

Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 334.012.74:[352/354+336]
JEL H23, H61, H73

І. З. Сторонянська, Х. О. Патицька

Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу

У науковій статті акцентовано увагу на результатах проходження першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, який тривав чотири роки. Обґрунтовано доцільність розгляду децентралізації як механізму досягнення передовсім активізації економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» за рахунок ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів громад. Визначено основні цілі реформи в розрізі рівнів публічного управління та мету політики у сфері децентралізації. Обґрунтовано можливі ризики негативного впливу фінансової децентралізації на економічне зростання країни на основі визначення особливостей реалізації реформи в західних країнах. Проведено аналіз інституційного супроводу реформи децентралізації в Україні. Проаналізовано особливості дотримання етапів реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зауважено дуалістичний підхід на концептуальному рівні до децентралізації в Україні. Обґрунтовано особливості формування ОТГ в Україні з позиції визначення кількості місцевих рад, які об'єдналися, та чисельності жителів, а також рівня фінансового забезпечення бюджетів таких адміністративно-територіальних формувань. Визначено основні проблеми формування та розвитку ОТГ в умовах завершення першого етапу реформування та можливі ризики, викликані такими проблемами¹.

Ключові слова: адміністративно-фінансова децентралізація, цілі реформи, законодавче забезпечення децентралізації, об'єднані територіальні громади, спроможність.

Постановка проблеми. Розвиток України на сучасному етапі характеризується зміщенням акцентів у сфері державного регулювання територіального розвитку в напрямі адміністративно-фінансової децентралізації та супроводжується передачею повноважень і ресурсів на місцевий рівень. Основною метою політики у сфері децентралізації визначено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Основними принципами, на основі яких має здійснюватися децентралізація в Україні, визначено принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Таким чином, децентралізація сьогодні має розглядатись не як самоціль, а виключно як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» за рахунок ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів громад, основним з яких є людський потенціал.

Водночас перший етап адміністративно-фінансової децентралізації засвідчив, що часто на тлі незаперечних позитивних результатів поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади під час одержання нових повноважень, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України загалом. Саме тому після чотирьох років реформ важливо з'ясувати, як вплинули реформи на соціально-

¹ Стаття підготовлена за результатами виконання проекту «Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення» в межах бюджетної програми «Підтримка розвитку пріоритетних напрямів наукових досліджень» (КПКВК 6541230).

© І. З. Сторонянська, Х. О. Патицька, 2019.

економічний розвиток територій – громад, районів, регіонів – та чи відповідають проміжні результати поставленим цілям.

Аналіз останніх досліджень. В умовах сьогодення в нашій державі ідеї фінансової децентралізації є особливо актуальними для вивчення та адаптації до вітчизняної фінансово-економічної та управлінської систем. Його дослідженням та аналізом займається багато науковців, зокрема М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бесчастний, В. Борщевський, П. Жук, О. В. Кампо, О. Кириленко, М. Козоріз, В. Кравців, В. Кравченко, І. Луніна, М. Мельник, В. Письменний, В. Федосов, С. Шульц, С. Юрій та інші.

Водночас в умовах проходження етапів реформи виникають питання, які потребують поглибленого вивчення, пов'язані з формуванням ендегенного потенціалу територіальних громад в умовах системних трансформацій в економіці та державному управлінні, враховуючи положення та завдання реформи місцевого самоврядування, серед яких: створення життєздатних територіальних громад, імплементація на місцевому рівні інструментарію управління економічними процесами тощо. Тому вказане обумовило вибір теми дослідження.

Метою статті є визначення результатів проходження першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, обґрунтування переваг і виокремлення можливих ризиків, які виникають в умовах реформи.

Основні результати дослідження. Адміністративно-фінансова децентралізація найчастіше розглядається з двох позицій: по-перше, як процес передачі (реформування) повноважень і фінансових ресурсів державного сектору з загальнодержавного на субнаціональний і місцевий рівні; по-друге, як результат таких реформ, який оцінюється обсягом повноважень і фінансових ресурсів, делегованих на нижчі адміністративні рівні щодо їх загального обсягу у державному секторі.

