті України (без міжбюджетних трансфертів). Частка доходів місцевих бюджетів без трансфертів (власних доходів) зменшилася у 1,5 разу, з 31,4 % у 2002 році до 20,9 % у 2018 році.*

*В системі фінансування місцевого самоврядування на протязі періоду дослідження зростала частка трансфертів. Питома вага власних доходів зменшилася майже у 2 рази, з 78,4 % у 2002 році до 42,1 % у 2018 році, а частка трансфертів збільшилася відповідно з 21,6 % до 57,9 %. Така залежність від трансфертів має серйозні масштаби: у 45 % об'єднаних територіальних громад (ОТГ) трансферти у 2016 році становили 75 % доходів. Зростання частки трансфертів в бюджетах місцевого самоврядування, залежність обсягів трансфертів від центральних органів влади та неможливість їх планування, а також передача повноважень без відповідного фінансового забезпечення створюють суттєві ризики для економічної самодостатності місцевих громад.*

*У 2016 році 76 % видатків органів місцевого самоврядування виконувалося від імені центральних органів влади як фінансування «делегованих повноважень» (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист). В той же час трансферти з центрального рівня склали лише 57,9 % доходів місцевих бюджетів. Тобто чималу частину делегованих повноважень органи місцевого самоврядування вимушені фінансувати за рахунок власних доходів. Внаслідок цього у них мало ресурсів на виконання їх «власних повноважень», а саме на будівництво та*

ремонт місцевих доріг і житла, надання комунальних послуг (водопостачання і каналізація, збирання відходів, опалення, тощо), а також на місцевий транспорт і розвиток об'єктів культури і відпочинку. Під тягарем поточних видатків інвестиційна спроможність органів місцевого самоврядування є малою.

Владні структури на рівні області та району не є повністю самоврядними, бо на обласному та районному рівнях діють як органи місцевого самоврядування (обласні та районні рада), так і органи виконавчої влади (обласні та районні державні адміністрації). У перших дуже мало повноважень, а їх виконавчі органи не створені, хоча це передбачено Концепцією. Другі підпорядковані центральним органам влади і саме вони грають домінуючу роль. Усе це ускладнює оцінку змін на обласному та районному рівнях у розрізі фінансової децентралізації.

Необхідною умовою нормального функціонування та розвитку ОТГ є їх економічна самодостатність. Це передбачає відповідність доходів ОТГ їх видаткам, необхідних для здійснення власних та делегованих повноважень. Для здійснення оцінки економічної самодостатності громад необхідна відповідна методика. Пройшло більше 4-х років здійснення реформи децентралізації, але відповідна методика відсутня. Відсутність методики оцінки економічної самодостатності об'єднаних територіальних обумовлена об'єктивними причинами. По-перше, це відсутність чіткого та законодавчо закріпленого розподілу повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, а також між рівнями останнього. По-друге, відсутність стандартів та норм фінансового та інфраструктурного забезпечення публічних послуг (школи, дитячі садки, фельдшерсько-амбулаторні пункти, амбулаторії, інженерні мережі та інше).

**Висновки.** Проведене дослідження свідчить, що Україна має централізовану систему доходів і видатків, а реформа фінансової децентралізації призвела до протилежного результату, а саме до зростання залежності місцевого самоврядування від центральних органів влади. Реформа фінансової децентралізації в Україні схиляється у бік підтримки моделі, що більше базується на трансфертах, ніж на власних доходах.

**Ключові слова:** фінансове забезпечення, економічна самодостатність, трансферти, власні доходи, об'єднані територіальні громади.

BURKINSKY B.V.,  
Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine,  
Dr. Econ. Sciences, Professor  
Director Institute of Market Problems and Economic and  
Ecological Research of the National Academy of Sciences of Ukraine,  
French Boulevard, 29, Odessa, Ukraine, 65044  
E-mail: oss\_iprei@ukr.net  
ORCID: 0000-0001-9303-0898

GORIACHYK V. F.,  
Dr. Econ. Sciences, Senior Researcher  
Institute of Market Problems And Economic and  
Ecological Research of the National Academy of Sciences of Ukraine,  
Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odessa, Ukraine  
E-mail: valeriygoryachuk@gmail.com  
ORCID: 0000-0003-4061-5336

MURZANOVSKIY G. M.,  
Postgraduate student  
Institute of Market Problems And Economic & Ecological Research of the  
National Academy of Sciences of Ukraine,  
Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odessa, Ukraine  
E-mail: odessa.mgm@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-4807-2842

## THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE: ECONOMIC ASPECTS

**Topicality.** It is caused by excessive centralization of powers and financial and material resources by the executive authorities, the inability of the territorial communities of the basic level to fulfill their powers, the deterioration of the quality and availability of public services due to the lack of financial and material provision.

**Aim and tasks.** To investigate the economic aspects of administrative-territorial reform in Ukraine, to identify the main problems of financial provision of territorial communities of the baseline level.

**Research results.** The model of budget relations implemented is aligned not by expenditures, but by income. Such a mechanism has a motivational component regarding the interest in increasing the revenue base of local budgets. At that time, the transition to equalization of local budgets by income led to an increase in the differentiation of communities. Most benefit was given to cities of regional significance whose incomes have increased significantly. Local government revenues consist of own revenues and transfers from the central level. Over the past 20 years, the tendency towards a decrease in the share of local budget revenues and the increase in the share of state budget revenues in the consolidated budget of Ukraine (without intergovernmental transfers) has been observed. The share of local budget revenues without transfers (own revenues) decreased by 1,5 times from 31,4 % in 2002 to 20,9 % in 2018.

In the financing system of local self-government, during the study period, the share of transfers increased. The share of own revenues decreased almost 2 times, from 78,4 % in 2002 to 42,1 % in 2018, and the share of transfers increased from 21,6 % to 57,9 %, respectively. This dependence on transfers is of a serious scale: in 45 % of the united territorial communities (UTC) transfers in 2016 amounted to 75 % of revenues. The increase in the share of transfers in the budgets of local self-government, the dependence of the amount of transfers from central authorities and the inability to plan them, as well as the transfer of powers without adequate financial support, pose significant risks to the economic self-sufficiency of local communities.

