В. М. Бондаренко,

д. е. н., професор, професор кафедри маркетингу та реклами, Вінницький торговельно-економічний інститут Київського національного торговельно-економічного університету
ORCID ID:: 0000-0001-6182-6760

О. В. Бондаренко,

Національний технічний університет України

"Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського"

ORCID ID:: 0000-0001-5611-8989

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.7.50

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В РАМКАХ ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

V. Bondarenko,

Doctor of Economics, Professor, Professor of Marketing and Advertising,

Vinnitsia Trade and Economic Institute

Kyiv National University of Trade and Economics

O. Bondarenko,

National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute"

DIRECTIONS FOR IMPROVING APPROACHES TO ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM WITHIN THE FRAMEWORK OF STRENGTHENING LOCAL BUDGETS

У роботі визначено основні положення методичних основ щодо забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Показано перспективну Модель реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні. Наведено структуру виконавчих органів влади об'єднаної територіальної громади та вказано на переваги та недоліки реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Запропонована структура буде спонукати до скорочення витрат на утримання апарату управління кожної окремої сільської або селищної громади, яка входить до структури об'єднаної територіальної громади. Проведений аналіз пропозицій та чинного законодавства, норми якого спрямовані на реалізацію адміністративно-територіальної реформи в рамках реалізації децентралізації, дозволяє визначити переваги або недоліки окресленої реформи та напрями удосконалення чинної методики формування територіальних громад, що забезпечать зростання фінансової децентралізації.

The paper identifies the main provisions of the methodological framework for ensuring the financial stability of local budgets in the context of decentralization. The perspective Model of reforming the system of public authorities at the local level is shown. The structure of the executive bodies of the united territorial community is given and the advantages and disadvantages of the implementation of the administrative-territorial reform in Ukraine are pointed out. The proposed structure will encourage a reduction in the cost of maintaining the management of each individual rural or township community, which will be part of the structure of the united territorial community. The analysis of proposals and current legislation, the rules of which are aimed at implementing administrative-territorial reform in the implementation of decentralization, allows to identify the advantages or disadvantages of the outlined reform and areas for improving the existing methodology for forming territorial communities that will increase financial decentralization.

The functions and powers assigned to the united territorial communities are considered, and it should be noted that the structure of the executive bodies of the united territorial community will be sufficiently diversified and will require significant costs. This will reduce the cost of maintaining the administration of each individual village or settlement community, which will be part of the structure of the united territorial community. In addition, it will increase the burden on each able-bodied resident of the united territorial community to maintain the apparatus of community management.

The article shows that the implementation of administrative-territorial reform requires consideration of economic, spatial, geographical, socio-cultural, demographic, environmental aspects of local community development, because compliance with these conditions will create a real basis for building financially viable territorial communities. In addition, obtaining a positive result from the implementation of administrative-territorial reform involves the parallel implementation of reforms in the field of education, health care, social sphere.

Ключові слова: громада, фінансова стійкість, місцеві бюджети, влада, місцеве самоврядування, децентралізація.

Key words: community, financial stability, local budgets, government, local self-government, decentralization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Чинна на сьогодні система забезпечення місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами для виконання функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, не відповідає потребам усіх громад, вона не створює фінансове підґрунтя сприятливого життєвого середовища, необхідного для надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних суспільних благ та послуг на основі забезпечення сталого розвитку території. Така ситуація зумовлена тим, що на сучасному етапі ринкових перетворень для України є характерним: низький рівень доходів місцевих бюджетів та, відповідно, зростаючий рівень їх фінансової залежності від державного бюджету; відсутність чіткого розподілу компетенцій між рівнями влади, що призводить до дублювання видаткових повноважень; непрозорість і суб'єктивізм у прийнятті рішень щодо надання фінансової допомоги місцевим бюджетам; недосконалість адміністративно-територіального устрою країни; відсутність стимулів органів місцевого самоврядування до пошуку альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів тощо.