Основними кількісними показниками децентралізації вважають частку доходів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади (до передачі трансфертів з Державного бюджету), а також частку видатків, які здійснюються на субрегіональному та місцевому рівнях управління, у консолідованому бюджеті держави. Якщо оперувати цими кількісними показниками, то Україна сьогодні є однією з найбільш децентралізованих держав Європи.

Однак зазначені кількісні параметри самі по собі не відображають реального стану децентралізованості управління в державі, оскільки перерозподіл ресурсів між рівнями управління супроводжується перерозподілом «зон відповідальності» (функцій) управління. Варто розрізнити три «зони відповідальності» за реалізацію кожної державної функції:

а) нормативно-правове регулювання відповідної функції (зокрема, визначає вимоги до обсягу, якості та доступності суспільних послуг, натуральні і фінансові нормативи, рівень і структуру витрат);

б) виділення фінансових ресурсів, необхідних для надання послуги або виконання державної функції;

в) безпосередньо виконання державної функції, надання населенню відповідних суспільних послуг за рахунок власних коштів або за рахунок трансфертів, отриманих від вищого рівня влади [3].

Прийняття рішень у розрізі кожної з них здебільшого відбувається не на одному, а на кількох рівнях управління.

Прикладом різного рівня децентралізованості виконання функцій в Україні можуть слугувати різного роду послуги у сфері освіти. Так, вища освіта – найбільш централізована ланка, оскільки нормативні засади та фінансові ресурси

її функціонування концентруються на державному рівні. Водночас дошкільна та позашкільна освіта характеризуються найвищим рівнем децентралізованості, оскільки належать до сфери відповідальності місцевих органів управління як за фінансуванням, так і за наданням цих послуг. Щодо загальної середньої освіти, то повноваження з регулювання її діяльності належать державним і локальним органам влади, фінансування відбувається за рахунок субвенції з Державного бюджету, а відповідальність за виконання лежить на місцевих органах управління.

Тому для оцінювання реального ступеня децентралізації вкрай важливим є визначити рівень управління, який приймає принципові рішення щодо кожної конкретної державної функції в частині нормативного забезпечення функціонування та фінансування. Оскільки не можна вважати децентралізованою функцію, яка лише надається на базовому рівні. Адже наявність права витратити передані бюджетні ресурси далеко не завжди означає наявність права розпоряджатись цими ресурсами. Якщо видатки нижчих рівнів управління жорстко регламентовані нормативними актами вищих рівнів влади, то навіть висока частка видатків місцевих бюджетів не може означати високого рівня реальної децентралізації.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації серед основних результатів, на які націлена реформа, є такі:

- утворення об'єднаних територіальних громад і забезпечення правової, організаційної, матеріальної спроможності цих громад;
- формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; забезпечення розподілу повноважень між ними;
- забезпечення доступності та високої якості публічних послуг; запровадження стандартів якості таких послуг;
- створення правових умов для залучення громадян до вирішення питань розвитку громади;
- забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад і регіонів загалом.

Саме в контексті зазначених завдань і наявного розподілу повноважень між рівнями публічного управління конкретизовано цілі, які ставляться перед кожним з них, і від досягнення яких залежить успіх адміністративно-фінансової децентралізації загалом [1] (табл. 1).

Усі зазначені цілі та завдання сучасних реформ в Україні спрямовані на зміцнення соціально-економічної безпеки держави, забезпечення соціально-економічного зростання держави, регіонів, окремих територій, а також зростання якості життя громадян, незалежно від місця проживання. Водночас, попри нібито очевидність позитивного впливу децентралізації на означені процеси розвитку країни, низка досліджень [4; 5; 8] міждержавного рівня свідчить про неоднозначність такого впливу у різних країнах і в різних часових періодах. Найчастіше обернена кореляція між децентралізацією та економічним зростанням спостерігається в країнах з транзитивною економікою або тих, що розвиваються.