In 2016, 76 % of expenditures of local self-government bodies were performed on behalf of central authorities as financing of "delegated powers" (health care, education, social protection). At the same time, transfers from the central level accounted for only 57,9 % of local budget revenues. That is, a considerable part of delegated powers of local self-government bodies are forced to finance at the expense of their own income. As a result, they have little resources to fulfill their "own authority", namely the construction and repair of local roads and housing, the provision of utilities (water supply and sewerage, waste collection, heating, etc.), as well as local transport and development of " objects of culture and rest. Under the burden of current expenditures, the investment capacity of local self-government bodies is small.

The authorities at the oblast and rayon level are not entirely self-governing, as regional and district levels act as local self-government bodies (regional and district councils), as well as executive bodies (oblast and rayon state administrations). The first few have very few powers, and their executive bodies are not created, although this is provided by the Concept. The latter are subordinate to the central authorities and they have a dominant role. All this complicates the assessment of changes at the regional and district levels in the context of financial decentralization.

A prerequisite for the normal functioning and development of UTC is their economic self-sufficiency. This implies that the UTC revenues correspond to the expenditures necessary for the exercise of their own and delegated powers. An appropriate methodology is needed to carry out an assessment of the economic self-sufficiency of the communities. More than 4 years of decentralization reform have taken place, but there is no corresponding methodology. The lack of a methodology for assessing the economic self-sufficiency of the combined territorial is due to objective reasons. First, this is the lack of a clear and legally-established division of powers between the executive and local self-government bodies, as well as between the levels of the latter. Secondly, the lack of standards and norms of financial and infrastructural provision of public services (schools, kindergartens, paramedical outpatient departments, out-patient departments, engineering networks, etc.).

**Conclusions.** The conducted study shows that Ukraine has a centralized system of incomes and expenditures, and the reform of financial decentralization has led to the opposite result, namely, to increase the dependence of local self-government on central authorities. The reform of financial decentralization in Ukraine tends to support a model that is more based on transfers than on its own revenue.

**Keywords:** financial support, economic self-sufficiency, transfers, own revenues, united territorial communities.

### **Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.**

Існуюча система адміністративно-територіального устрою в Україні не задовольняє потреб суспільства. Це обумовлено надмірною централізацією повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів органами виконавчої влади, неспроможністю територіальних громад базового рівня виконувати свої повноваження, погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок нестачі фінансового та матеріального забезпечення.

**Аналіз останніх публікацій по проблемі.** Серед українських науковців проблемні питання адміністративно-територіального устрою в Україні, оцінки економічної самодостатності та формування спроможних об'єднаних територіальних громад, бюджетної децентралізації досліджують В. Симоненко, С. Саханенко, А. Ткачук, Л. Голинська, В. Осипов, А. Пелехатий та інші дослідники.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Недостатня увага приділяється питанням фінансового забезпечення та економічної самодостатності об'єднаних територіальних громад України.

**Формулювання цілей дослідження (постановка завдання).** Дослідити економічні аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні, виявити основні проблеми фінансового забезпечення територіальних громад базового рівня.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Бюджетно-податкова децентралізація є наріжним каменем процесу децентралізації в Україні. Цей принцип закріплено в Конституції України, в Законі України «Про місцеве самоврядування», в Бюджетному та Податковому Кодексах, в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), а також в Європейській хартії місцевого самоврядування, що формують основні положення щодо фінансування органів місцевої влади, бюджетних відносин та механізмів вирівнювання [1-6]. Проте, принципи, що містять ці документи, не були повністю реалізовані, не зважаючи на спроби збільшити бюджетний ресурс органів місцевого самоврядування, покращити прозорість і передбачуваність міжбюджетних відносин.

Створення самодостатнього місцевого самоврядування відповідає змісту головної мети Європейській хартії місцевого самоврядування, (ратифікована Україною у 1997 році). Згідно статті 9 цієї хартії органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати повноваженням, передбаченим Конституцією або законом [6].

Одним з головних завдань Концепції є створення належних фінансових, матеріальних та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Концепція передбачає забезпечення достатньої кількості ресурсів для виконання повноважень, реформування міжбюджетних трансфертів, механізмів вирівнювання доходів та системи оподаткування, у тому числі необхідність запровадження автономії у визначенні ставок податків та баз оподаткування, спрощення доступу до позикових ресурсів, збалансування державного контролю місцевих фінансів, збільшення прозорості та ефективності бюджетів, розширення повноважень з управління земельними ресурсами [5].

З огляду на це у Концепцію було закладено декілька важливих принципів фінансової децентралізації:

- надання органам місцевого самоврядування ресурсів, необхідних для здійснення власних та делегованих повноважень;
- розрахунок міжвідомчих трансфертів на основі єдиних стандартів надання публічних послуг;
- фінансування з державного бюджету безпосередньо до кожного місцевого бюджету;
- визначення фінансового підґрунтя для здійснення власних повноважень місцевими органами влади щодо податків та зборів, що пов’язані з територією відповідної територіально-адміністративної одиниці;
- консолідація місцевими бюджетами частини надходжень від податку на прибуток новостворених юридичних осіб впродовж п’яти років з дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- запобігання наданню іншими органами місцевого самоврядування та виконавчими органами пільг, які зменшують дохідну частину місцевих бюджетів. Такі фіскальні пільги можуть бути запроваджені лише органом місцевого самоврядування, чий бюджет включає такі податки та збори;
- забезпечення доступу місцевих органів самоврядування до кредитних ресурсів для реалізації ними інвестиційних проєктів. Спрощення процедур затвердження позик та надання щодо них гарантій на місцевому рівні;
- визначення матеріальної основи місцевого самоврядування, в тому числі земель у власності територіальних громад сіл і селищ, містечок і міст, а також спільних активів у власності територіальних громад сіл і селищ, містечок і міст, районів і областей;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами на своїх територіях, об’єднувати власні активи та ресурси в рамках співробітництва між громадами з метою реалізації спільних програм та надання населенню прилеглих територіальних громад публічних послуг у більш ефективний спосіб.