Отже, саме від рівня та якості фінансового забезпечення, фінансової самостійності та самодостатності місцевих бюджетів залежить ефективне функціонування інституту місцевого самоврядування, що можливо досягти за умов раціонально побудованої системи децентралізації фінансових ресурсів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є удосконалення теоретичних положень, методичних основ та розробка практичних рекомендацій відносно забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У науковій літературі проблеми формування та використання місцевих бюджетів досліджуються в працях провідних вітчизняних вчених: В. Бодрова Т. Бондарук, І.В. Гнидюк, М. Деркача, В. Зайчикової, О. Кириленко, І. Когут, Т. Косової, В. Кравченка, А. Лисяк, І. Луїної, А. Лучки, Ц. Огонь, К. Павлюк, С. Пипко, Н. Рекової, С. Слухая, Н. Старостенко, О. Сунцової, Г. Тельнової.

Проте слід зазначити, що вітчизняними науковцями в своїх дослідженнях значна увага приділяється фрагментарним аспектам функціонування інституту місцевих бюджетів. Відповідно виникає необхідність у проведенні комплексного дослідження функціонування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин із урахуванням сучасних тенденцій у напрямі посилення процесів децентралізації фінансових ресурсів у країні.

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття "децентралізація" є багатоглядним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від лат. de — "протиставлення", centralis — "центральний") трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації.

Як зазначає американський науковець М. Белл "децентралізація — це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової" [10, с. 237].

Науковцями виділяється декілька видів децентралізації, що мають певні характерні ознаки, наслідки та умови реалізації, які можуть впроваджуватись як самостійно, так і у взаємозв'язку одна з одною, у різних формах і різноманітних сполученнях як у межах країни, так і в окремих галузях народного господарства.

Так, В. Зайчикова виділяє три види децентралізації, а саме: економічну, адміністративну, політичну. При цьому зазначаючи, що різновидом економічної децентралізації є фіскальна децентралізація [5, с. 58].

У свою чергу С. Волохова зауважує, що в науці виділяються такі форми (види) децентралізації: політична (демократична), адміністративна (бюрократична), економічна (ринкова, фінансова), територіально-просторова [2, с. 282]. Дещо схожу точку зору має Н. Камінська, яка в результаті аналізу досвіду реалізації децентралізації влади в зарубіжних країнах виділяє політичну, просторову, ринкову та адміністративну децентралізацію, Н. Стукало, М. Деркач, М. Стукало, Т. Сало, Т. Бутурлакіна, В. Мінкович зазначають, що децентралізація представлена такими видами, як політична, адміністративна, фіскальна та ринкова.

Дж. Сах, П. Павличенко, М. Полонський, О. Урсу, Н. Бикадорова, С. Герчаківський, О. Кабаш виділяють адміністративну, політичну та фінансову децентралізацію.

Децентралізація демократичного уряду справляє позитивний вплив на якість управління, особливо у момент переорієнтації його ролі з командної на таку, що забезпечує контроль за наданням громадських і державних послуг всіма рівнями державного управління. Завдяки впровадженню децентралізації підвищується ефективність, відповідальність, підзвітність та контроль у сфері державного управління [5, с. 106].

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У широкому розумінні децентралізація — це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Крім того, децентралізація — це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [4, с. 7].

Отже, в результаті реалізації політики децентралізації влади відбувається зміна системи управління з монополю-ієрархічної на партнерсько-горизонтальну, а ключова частина повноважень та фінансових ресурсів переходить від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилась на 2,5

Таблиця 1. Перспективна модель реформованої системи органів публічної влади на місцевому рівні