Дослідники наводять кілька пояснень негативного впливу фіскальної децентралізації на економічне зростання цих країн [4; 6; 7]. По-перше, позитивні ефекти на розвиток економіки забезпечуються не стільки перерозподілом бюджетних видатків між рівнями управління, скільки зростанням частки капітальних видатків. Підвищення рівня децентралізації

Цілі реформи в розрізі рівнів публічного управління

Рівні	Цілі реформи	
	Зміцнення соціально-економічної безпеки держави Забезпечення соціально-економічного зростання держави, регіонів, окремих територій Зростання якості життя громадян, незалежно від місця проживання	
Держава	Модернізація адміністративно-територіального устрою в частині районного та базового рівнів Перерозподіл управлінських функцій, повноважень, бюджетного ресурсу Формування стандартів суспільних послуг	
Регіони	Зростання фінансової незалежності (досягнення частки власних доходів у зведеному бюджеті регіону – не менше 60%), регулювання розвитку депресивних територій	
Міста	Перетворення на центри ОТГ та точки формування імпульсів економічної активності для навколишніх територій	Розбудова системи надання публічних послуг (власних, делегованих) та забезпечення їх відповідності стандартам
Адміністративні райони	Реалізація адміністративних функцій базового рівня	
ОТГ	Зростання спроможності ОТГ і забезпечення власного соціально-економічного розвитку за рахунок стимулювання економічної активності, залучення потенціалу всіх суб'єктів економіки для розвитку громади, зростання інвестиційної привабливості	

Складено авторами.

може супроводжуватись зростанням видатків на поточні статті, а не на розвиток інфраструктури та стимулювання економічної активності територій, що може призвести до зниження темпів зростання, навіть якщо цільове призначення видатків є оптимальним.

По-друге, зниження темпів зростання економіки може бути результатом нарощення доходів нижчих рівнів управління за рахунок додаткового податкового навантаження на суб'єкти бізнесу (а не за рахунок перерозподілу бюджетного ресурсу). По-третє, ефективність фіскальної децентралізації може бути суттєво нижчою у країнах з нижчим рівнем розвитку демократії, оскільки прийняття рішень органами місцевого самоврядування все ще може бути обмеженим центральним урядом. По-четверте, на практиці органи місцевого самоврядування можуть не реагувати на переваги та потреби місцевих громадян. Це може статися, коли місцеві посадові особи обираються радше місцевими олігархічними групами, аніж громадянами, а місцеві мешканці можуть бути занадто бідними, щоб «голосувати ногами».

Важливим результатом децентралізації є зростання ролі місцевих органів влади в економічному та соціальному розвитку територій та їх відповідальності за надання державних послуг, збір податків тощо. Однак, з іншого боку, існує ризик того, що розширення повноважень може призвести до неефективного розподілу ресурсів і зростання корупції в умовах слабкого інституційного потенціалу. Такі тенденції спостерігаються у багатьох відсталих регіонах Європи [7]. Водночас делегування додаткових повноважень і ресурсів супроводжується необхідністю здійснення фінансового вирівнювання,

посиленням впливу місцевих еліт, важливістю у довгостроковій перспективі розбудови інституційної спроможності територіальних громад [5].

Слід наголосити і на неоднозначності результатів децентралізації у коротко-строковому періоді у більшості країн, зокрема і в розвинутих. Як засвідчують дослідження Світового Банку, лише починаючи з сьомого року після старту реформ, можна очікувати сталих позитивних рефлексій національної економіки.

У цьому контексті сформовано засадничі принципи, які слід врахувати під час формування методичних підходів до оцінювання ефективності механізмів децентралізації в контексті їх впливу на соціально-економічний розвиток територій:

1. З огляду на різні цілі, які закладені концепцією реформи для різних адміністративно-територіальних утворень, деталізованого аналізу потребує результативність дії механізмів адміністративно-фінансової децентралізації на різних рівнях – регіональному, районному, міст та ОТГ.

2. Ні рівень децентралізації за доходами, ні рівень децентралізації за видатками у кількісному вимірі не можуть дати об'єктивної оцінки про стан реальної децентралізації, тому необхідним є проведення якісного аналізу функціонування механізмів децентралізації з чіткою детермінацією рівнів управління при забезпеченні нормативно-правового регулювання, фінансового забезпечення, безпосереднього надання суспільної послуги.