В ухваленій у 2014 році Концепції повною мірою визнано важливість розв’язання проблем податково-бюджетної сфери для реалізації реформи децентралізації. Однак, на підтримку цієї позиції

нема конкретної стратегії та плану її реалізації. Здійсненні зміни стосувалися трансфертів між рівнями місцевого самоврядування, розщеплених податків і податків з власних джерел, неподаткових доходів, запозичень і фінансового планування, а також фінансового менеджменту.

В результаті реформи децентралізації об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) мають власні бюджети, до яких надходять податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) та податки з власних джерел, субвенції та неподаткові доходи. Тепер ОТГ мають прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом. Громіздку вертикально побудовану систему компенсацій замінено на горизонтальні систему вирівнювання (базові та реверсні дотації).

Значної модифікації зазнала система трансфертів та субвенцій. Кілька розрахованих за формулою субвенцій з центрального рівня є цільовими для фінансування секторів освіти та охорони здоров'я, на додаток до вже чинних соціальних субсидій. Також були запроваджені або реформовані інвестиційні субвенції з метою стимулювати регіональний розвиток через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) і вдосконалювати соціальний та економічний розвиток територій та інфраструктуру в ОТГ.

Згідно плану заходів щодо реалізації Концепції було передбачено розробку Методики формування спроможних територіальних громад, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214. Але аналіз цієї методики свідчить, що вона не може розглядатися як методика формування саме спроможних громад. В ній взагалі відсутні положення щодо економічної оцінки відповідності доходів громади її витратам, які необхідні для забезпечення надання публічних послуг, віднесених до повноважень громади [7].

До 2015 року балансування місцевих бюджетів здійснювалося шляхом розрахунку необхідних видатків на утримання галузей бюджетної сфери за формульним підходом. У випадку перевищення видатків над доходами, на цю різницю надавалася дотація вирівнювання. Така система вирівнювання мала на меті забезпечити досягнення збалансованості між обсягом зобов'язань бюджетів кожного рівня за витратами з потенціалом його дохідних джерел.

Запроваджена з 2015 року модель бюджетних відносин здійснює вирівнювання не за видатками, а за доходами. При цьому, слід зазначити, що вирівнювання здійснюється лише за податком на доходи фізичних осіб (за винятком обласних бюджетів), на основі якого визначається індекс податкоспроможності відповідного бюджету. Інші доходи при здійсненні вирівнювання не враховуються і вони в повному обсязі залишаються у розпорядженні місцевих органів влади. Такий механізм має мотиваційну складову щодо зацікавленості в нарощуванні дохідної бази місцевих бюджетів. В той час, перехід до вирівнювання місцевих бюджетів за доходами привів до посилення диференціації громад. Найбільшу вигоду отримали міста обласного значення доходи яких суттєво зросли.

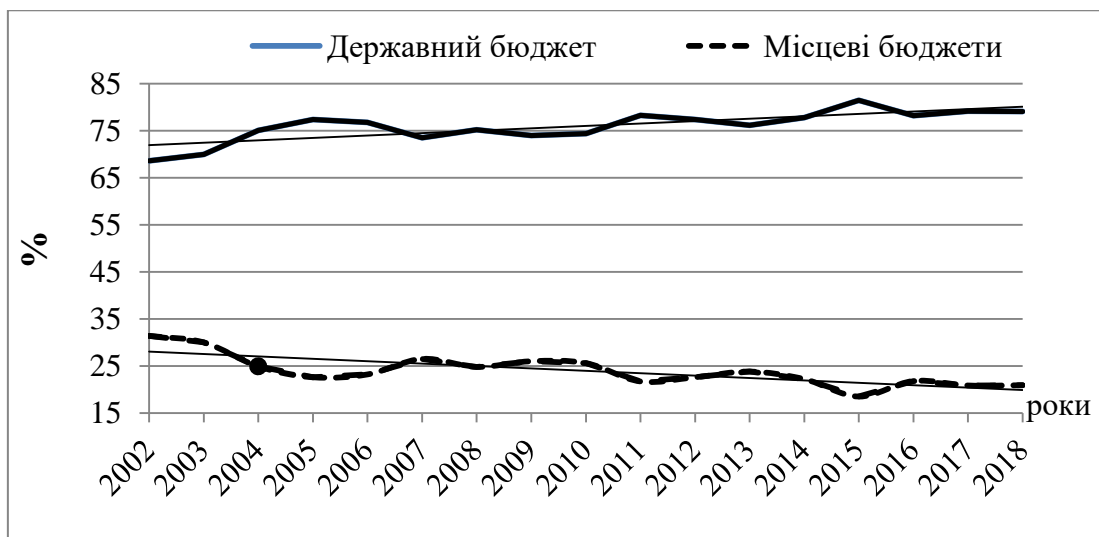


Рис. 1. Питома вага доходів місцевих бюджетів та державного бюджету у зведеному бюджеті України (без міжбюджетних трансфертів)

Доходи місцевого самоврядування складаються з власних доходів та трансфертів з центрального рівня. На протязі останніх майже 20-ти років простежується тенденція до

зменшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів і збільшення частки доходів державного бюджету у зведеному бюджеті України (без міжбюджетних трансфертів) (рис. 1). Частка доходів місцевих бюджетів без трансфертів (власних доходів) зменшилася у 1,5 разу, з 31,4 % у 2002 році до 20,9 % у 2018 році.

В системі фінансування місцевого самоврядування на протязі періоду дослідження зростала частка трансфертів. Питома вага власних доходів зменшилася майже у 2 рази, з 78,4 % у 2002 році до 42,1 % у 2018 році, а частка трансфертів збільшилася відповідно з 21,6 % до 57,9 % (рис. 2). Можна констатувати, що коефіцієнт фінансової автономії місцевого самоврядування (частка власних доходів в загальному обсязі доходів) за період 2002-2018 рр. зменшився з 0,78 до 0,42.

Сьогодні трансферти займають домінуюче положення в загальному обсязі доходів місцевого самоврядування, а їх частка складає майже 60 %, що значно більше, ніж у середньому в країнах ОЕСР (38 %) та ЄС-28 (45 %) [8, с. 225]. Така залежність від трансфертів має серйозні масштаби: у 45 % ОТГ трансферти у 2016 році становили 75 % доходів, і у 7 % ОТГ понад 90 % доходів [8, с.255].