Рівні місцевої влади	Органи влади		Основні сфери відповідальності місцевих органів влади
Регіон (27 регіонів: АРК, 24 області, м. Київ, м. Севастополь)	Обласне державне представництво	Обласна рада	Планування регіонального розвитку; утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону; транспортна інфраструктура регіонального значення; спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень); спеціальна середня освіта; розвиток культури, туризму та спорту
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет обласної ради	
Район (≈ 120 – 150 районів)	Районне державне представництво	Районна рада	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району; транспортна інфраструктура районного значення; вторинна медична допомога; виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет районної ради	
Громада (≈ 1500 – 1800 громад)	Голова громади		Місцевий економічний розвиток; утримання та розвиток місцевої інфраструктури; планування розвитку території громади; питання забудови території; благоустрій території; соціальна допомога; культура та фізична культура; швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я; середня, дошкільна та позашкільна освіта; муніципальна міліція; пасажирські перевезення на території громади; житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності
	Рада громади	Виконавчий комітет ради громади	
	Голови сільських громад (старости)		
	Державні представництва		Координація діяльності територіальних органів виконавчої влади; контроль за наданням адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам та юридичним особам; нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; координація діяльності усіх органів влади в умовах надзвичайного стану

Джерело: складено авторами на основі [8].

млн осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. В Україні утворено більше 12 тис. територіальних громад, у більше як 6 тис. громад чисельність жителів становить менше як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах — менше як 1 тис.

Рис. 1. Умовна мінімальна структура виконавчих органів об'єднаних територіальних громад

Рис. 2. Переваги та недоліки реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні в рамках децентралізації влади

осіб, а у 1129 громадах — менше як 500 осіб. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [9].

Відповідно, значна кількість адміністративно-територіальних одиниць є фінансово неспроможними з ряду об'єктивних причин, а саме: значні диспропорції в межах фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць одного і того самого рівня; надмірна подрібненість територіальних громад; демографічні проблеми — старіння населення та міграція працездатного населення з сільської місцевості до міст; значно застарілі та зношені об'єкти інфраструктури; низька кваліфікація посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

Також слід зазначити, диспропорції, які існують в економічному та соціальному розвитку базових адміністративно-територіальних одиниць в Україні майже в три рази перевищують ті, що є в найбільш розвинених країнах Європи [7].

Відповідно загострення політичної ситуації в країні та посилення економічної кризи вимагало якнайшвидшого вирішення окреслених проблем. Урядом України було запропоновано перспективну Модель реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні, якою передбачено в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи запровадження трьох рівнів місцевої влади, їх компетенції та сфери відповідальності (табл. 1).

Реформування системи органів публічної влади вимагає вирішення ряду задач: забезпечення децентралізації влади та максимальної дерегуляції дозволів і послуг; передача більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад — сіл, селищ та міст; чітке розмежування повноважень як між різними рівнями органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності; гарантування відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями та державою [8].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9] стала рамковим документом, яким закладено ос-

нову для забезпечення удосконалення адміністративно-територіального устрою, формування фінансово-спроможних територіальних громад, здатних надавати якісні громадські послуги членам територіальних громад.

Розглядаючи функції та повноваження покладені, на об'єднані територіальні громади, слід зазначити, що структура виконавчих органів влади об'єднаної територіальної громади буде достатньо розгалуженою та вимагатиме значних витрат (рис. 1).

Це нівелюватиме скорочення витрат на утримання апарату управління кожної окремої сільської або селищної громади, яка входить до структури об'єднаної територіальної громади. До того ж призведе до зростання навантаження на кожного працездатного мешканця об'єднаної територіальної громади щодо утримання апарату управління громади.

Отже, під час розподілу видаткових повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади, а також у системі органів місцевого самоврядування не враховується наявність значної диференціації між кількістю населення органів влади одного і того самого рівня, наявність та стан об'єктів інфраструктури, можливості належного фінансування апарату управління. Крім того, згідно з Бюджетним кодексом України видатки, що здійснюються з районного бюджету та бюджету об'єднаної територіальної громади є тотожними. Таке дублювання свідчить про неурегульованість компетенцій у новій адміністративній системі, що також негативно вплине на посилення фінансової спроможності територіальних громад базового рівня.

Таким чином, проведений аналіз пропозицій та чинного законодавства, норми якого спрямовані на реалізацію адміністративно-територіальної реформи в рамках реалізації децентралізації, дозволяє визначити переваги або недоліки окресленої реформи та напрямки удосконалення діючої методики формування територіальних громад, що забезпечать зростання фінансової децентралізації (рис. 2).