3. Реальна децентралізація є результатом передачі на нижчі рівні бюджетного ресурсу та повноважень щодо розпоряджання ним. Тобто, оцінюючи залежність місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету, слід аналізувати спроможність органів управління базового рівня покривати за рахунок власних доходів власних (а не делегованих) повноважень.

Вихідною точкою здійснення аналізу сучасних реформ є їх інституційне забезпечення. В Україні на концептуальному рівні до децентралізації застосовано дуалістичний підхід, який полягає не лише в забезпеченні ефективного місцевого самоврядування та спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, а й утвердженні державної регіональної політики. Підтвердженням цього є схвалений Верховною Радою України План законодавчого забезпечення реформ в Україні [2], у якому окреслено орієнтири здійснення реформ і визначено засоби (у вигляді законодавчих актів, необхідних для прийняття) їх реалізації. Питанню децентралізації присвячено розділ 3 «Регіональна політика та децентралізація», у якому чітко визначено законодавчі акти, необхідні для прийняття, і часові межі виконання завдання. У межах реформи визначено три напрями її реалізації: адміністративно-територіальний устрій; децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування; реформування служби в органах місцевого самоврядування. Основні терміни прийняття законопроектів визначені 2016 р. Проте на сьогодні з 11-ти законопроектів ухваленими є лише два. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства також визначено 17 законопроектів, які є першочерговими для подальшого поступу реформи.

Законодавчими актами, які стали наріжними у проведенні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методика формування спроможних територіальних громад, Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та інші.

Натомість неприйнятими залишаються законопроекти «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», «Про засади адміністративно-територіального устрою», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» тощо. Ці та інші законопроекти сьогодні є зареєстрованими у Верховній Раді України. Передбаченими Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні є також внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення», а також прийняття закону про місцеві органи виконавчої влади (табл. 2).

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено два етапи реалізації реформи та часові межі їх проведення: підготовчий етап (2014 р.) і другий етап (2015-2017 рр.). Водночас зазначених строків дотримано не було через різні обставини та причини. Тому на сьогодні урядом запроваджено новий план-графік впровадження реформи. До середини 2020 р. має відбутися формування спроможних територіальних громад, яке б відповідало вже прийнятому Закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні». Принцип добровільності водночас залишається базовим.

З 2018 р. розпочинається також реорганізація районів і формування адміністративних округів як тимчасової територіальної основи для організаційної побудови територіальних одиниць центральних органів виконавчої влади з урахуванням конфігурації госпітальних округів, а також переформатування самої мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, райдержадміністрацій та їх структур.

Водночас станом на 1 січня 2019 р. в Україні перспективні плани формування територій громад, які покривають усю територію області, мають лише сім областей: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Рівненська, Харківська та Хмельницька. Така ситуація передусім є результатом саме добровільності об'єднання громад, що і стало причиною постійних змін перспективних планів. З іншого боку, у регіонах існують суперечності та різні думки стосовно формування ОТГ, тому загальна кількість ОТГ, які будуть створені в Україні, ще невідома (на сьогодні перспективними планами передбачено створення 1285 ОТГ (проте 18,0% території країни не охоплені перспективними планами)).

Відсутність чітко сформованих перспективних планів тягне за собою ризики недотримання часових меж формування ОТГ і можливість формування потенційно неспроможних громад.

Станом на 1 січня 2019 р. в Україні створено 876 ОТГ внаслідок об'єднання 4010 територіальних громад (36,6% усіх територіальних громад), територія яких покриває 37,6% площі країни (рис. 1). Найбільша кількість ОТГ створено у Дніпропетровській (60), Житомирській (51) та Волинській (50) областях. Натомість у Закарпатській (6), Луганській (9), Донецькій (10), Київській (13) та Харківській (16) областях укрупнення територіальних громад триває значно повільнішими темпами.

Водночас має місце суттєва диференціація ОТГ за чисельністю населення, територією громади, рівнем соціально-економічного розвитку та ендегенним потенціалом, що результується у значних розривах між рівнями фінансової спроможності громад.