Здавалося б, яка різниця, з яких джерел отримує дохід місто - аби ці доходи були якомога більшими? Насправді різниця є - і вельми істотна. Податкові та інші «власні» доходи бюджету визначаються соціально-економічною ситуацією в місті та політикою міської влади. А величину трансфертів в ручному режимі визначають в центральному рівні: захочуть - дадуть більше, захочуть – «закрутять кисень». У підсумку, в результаті «бюджетної децентралізації», фактична залежність місцевих бюджетів від центральної влади збільшилася.

Розглянемо це на прикладі міста Одеса [9]. У 2016 році при затвердженні Держбюджету внесли зміни в законодавство і перекинули на міський бюджет фінансування ПТУ. У 2016 році ці витрати склали близько 100 мільйонів гривень, в 2017 - 125 мільйонів, на 2018 рік передбачається близько 145 мільйонів. У 2017 році урізали розмір бюджетної субвенції на освіту. Якщо раніше витрати шкіл держава компенсувала місту повністю, то тепер компенсується тільки зарплата вчителів. А комунальні послуги, зарплата непедагогічного персоналу, всі інші шкільні витрати повинні були оплачувати з міського бюджету. А це приблизно 400 мільйонів гривень на рік. У 2018 році почалася медична реформа, і тому центри первинної медико-санітарної допомоги більше не будуть фінансуватися за рахунок медичної субвенції. І це відразу зменшує доходи міського бюджету приблизно на 180 мільйонів гривень. Ці центри повинні укласти договори з пацієнтами на обслуговування, і потім їм спеціальна агенція з Києва, повинна оплачувати за кожен такий договір - це 370 гривень на рік за людини. Якщо взяти середній бюджет одного центру десь в 12 мільйонів гривень, то ось ми і отримуємо, що 32 тисячі договорів цим центрам потрібно укласти. А якщо ці центри не зможуть укласти договори у повному обсязі, то буде мати місце недофінансування цих міських установ. Тому бюджеті 2018 року міста Одеса заплановано 50 мільйонів гривень резерву на ці цілі і це додаткові витрати.

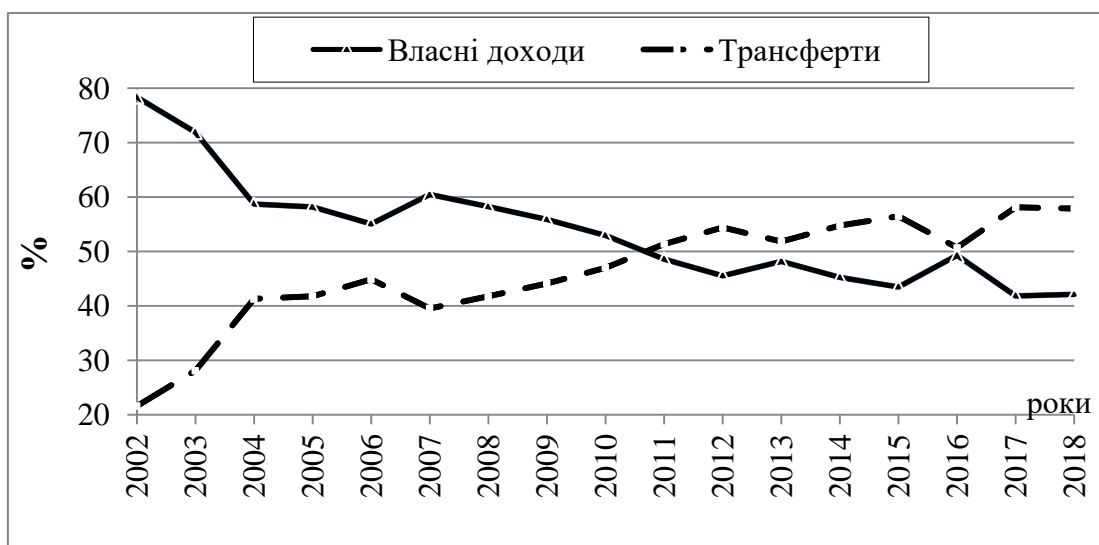


Рис. 2. Питома вага складових доходної частини місцевих бюджетів: власні доходи та трансферти

У 2018 році зобов'язали міські бюджети за свій рахунок виплачувати компенсації підприємствам ЖКГ за обслуговування пільговиків. При цьому право формувати списки пільгових категорій держава залишила за собою, а обов'язок виплачувати перекинуло на місцеві ради.

Таким чином, зростання частки трансфертів в бюджетах місцевого самоврядування, залежність обсягів трансфертів від центральних органів влади та неможливість їх планування, а також передача повноважень без відповідного фінансового забезпечення створюють суттєві ризики для економічної самодостатності місцевих громад.

В останні роки питома вага податкових надходжень у загальному обсязі власних доходів місцевого самоврядування складає близько 86 %, неподаткові надходження – 12 %, інші надходження – 2 %. Податкові надходження складаються, головним чином, з розщеплених податків (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, акцизний збір, екологічні податки, тощо). Доходи з власних джерел є дуже обмеженими.

До реформи податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) повністю надходив до місцевих бюджетів (окрім Києва). А після початку реформи частка місцевих бюджетів зменшилася до 75 %, а до держаного бюджету стало надходити 25 % ПДФО (табл. 1) [10].

Таблиця 1

**Розподіл ПДФО між державним бюджетом та місцевими бюджетами до реформи децентралізації та після її початку, у відсотках**

	До реформи	Після реформи
Державний бюджет	0	25
Місцеві бюджети:		
Обласний	25	15
Міст обласного значення	75	60
Районний	50	60
Міст районного значення	25	0
Необ'єднаних територіальних громад	25	0
Об'єднаних територіальних громад	-	60

Зменшилися частки обласного бюджету та бюджетів міст обласного значення відповідно до 15 % та 60 %. Бюджети міст районного значення та необ'єднаних територіальних громад взагалі перестали отримувати цей податок.