Щодо кадрового потенціалу об'єднаних територіальних громад, то він може не відповідати потребам новостворених органів місцевої влади, адже для сільської місцевості є характерним значне старіння населення, що, передусім, зумовлено міграційними процесами та низьким соціально-економічним потенціалом сіл та селищ.

ВИСНОВКИ

Процес реалізації адміністративно-територіальної реформи є складним та тривалим, що вимагає значних фінансових ресурсів. Реалізація адміністративно-територіальної реформи потребує врахування економічного, просторового, географічного, соціокультурного, демографічного, екологічного аспектів розвитку місцевих громад, адже дотримання даних умов створить реальну основу для розбудови фінансово спроможних територіальних громад. Крім того, отримання позитивного результату від реалізації адміністративно-територіальної реформи передбачає паралельне проведення реформ у галузі освіти, охорони здоров'я, соціальної сфери.

Література:

1. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. Економічний вісник Донбасу: наук. журн. Луган. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т екон. промисловості Нац. акад. наук України. 2013. № 2 (20). С. 145—151.
2. Волохова І.С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги. Прометей. 2011. № 3 (36). С. 281—285.
3. Герчаківський С.Д., Кабаш О.Р. Теоретичний логос фінансової децентралізації. Регіональна економіка. 2009. № 2. С. 133—141.

4. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. К.: ПРООН МПВСРТ, 2007. 269 с.

5. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. К.: НДФІ, 2007. 299 с.

6. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. Наукові записки Інституту законодавства ВРУ: зб. наук. праць. Ін-т законодавства ВРУ. 2014. № 4. С. 3—40.

7. Офіційний сайт департаменту структурної трансформації Канцелярії Голови Ради Міністрів Польщі [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.zachpomoskie.pl/art/reforma/koszty>

8. Офіційний сайт Децентралізація влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5>

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

10. Bell M., Adams C. Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance. Proceedings of 92' annual conference. — Atlanta: National Tax Association. — 1999. — P. 236—241.

References:

1. Bykadorova, N.O. (2013), "Financial decentralization of local self-government", *Ekonomichnyy visnyk Donbasu: nauk. zhurn. Luh. nats. un-t im. T. Shevchenka, In-t ekon. promyslovosti Nats. akad. nauk Ukrainy*, vol. 2 (20), pp. 145—151.
2. Volokhova, I.S. (2011), "Financial decentralization, its disadvantages and advantages", *Prometej*, vol. 3 (36), pp. 281—285.
3. Herchakivs'kyj, S.D. and Kabash, O.R. (2009), "Theoretical logo of fiscal decentralization", *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp. 133—141.
4. UNDP MPVSRT (2007), *Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriadiuvannia: navch. posib. dlia posadovtsiv mistsevykh ta rehional'nykh orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriadiuvannia* [Decentralization and effective local government: textbook. way. for officials of local and regional authorities and specialists in the development of local self-government], UNDP MPVSRT, Kyiv, Ukraine.
5. Zajchykova, V.V. (2007), *Mistsevi finansy Ukrainy ta ievropejs'kykh krain* [Local finances of Ukraine and European countries], NDFI, Kyiv, Ukraine.
6. Kamins'ka, N.V. (2014), "Decentralization of power and the experience of its implementation in foreign countries", *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva VRU: zb. nauk. prats'. In-t zakonodavstva VRU*, vol. 4, pp. 35—40.
7. The official site of the Department of Structural Transformation of the Chancellery of the Prime Minister of Poland (2020), available at: <http://www.zachpomoskie.pl/art/reforma/koszty> (Accessed 02 July 2020).
8. The official site of the Decentralization of power (2020), available at: <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5> (Accessed 02 July 2020).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (Accessed 02 July 2020).
10. Bell, M. and Adams, C. (1999), *Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance. Proceedings of 92' annual conference*, National Tax Association, Atlanta, USA.

Стаття надійшла до редакції 03.07.2020 р.