З 876 офіційно створених ОТГ на 1 січня 2019 р. функціонувало з них лише 782 ОТГ, 159 з яких було утворено у 2015 р. та 207 у 2016 р., 299 у 2017 р. та 117 у 2018 р. Якщо звернутися до питання утворення ОТГ, можна виявити,

Таблиця 2

Стан законодавчого забезпечення децентралізації в Україні		Законопроект	
Напрямок	Прийнято	Назва	Примітка
Адміністративно-територіальний устрій	Про добровільне об'єднання територіальних громад	Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)	Прийнятий за основу
	Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад	Про засади адміністративно-територіального устрою України	Заресстрований у ВРУ
Регіональний розвиток	Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Про внесення змін до деяких законів України щодо утворення, реорганізації і ліквідації, найменування і перейменування місцевих державних адміністрацій	Заресстрований у ВРУ
	Про добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення	Про порядок утворення, ліквідації районів і зміни їх меж	Заресстрований у ВРУ
Розвиток місцевого самоврядування	Про засади державної регіональної політики	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури добровільного об'єднання територіальних громад	Заресстрований у ВРУ
	Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року	Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансування регіонального розвитку	Заресстрований у ВРУ
Громадська участь	Про співробітництво територіальних громад	Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»	Заресстрований у ВРУ
	Про запобігання корупції	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель	Прийнятий за основу
	Про місцеві вибори	Про внесення змін до Бюджетного кодексу	Заресстрований у ВРУ
	Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин	Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо управління земельними ресурсами в межах території ОПГ	Прийнятий за основу
	Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи	Про муніципальну варту	Громадські обговорення
	Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища	Про префектів	
	Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва	Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (передбачене Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні)	
	Про органи самоорганізації населення	Про місцеві органи виконавчої влади (передбачене Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні)	
		Про публічні консультації	
		Про місцевий референдум	

Складено авторами.

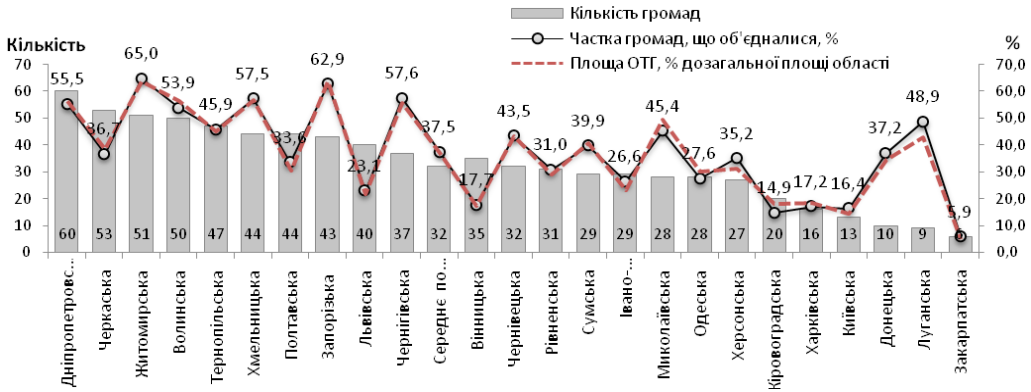


Рис. 1. Особливості формування ОТГ в Україні станом на 1.01.2019 р.

Побудовано авторами.

що більшість таких громад сформовані шляхом об'єднання двох або трьох місцевих рад (55,2%) (рис. 2). Серед сільських ОТГ цей показник становить