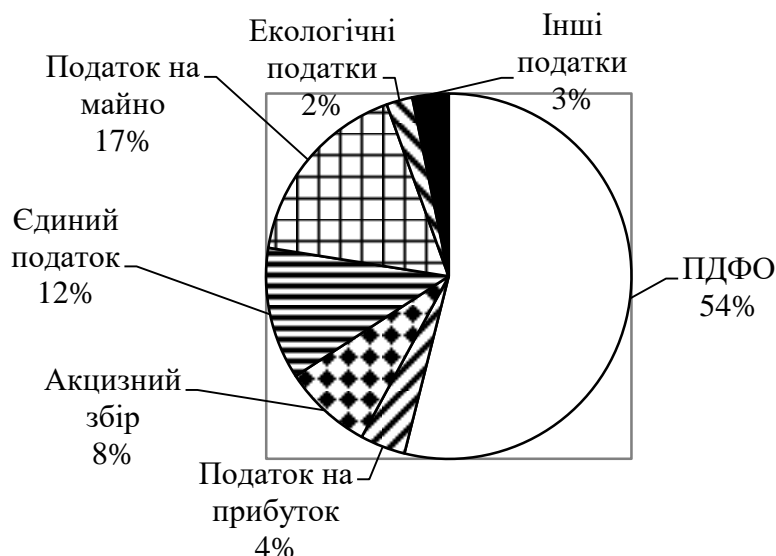


Рис. 3. Структура надходжень податків та зборів у місцеві бюджети у 2016 році

А частка районних бюджетів навпаки збільшилася до 60 %. Таку ж частку мають бюджети об'єднаннях територіальних громад (табл. 1).

Таким чином, незважаючи на оголошену урядом політику бюджетної децентралізації, частки розподілу ПДФО між Державним та місцевими бюджетами змінилися на користь першого, що впливає на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

ПДФО залишається найбільшим джерелом доходів від податків і зборів місцевого самоврядування (53,8 % у 2016 році), але спосіб збирання податку «у джерелі» (тобто, там, де люди працюють чи де зареєстровано роботодавця, а не де люди мешкають) створює розрив між місцем, де надають місцеві послуги, і місцем, що користується перевагами отримання доходу від ПДФО.

Зміни розподілу ПДФО призвели до зменшення його питомої ваги у доходах місцевих бюджетів до 54 %. У той же час, були запроваджені нові розщеплені податки: податок на прибуток підприємств для регіонів і міста Київ та акцизний збір у роздрібній торгівлі в містах обласного значення, ОТГ та інших місцевих громадах (рис. 3).

Було змінено перелік місцевих податків і органам місцевого самоврядування було надано можливість змінювати ставку податку і базу оподаткування.

На протязі останніх майже 20-ти років простежується повільна тенденція до збільшення питомої ваги витрат місцевого самоврядування у зведеному бюджеті і зменшення частки державного бюджету (рис. 4).



Рис. 4. Структура міжбюджетних трансфертів у 2013 році

*Джерело:* OECD (2018), Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні, Видавництво ОЕСР, Париж. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk>, с. 229.

Питома вага витрат місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів збільшилася на 5,3 відсоткових пунктів (з 41,1 % у 2002 році до 46,4 % у 2018 році).

На перший погляд можна казати про певний прогрес у децентралізації видатків. Але, якщо проаналізувати структуру витрат, то стає питання, а чи є вона децентралізація витрат. У 2016 році 76 % видатків органів місцевого самоврядування виконувалося від імені центральних органів влади як фінансування «делегованих повноважень» (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист) [8]. В той же час трансферти з центрального рівня склали лише 57,9 % доходів місцевих бюджетів.

Тобто можна зробити висновок, що чималу частину делегованих повноважень органи місцевого самоврядування вимушені фінансувати за рахунок власних доходів.

Внаслідок цього у них мало ресурсів на виконання їх «власних повноважень», а саме на будівництво та ремонт місцевих доріг і житла, надання комунальних послуг (водопостачання і каналізація, збирання відходів, опалення, тощо), а також на місцевий транспорт і розвиток об'єктів культури і відпочинку. Під тягарем поточних видатків інвестиційна спроможність органів місцевого самоврядування є малою.

Кошти на виконання делегованих повноважень надходять з державного бюджету до місцевих бюджетів у вигляді трансфертів, проте органи місцевого самоврядування мають обмежені права щодо їх використання. До того ж, вони мають невелику автономію в управлінні делегованими



повноваженнями. У 2015-2016 рр. на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист припадало приблизно 80 % видатків місцевих бюджетів. Більша частина державних видатків на охорону здоров'я та освіту проходить через органи місцевого самоврядування: 83 % на охорону здоров'я і 74 % на освіту, що значно перевищує середні показники в ЄС та ОЕСР [8, с. 216 ].

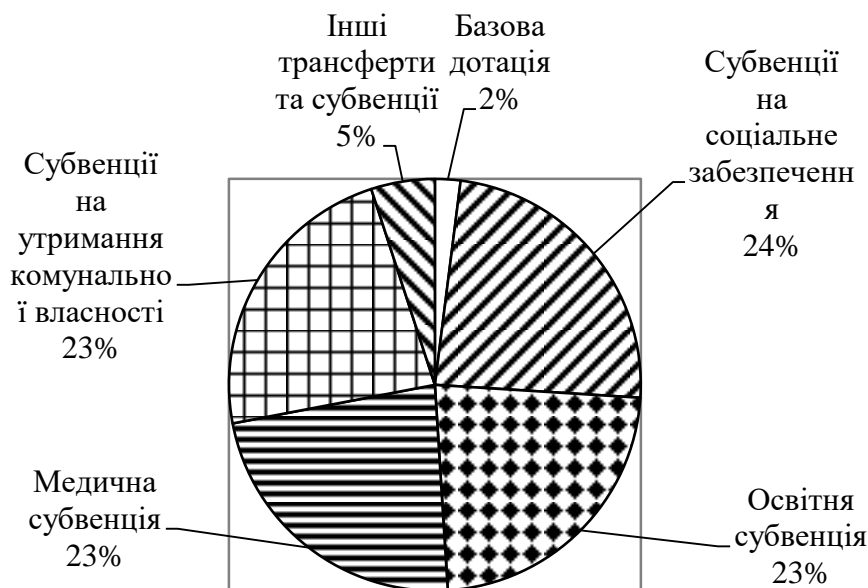


Рис. 5. Структура міжбюджетних трансфертів у 2016 році

Джерело: OECD (2018), Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні, Видавництво ОЕСР, Париж. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk.>, с. 229.