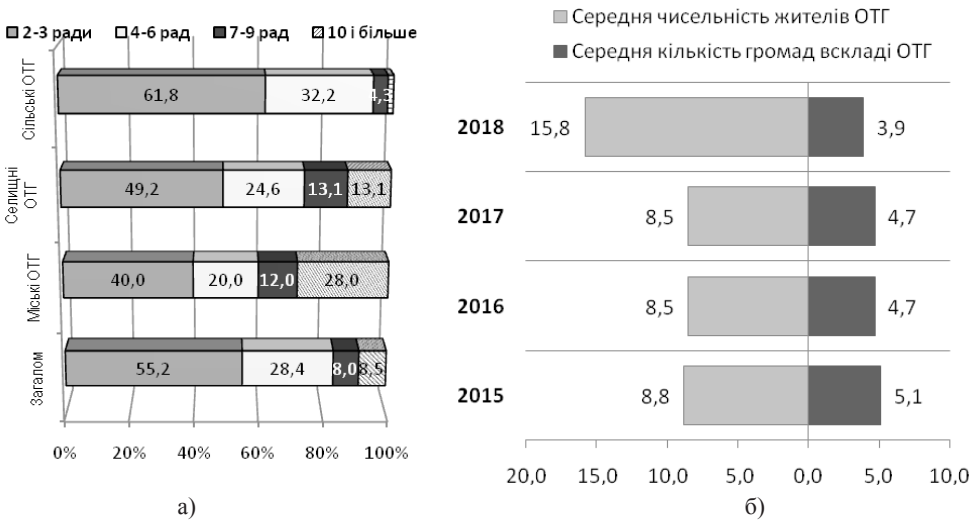


Рис. 2. Особливості формування ОТГ з позиції визначення кількості місцевих рад, які об'єдналися (а; б), і чисельності жителів (б)

Побудовано авторами.

61,8%. Окрім того, слід зауважити значно вищу частку об'єднання 7-9 та 10 і більше місцевих рад під час формування міських ОТГ, причиною чого може бути об'єднання громад навколо міста як центру економічного розвитку, а також існування соціальних, економічних і культурних взаємозв'язків між громадами, які входять у приміську зону. Це дозволяє забезпечити добровільне об'єднання значно більшої кількості громад, ніж у випадку з сільськими ОТГ.

Аналізуючи особливості формування ОТГ в Україні, слід наголосити на створенні значної кількості громад з чисельністю жителів, меншою 5000 осіб, більшість яких є сільськими (рис. 3). Водночас, якщо у 2015 р. їх частка складала 31,4% від утворених ОТГ, то у 2016 р. – 35,8%, у 2017 р. – 35,0%. Суттєве зростання чисельності створених ОТГ у 2018 р. на тлі зменшення кількості громад, які увійшли в ОТГ, відбулось завдяки активізації включення в процеси об'єднання міст обласного значення та навіть обласних центрів.

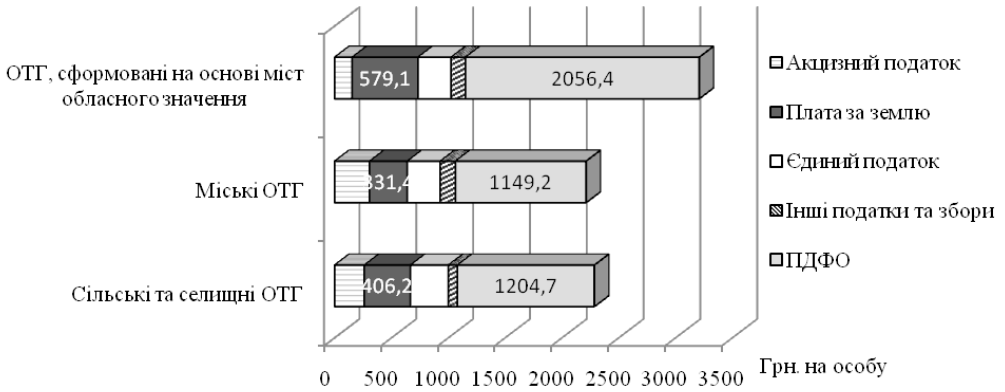


Рис. 3. Власні доходи бюджетів ОТГ в Україні в розрахунку на одну особу, 2017 р.
Побудовано авторами.

Враховуючи більші розміри та чисельність населення міських ОТГ, а також значно вищий економічний потенціал (зокрема податковий (рис. 3)), можна передбачати подальше поглиблення диференціації можливостей і рівня розвитку міських і сільських ОТГ у майбутньому.

Відтак можна зробити висновок, що створення ОТГ в Україні на основі принципу добровільності результується значною мірою об'єднанням 2-3 місцевих рад, формуванням ОТГ з невеликою чисельністю населення та невеликих за площею, що надалі може стати причиною низької спроможності громади. Якщо на етапі формування перших 159 ОТГ цю проблему можна було визначити з позиції неусвідомлення основних завдань об'єднання громад і низької поінформованості, то на етапі формування ОТГ у 2016 р. цю тенденцію можна характеризувати з позиції усвідомленого неврахування завдань децентралізації та орієнтації на одержання фінансових ресурсів на місцевий рівень.

Значна частка створених громад спрямована радше на отримання відповідних преференцій і додаткових фінансових ресурсів на місцевий рівень. Водночас нівелюється питання стратегічного бачення розвитку ОТГ.

Серед таких ОТГ є і громади, які характеризувалися високим рівнем податкоспроможності на етапі їх створення, однак стоїть питання щодо достатності ендогенного потенціалу, щоб залишитись спроможними у довгостроковій перспективі. Можна виділити кілька типів таких утворень, одним з яких є створення невеликих за площею та чисельністю населення громад-«мільйонників», фінансова потужність яких забезпечується за рахунок функціонування на їх території потужних суб'єктів господарювання.

Прикладом такої громади є Пришибська ОТГ Кременчуцького району Полтавської області, створена на основі об'єднання двох сільських рад з чисельністю населення 1992 особи та площею 91,91 км². Попри невеликі розміри, Пришибська ОТГ впродовж 2016-2017 рр. залишається в першій десятці в рейтингу громад за показниками власних доходів на одного мешканця та є громадою з найбільшими капітальними видатками на одну особу. Основним платником податків до бюджету ОТГ є Єристівський гірничо-збагачувальний комбінат, яким розробляється родовище залізистих кварцитів, розташоване на території ОТГ.

Відтак фактично мало місце об'єднання лише двох сільрад, на території яких функціонують потужні суб'єкти господарювання, та штучне «відсікання»

суміжних громад, де проживає значна кількість працівників цих підприємств. Така ситуація у перспективі несе загрозу конфлікту, оскільки громади, які залишаються поза таким об'єднанням, не можуть забезпечити своїх мешканців послугами належної якості та активізувати економічні процеси через відсутність відповідної інфраструктури та ресурсів.

Висновки. Таким чином, в умовах завершення першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації можна говорити загалом про позитивний ефект проведених змін. Водночас варто виділити проблеми, які виникли в результаті децентралізаційних процесів і залишаються невирішеними, серед таких:

- суттєва диференціація ОТГ за чисельністю населення та територією громади, рівнем соціально-економічного розвитку та ендегенним потенціалом, що результується у значних розривах між рівнями фінансової спроможності громад;
- орієнтованість громад на отримання відповідних преференцій і додаткових фінансових ресурсів на місцевий рівень, що нівелює питання стратегічного бачення розвитку ОТГ;
- неврегульованість розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та органами виконавчої влади;
- відсутність належно підготованих робочих кадрів в органах місцевого самоврядування;
- відсутність ефективних механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та системної взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими структурами;
- низький рівень контролю власних фінансових ресурсів на рівні місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. *Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання*: наукова доповідь / ред. І. З. Сторонянська. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 144 с.
2. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19>
3. Романюк В. Оцінка ступеня децентралізації державного управління в РК. *Виктор Романюк*: сайт. 09.03.2007. URL: http://www.romanyuk.com/2007/03/post_7.html
4. Boex J., Edwards B. The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*. 2016. Vol. 44(6). Pp. 788-810.
5. Olsen H. B. *Decentralization and local governance. Module 1: Definitions and concepts*. 2007, November. 26 p. URL: http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf
6. Shah A. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems, and the Promise. *World Bank Policy Research Working Papers*. Paper 3282. 2004, April. 47 p. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/127931468764991332/118518322_20041117173539/additional/wps3282decentralization.pdf
7. Tromme M., Volintiru C. Corruption Risks at the Local Level in the EU and EU Periphery Countries. 22 p. *OECD*: Website. 2018. URL: <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Tromme.pdf>
8. The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries. *International Monetary Fund*: Website. 2002, June 1. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/The-Challenge-of-Fiscal-Decentralization-in-Transition-Countries-15843>

References

1. Storonyanska, I. Z. (Ed.) (2018). *Detsentralizatsiya v Ukraini ta yiyi vplyv na sotsial'no-ekonomichnyy rozvytok terytoryy: metodychni pidkhody ta rezul'taty otsynuyannya [Decentralization in Ukraine and its impact on the socio-economic development of territories: methodological approaches and evaluation results]*: Scientific report. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].