Формування бюджету на рівні обслуговуючої установи та агрегування таких бюджетів у бюджети місцевого рівня здійснюються на основі норм, що визначаються міністерствами. Наприклад, місцеві органи влади відповідають за здійснення всіх функцій у сфері освіти, окрім вищої освіти. Однак Міністерство освіти повністю контролює норми, які регулюють забезпечення персоналом, кількість навчальних годин, відсоток невикладацького персоналу та розміри класів.

Водночас, «власні функції» здебільшого стосуються місцевих публічних благ (таких як житлово-комунальне господарство, культура та відпочинок, спорт, соціальний захист), щодо яких органи місцевого самоврядування мають ширшу автономію. Фінансування цих функцій представляє меншу частину видатків місцевих бюджетів (близько 20 %), особливо порівняно з країнами ОЕСР: 7 % припадає на господарську діяльність і транспорт, 6 % – на житлово-комунальні та загальні публічні послуги (адміністрацію), 3 % – на відпочинок та культуру, і лише 1 % – на захист довкілля [8, с. 218 ].

Окремо слід відзначити, що владні структури на рівні області та району не є повністю самоврядними, бо на обласному та районному рівнях діють як органи місцевого самоврядування (обласні та районні рада), так і органи виконавчої влади (обласні та районні державні адміністрації). У перших дуже мало повноважень, а їх виконавчі органи не створені, хоча це передбачено Концепцією. Другі підпорядковані центральним органам влади і саме вони грають домінуючу роль. Усе це ускладнює оцінку змін на обласному та районному рівнях у розрізі фінансової децентралізації.

Після реформи 2014 року продовжують існувати дві основні категорії трансфертів, проте їхній склад істотно відрізняється від попереднього. Так, існує трансферт вирівнювання та кілька субвенцій з центрального до місцевого рівня, призначених для фінансування секторних видатків, зокрема у сферах освіти і охорони здоров'я. Також були запроваджені або реформовані капітальні трансферти (субвенції) на підтримку фінансування інвестиційних проектів, призначених для стимулювання регіонального та місцевого розвитку й удосконалення інфраструктури (рис. 5 та 6).

Умови надання трансфертів залишаються дуже обмежувальними. По-перше, вони здебільшого призначені для фінансування делегованих функцій та оплати праці персоналу. По-друге, вони пов'язані з настановами, нормами та суворим контролем.

У 2016 році базова дотація становила 2,4 % міжбюджетних трансфертів та 1,3 % загальної суми доходів бюджетів місцевого самоврядування. У 2015 році різниця між базовою та реверсною дотаціями до/від усіх органів влади місцевого рівня була позитивною у 18 регіонах (бенефіціарії) та негативною у 6 інших регіонах (донори). Місто Київ не враховане в цій системі, попри високі рівні податку на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств. За рівнями державного управління, у 2015 році міста були найбільшими донорами, а райони - найбільшими бенефіціарами процесу вирівнювання.

У 2015 році були запроваджені заходи із забезпечення гнучкості управління субвенціями на освіту та охорону здоров'я, які дали органам місцевого самоврядування право переносити залишок невикористаних у поточному році коштів державних трансфертів на наступний рік для оновлення матеріально-технічної бази освітніх та медичних закладів.

У 2016 році були запроваджені або скориговані чотири основні види секторних субвенцій: субвенція на здійснення державних програм соціального захисту, освітня субвенція, медична субвенція та субвенція на утримання комунальної власності. Вони представлені в рівних пропорціях у загальній сумі трансфертів та загальній сумі доходів місцевого рівня. Профільні міністерства можуть надавати такі субвенції безпосередньо органам влади місцевого рівня. Також були запроваджені нові «принципи» надання таких коштів, які ґрунтуються на розрахунках за формулами, що проводяться відповідно до стандартів надання послуг у відповідній галузі (гарантованих державою послуг) та норм на споживача. Однак ці принципи ще не були імплементовані. Формули для визначення обсягів асигнування, діяли протягом більш ніж 15 років, а протягом 2015 та 2016 років як окремі формули для надання освітніх/ медичних субвенцій.

Капітальні трансферти (субвенції), які є одним із ключових джерел фінансування капітальних проектів, протягом тривалого часу були непередбачуваними та визначалися на щорічній основі з використанням непрозорих критеріїв і пріоритетів [8, с. 234]. Ситуація змінилася зі створенням Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та двох нових субвенцій на розвиток інфраструктури та на соціально-економічний розвиток окремих територій. У 2016 році в державному бюджеті були субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій (3,3 млрд грн., 3711 проектів) та субвенція на формування інфраструктури ОТГ (1 млрд грн., 1383 проектів). Кошти розподіляються між ОТГ пропорційно до їхньої площі та чисельності сільського населення і призначені для фінансування будівництва центрів надання адміністративних послуг, модернізації об'єктів соціальної та освітньої інфраструктури, будівництва та реконструкції доріг, інфраструктури водопостачання, запровадження енергоефективних технологій тощо. У 2017 році сума коштів цих субвенцій була збільшена до 1,5 млрд грн. та 4 млрд грн. відповідно [8, с. 234].

Необхідною умовою нормального функціонування та розвитку ОТГ є їх економічна самодостатність. Це передбачає відповідність доходів ОТГ їх видаткам, необхідних для здійснення власних та делегованих повноважень. Для здійснення оцінки економічної самодостатності громад необхідна відповідна методика. Пройшло більше 4-х років здійснення реформи децентралізації, але відповідна методика відсутня. Є методика формування спроможних територіальних громад, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214. Але аналіз цієї методики свідчить, що вона не може розглядатися як методика оцінки економічної самодостатності громад. В ній взагалі відсутні положення щодо економічної оцінки відповідності доходів громади її витратам, які необхідні для забезпечення надання публічних послуг, віднесених до повноважень громади. Крім того, відсутня оцінка спроможності громади з точки зору наявності необхідних матеріальних ресурсів (будівлі, приміщення, інфраструктура) та кадрового забезпечення для виконання своїх повноважень. Основна увага в цій методиці зосереджена на визначенні адміністративних центрів громад та зон їх доступності. Тобто методичного забезпечення оцінки економічної самодостатності об'єднаних територіальних громад немає.

Деякі фахівці питання економічної самодостатності ОТГ розглядають в площині «чи отримує громада базову дотацію, чи ні». Вони вважають, що якщо громада отримує базову дотацію, то вона фінансово неспроможна, а якщо не отримує, то фінансово спроможна. Але надання базової дотації забезпечує лише вирівнювання доходів громад, а не їх спроможність виконувати свої повноваження.

Оцінка самодостатності громад, яку зроблено за таким помилковим підходом, показала, що майже 80-90 % ОТГ не є фінансово спроможними.

Відсутність методики оцінки економічної самодостатності об'єднаних територіальних обумовлена об'єктивними причинами.

По-перше, це відсутність чіткого та законодавчо закріпленого розподілу повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, а також між рівнями останнього.

По-друге, відсутність стандартів та норм фінансового та інфраструктурного забезпечення публічних послуг (школи, дитячі садки, фельдшерсько-амбулаторні пункти, амбулаторії, інженерні мережі та інше).

Щодо розмежування повноважень між державою та органами місцевого самоврядування слід зазначити, що сьогодні є певне бачення в Концепції [5], є також уявлення представлене у статті 89 Бюджетного кодексу України [2], де не розрізняються рівні району та ОТГ, є бачення міністерств, наприклад Міністерства охорони здоров'я, є розподіл, який визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], є бачення голів громад на місцях. Відсутність чіткого та законодавчо закріпленого розподілу повноважень створює загрозу «повзучої» централізації ресурсів, коли Уряд може передавати певні повноваження на місцевий рівень без фінансового забезпечення.

Виходячи з досвіду Європейського союзу (стаття 5 Договору про Європейський Союз) [11]) вирішення цієї проблеми можливо на шляху застосування принципу субсидіарності. Він передбачає, що всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. Лише у разі відсутності такої можливості вирішення відповідних проблем має передаватися до компетенції вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади.

Що стосується стандартів та норм надання публічних послуг, то вони повинні визначати не тільки вимоги до змісту послуги, але й її вартість. Це дозволить розраховувати необхідні обсяги власних доходів для виконання власних повноважень і обсяг трансфертів для виконання делегованих повноважень.

Системам освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення досі бракує комплексної оцінки якості послуг. В Україні майже відсутні критерії оцінювання якості публічних послуг і єдина методологія розрахунку витрат на їх надання. У зв'язку з цим складно оцінити, чи відповідають доходи місцевих бюджетів потребам у видатках або наскільки ефективно органи місцевої влади використовують кошти.

Сьогодні фінансування делегованих повноважень в значній мірі здійснюється від ресурсу, а не від фактичних потреб. Загальний обсяг фінансових ресурсів ділиться на кількість гарантованих споживачів послуг і в результаті отримуємо так званий «фінансовий норматив» на утримання однієї особи. Тому чи не єдина стаття видатків загальноосвітніх навчальних закладів, яку покриває субвенція – кошти на зарплату педагогічних працівників. Через це галузь хронічно недостатньо фінансується державою.

Незважаючи на отримання трансфертів і податкових надходжень, слід завершити передачу майна об'єднаним територіальним громадам, яке раніше перебувало у власності районів. Як наслідок, ОТГ змушені передавати кошти державного бюджету своєму колишньому району, щоб сплачувати за послуги, які він і досі надає.

В Україні на рівень ОТГ передані чисельні завдання без чіткого бачення їх впливу на витрати й обмеження їх реалізації. Враховуючи, що багато дрібних громад та/ або громад з низькою спроможністю не мають ресурсів для виконання нових функцій, передача окремих функцій на місцевий рівень не завжди доречна. Зокрема, йдеться про випадки, коли вона не відповідає принципу субсидіарності, призводить до втрат від масштабу або передбачає значні поточні видатки з боку центральних органів влади (наприклад, оплата праці вчителів або лікарів, управління лікарнями або розподіл пільг). Якщо місцеві органи влади неспроможні ефективно виконувати покладені на них функції, це може зашкодити реформі децентралізації.

На основі результатів перевірки розподілу обов'язків і функцій між рівнями влади Україні, можливо, доведеться розглянути можливість «рецентралізації» окремих функцій, щоб на місцевому рівні залишилися тільки функції, які мають місцевий характер і найкраще виконуються місцевими органами. У секторі освіти, наприклад, окремі значні поточні платежі слід повернути на вищі рівні влади, тоді як здійснення освітніх інвестицій та пов'язані витрати

(технічне обслуговування та ремонт), а також окремі операційні витрати (енергоресурси, позакласна робота, адміністративні послуги, харчування, перевезення школярів, невикладацький склад тощо) можна залишити на місцевому рівні.

Основна ідея полягає в рецентралізації не всієї галузі, а окремих функцій (потенційно тих, що найдорожче обходяться). У соціальному секторі розподіл соціальних пільг можна повернути на центральний рівень, оскільки питання розподілу доходів і допомоги вразливим категоріям населення традиційно належать до сфери компетенції центральних органів.

Одним з ключових показників економічної самодостатності ОТГ є їх фінансова автономність. Коефіцієнт фінансової автономії місцевого самоврядування (частка власних доходів в загальному обсязі доходів) за період 2002-2018 рр. зменшився з 0,78 до 0,42.

Важливою умовою економічної самодостатності ОТГ є наявність кваліфікованих людських ресурсів. Тому необхідно здійснити комплекс заходів у плані навчання персоналу ОТГ.

#### **Висновки та перспективи подальших досліджень:**

1. Проведений аналіз свідчить, що Україна має централізовану систему доходів і видатків, а реформа фінансової децентралізації призвела до протилежного результату, а саме до зростання залежності місцевого самоврядування від центральних органів влади.