2. Pro Plan zakonodavchoho zabezpechennya reform v Ukraini [About the Plan for legislative reform of Ukraine] (2015). Resolution of the Supreme Council of Ukraine, adopted on 2015, Jun 4, 509-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19> [in Ukrainian].
3. Romanyuk, V. (2007, Mar 9). Otsenka stepeni detsentralizatsii gosudarstvennogo upravleniya v RK [Assessment of the degree of decentralization of state administration in the RK]. *Victor Romanyuk*: Website. Retrieved from http://www.romanyuk.com/2007/03/post_7.html [in Russian].
4. Boex, J., & Edwards, B. (2016). The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*, 44(6), 788-810.
5. Olsen, H. B. (2007, Nov). Decentralization and local governance. Module 1: Definitions and concepts. Retrieved from http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf
6. Shah, A. (2004, Apr). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems, and the Promise. *World Bank Policy Research Working Papers*. Paper 3282. Retrieved from http://documents.worldbank.org/curated/en/127931468764991332/118518322_20041117173539/additional/wps3282decentralization.pdf
7. Tromme, M., & Volintiru, C. (2018). Corruption Risks at the Local Level in the EU and EU Periphery Countries. *OECD*: Website. Retrieved from <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Tromme.pdf>
8. The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries (2002, Jun 1). *International Monetary Fund*: Website. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/The-Challenge-of-Fiscal-Decentralization-in-Transition-Countries-15843>

Storonyanska I. Z., Patytska Kh. O. Administrative-financial decentralization: targets of the reform and the results of the first stage.

The scientific paper emphasizes the results of the first stage of administrative-financial decentralization in Ukraine that has been lasting for four years. The authors substantiate the reasonability of considering decentralization as the mechanism to achieve boosting of economic growth in the country according to the “upward” principle based on active use of own socio-economic resources of communities. The paper defines the major goals of the reform across the levels of public governance and the goal of the policy in the sphere of decentralization, which stipulates the shift from decentralized governance model, securing the capability of local governance and development of efficient system of authorities’ territorial organization in Ukraine. Possible risks of negative impact of fiscal decentralization on economic growth of the country are explained based on defining the peculiarities of the reform implementation in the western countries. Basic principles to be taken into account in forming of methodical approaches to evaluation of the efficiency of decentralization mechanisms in the context of their impact on socio-economic development of a territory are outlined. The institutional provision of decentralization reform in Ukraine is analyzed. The peculiarities of compliance with the stages of implementation of the local governance and authorities’ territorial organization reform in Ukraine are determined. Special attention is paid to the condition of legislative maintenance of the reform. The authors outline the dualistic approach to decentralization in Ukraine at conceptual level, which stipulates not only the securing of efficient local governance and capability of administrative-territorial units of basic level, but also the need to establish efficient regional policy. The paper defines the features of CTCs forming in Ukraine from the viewpoint of specifying of the number of consolidated local councils and the number of residents as well as the level of financial provision of budgets of such administrative-territorial groupings. Major problems of forming and development of CTCs in conditions of conclusion of the first reforming stage and possible risks caused by these problems are outlined.

Keywords: administrative-financial decentralization, goals of the reform, legislative provision of decentralization, consolidated territorial communities, capability.

Сторонянська Ірина Зеновіївна – доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи «ДУ Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього НАН України» (e-mail: istoron@i.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>).

Storonyanska Iryna Zenoviyivna – Dr.Sci. (Econ.), Prof., Deputy Director for scientific work of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Патицька Христина Олегівна – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (e-mail: pelechata@meta.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2871-7540>).

Patytska Khrystyna Olehivna – Ph.D. (Econ.), Junior Researcher of the Department of regional financial policy of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Надійшло 25.02.2019 р.