2. Сьогодні головну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів грають трансферти від центральних органів влади, частка яких складає майже 60 %, що значно більше, ніж у середньому в країнах ОЕСР (38 %) та ЄС-28 (45 %).

3. Реформа фінансової децентралізації в Україні схиляється у бік підтримки моделі, що більше базується на трансфертах, ніж на власних доходах. Внаслідок цього коефіцієнт фінансової автономії місцевого самоврядування (частка власних доходів в загальному обсязі доходів) за період 2002-2018 рр. зменшився з 0,78 до 0,42.

4. Податкові доходи місцевих бюджетів складаються, головним чином, з розщеплених податків (ПДФО, податок на прибуток підприємств, акцизний збір, екологічні податки, тощо). Доходи з власних джерел є дуже обмеженими.

5. Близько 75 % видатків органів місцевого самоврядування йде на виконання «делегованих повноважень» (охорона здоров'я, освіта і соціальний захист) з боку центральних органів влади. Останні надають органам місцевого самоврядування цільові трансферти, проте вони мають обмежені права щодо їх використання та невелику автономію в управлінні делегованими повноваженнями.

6. Найбільш значущими змінами у фінансуванні місцевого самоврядування у період 2014-2018 рр. є радше перерозподіл фінансових ресурсів між рівнями місцевого самоврядування, особливо між районним рівнем та об'єднаними територіальними громадами, а ніж реальне передання фінансових ресурсів з центрального на місцевий рівень.

7. Багатьом органам місцевого самоврядування не вистачає ресурсів для здійснення власних виключних повноважень, зокрема тих, які необхідні для економічного та соціального розвитку їхніх територій. Вони контролюють лише 40 % своїх доходів. Тягар поточних видатків на місцеві бюджети значно звужує можливість виконувати власні повноваження щодо надання публічних послуг, утримання інфраструктури та самофінансування інвестицій.

8. Суттєвою проблемою фінансової децентралізації є відсутність методики оцінки економічної самодостатності об'єднаних територіальних громад. Це обумовлено, по-перше, відсутністю чіткого та законодавчо закріпленого розподілу повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, а також між рівнями останнього, а по-друге, відсутністю стандартів та норм фінансового та інфраструктурного забезпечення публічних послуг.

9. В Україні на рівень ОТГ передані чисельні завдання без чіткого бачення їх впливу на витрати й обмеження їх реалізації. Враховуючи, що багато дрібних громад та/ або громад з низькою спроможністю не мають ресурсів для виконання нових функцій, передача окремих функцій на місцевий рівень не завжди доречна. На основі результатів перевірки розподілу обов'язків і функцій між рівнями влади України, можливо, доведеться розглянути можливість «рецентралізації» окремих функцій, щоб на місцевому рівні залишилися тільки функції, які мають місцевий характер і найкраще виконуються органами місцевого самоврядування. Основна ідея полягає в рецентралізації не всієї галузі, а окремих функцій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996 № 30, ст. 141. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Бюджетний Кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2010 № 50-51. ст. 572. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Податковий кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011 № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170. Редакція від 11.01.2019 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р Урядовий кур'єр. 2014. № 67.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Урядовий кур'єр. 2015. № 80.
8. OECD (2018), Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні, Видавництво ОЕСР, Париж. URL : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk>.
9. Главный финансист Одесской мэрии: «неприятные сюрпризы» от государства сводят на нет бюджетную децентрализацию URL : [http://timer-odessa.net/intervyu/glavniy\\_finansist\\_odesskoy\\_merii\\_nepriyatnie\\_syrprizi\\_ot\\_gosudarstva\\_svodyat\\_na\\_n\\_et\\_byudjetnyyu\\_detsentralizatsiyu\\_666.html](http://timer-odessa.net/intervyu/glavniy_finansist_odesskoy_merii_nepriyatnie_syrprizi_ot_gosudarstva_svodyat_na_n_et_byudjetnyyu_detsentralizatsiyu_666.html).
10. Тренди в динаміці податку на доходи фізичних осіб у 2011-2016 роках, Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. 15 с.
11. Договір про заснування Європейської Спільноти URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017/](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/).

## REFERENCE

1. Konstytucija Ukrainy [The Constitution of Ukraine] (Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 1996, # 30, st. 141) URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Byudzhetniy kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. [Elektronnyy resurs] URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Podatkovyj kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine] (Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 2011, # 13-14, # 15-16, # 17, st.112) URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini» [The Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]. [Elektronnyy resurs] URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r «Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»] (01.04.2014). [Elektronnyy resurs]. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>.
6. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15 zhovtnya 1985 roku [European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985]. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Metodyka formuvannya spromozhykh terytorialnykh hromad» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The methodology of formation of capable territorial communities»] (08.04.2015). rezhym dostupu:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
8. OECD (2018), Pidtrymannja tempu procesu decentralizaciji v Ukraini [Maintaining the pace of the decentralization process in Ukraine], Vydavnyctvo OESR, Paryzh. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk>.
9. Glavnyy finansist Odesskoy merii: «nepriyatnye syurprizy» ot gosudarstva svodyat na net byudzhjetnyyu detsentralizatsiyu [The main financier of the Odessa City Hall: “unpleasant surprises” from

the state nullify budget decentralization]. URL: [http://timer-odessa.net/intervyu/glavniy\\_finansist\\_odesskoy\\_merii\\_nepriyatnie\\_syurprizi\\_ot\\_gosudarstva\\_svodyat\\_na\\_n\\_et\\_byudjetnuyu\\_detsentralizatsiyu\\_666.html](http://timer-odessa.net/intervyu/glavniy_finansist_odesskoy_merii_nepriyatnie_syurprizi_ot_gosudarstva_svodyat_na_n_et_byudjetnuyu_detsentralizatsiyu_666.html).

10. Trendy v dinamici podatku na dokhody fizychnykh osib u 2011-2016 rokakh [Trends in the dynamics of the personal income tax in 2011-2016], Ofis z finansovogho ta ekonomichnogho analizu u Verkhovnij Radi Ukrainy, 2017. 15 s.

11. Dogovir pro zasnuvannya Yevropeys'koyi Spil'noty [Treaty establishing the European Community]. [Elektronnyy resurs]. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017/](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/)