

**РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ©**

**БОНДАРЕНКО В.М.,**  
*д.е.н., професор, декан обліково-фінансового факультету*  
**Вінницький торговельно-економічний інститут**  
**Київського національного торговельно-економічного університету**

**ДУБЧАК В.М.,**  
*к.т.н., доцент кафедри математики, фізики та комп'ютерних технологій*  
**Вінницький національний аграрний університет**  
*(м. Вінниця)*

*В роботі визначено основні положення методичних основ щодо забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Показано модель реформованої 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, приведено перспективну модель реформованої системи органів публічної влади на місцевому рівні, встановлено умовну мінімальну структуру виконавчих органів об'єднаних територіальних громад, їх фінансову стійкість та розвиток місцевих бюджетів, досліджується реалізація адміністративно-територіальної реформи в Україні. Така реалізація адміністративно-територіальної реформи потребує врахування економічного, просторового, географічного, соціокультурного, демографічного, екологічного аспектів розвитку місцевих громад, оскільки дотримання даних умов створить реальну основу для розбудови фінансово спроможних територіальних громад.*

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

**Рис: 2. Табл: 1. Літ: 10.**

**IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM  
 IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF FINANCIAL  
 RESOURCES**

**BONDARENKO Valery,**  
*Doctor of Economic Sciences,*  
*Dean of the Accounting and Finance Faculty of VTEI KNTEU,*  
*professor of marketing and advertising department of VTEI KNTEU*

**DUBCHAK Viktor,**  
*Candidate of Technical Sciences,*  
*Associate Professor, Department of Mathematics,*  
*Physics and Computer Technologies*  
**Vinnitsia National Agrarian University**  
*(Vinnitsya)*

*The paper defines the main provisions of the methodological framework for ensuring the financial sustainability of local budgets in a context of decentralization. The model of the reformed system of public authorities at the local level is shown. The structure of the executive bodies of the united territorial community is presented and the advantages and disadvantages of the implementation of administrative*

and territorial reform in Ukraine are indicated, the perspective model of the reformed system of public authorities at the local level is presented, the conditional minimum structure of executive bodies of the united territorial communities is established, their financial stability and development of local budgets, the implementation of administrative and territorial reform in Ukraine is investigated. Such implementation of the administrative-territorial reform requires the consideration of the economic, spatial, geographical, sociocultural, demographic, and environmental aspects of the development of local communities, since the observance of these conditions will create a real basis for the development of financially wealthy territorial communities.

**Keywords:** community, financial sustainability, local budgets, power, local government, decentralization.

**Fig.: 2. Tabl.: 1. Ref.: 10.**

## РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ

**БОНДАРЕНКО В.М.,**  
доктор экономических наук,  
декан учетно-финансового факультета ВТЭИ КНТЭУ,  
профессор кафедры маркетинга и рекламы ВТЭИ КНТЭУ

**ДУБЧАК В.Н.,**  
кандидат технических наук,  
доцент кафедры математики, физики и компьютерных технологий,  
Винницкий национальный аграрный университет  
(г. Винница)

*В работе определены основные положения методических основ по обеспечению финансовой устойчивости местных бюджетов в условиях децентрализации. Показано модель реформированной системы органов публичной власти на местном уровне. Приведена структура исполнительных органов власти объединенной территориальной общины и указано на преимущества и недостатки реализации административно-территориальной реформы в Украине, приведено перспективную модель реформированной системы органов публичной власти на местном уровне, установлено условную минимальную структуру исполнительных органов объединенных территориальных общин, их финансовую устойчивость и развитие местных бюджетов, исследуется реализация административно-территориальной реформы в Украине. Такая реализация административно-территориальной реформы требует учета экономического, пространственного, географического, социокультурного, демографического, экологического аспектов развития местных общин, поскольку соблюдение данных условий создаст реальную основу для развития финансово- состоятельных территориальных общин.*

**Ключевые слова:** общество, финансовая устойчивость, местные бюджеты, власть, местное самоуправление, децентрализация.

**Рис: 2 Табл: 1. Лит: 10.**

**Постановка проблеми.** Існуюча на сьогоднішній день 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. Ця 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.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі проблеми формування та використання місцевих бюджетів досліджуються в працях провідних вітчизняних вчених: В. Бодрова Т. Бондарук, Гнидюк І.В., М. Деркача, В. Зайчикової, О. Кириленко, І. Когут, Т. Косової, В. Кравченка, Л. Лисяк, І. Луїної, А. Лучки, Ц. Огонь, К. Павлюк, С. Пипко, Н. Рекової, С. Слухая, Н. Старостенко, О. Сунцової, Г. Тельнової [2, 4, 5, 9, 10].

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 в Україні.

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від лат. de – «протиставлення», centralis – «центральный») 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].

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].

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

**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 монопольно-ієрархічної на партнерсько-горизонтальну, а ключова частина повноважень та фінансових ресурсів переходить від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

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 в 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 наступні 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. Бутурлакiна, В. Мiнкович 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.

Варто відзначити, що починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилась на 2,5 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. 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 існують в найбідніших 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, сфери відповідальності (таблиця 1).

Таблиця 1.

**Перспективна модель реформованої системи органів публічної влади на місцевому рівні**

Рівні місцевої влади	Органи влади		Основні сфери відповідальності місцевих органів влади
<b>Регіон</b> (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	
<b>Район</b> (≈ 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	
<b>Громада</b> (≈ 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 послуг, утримання об'єктів комунальної власності.
	Рада громади	Виконавчий комітет ради громади	
	Голови сільських громад (старости)		
	<i>Державні представництва</i>		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 сформовано авторами на основі [8]

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



Рис. 1. Умовна мінімальна структура виконавчих органів об'єднаних територіальних громад  
Джерело: досліджено та сформовано авторами на основі [9]

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, при розподілі 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. Дане дублювання свідчить про неурегульованість компетенцій у новій адміністративній системі, що також негативно вплине на посилення фінансової спроможності територіальних громад базового рівня.

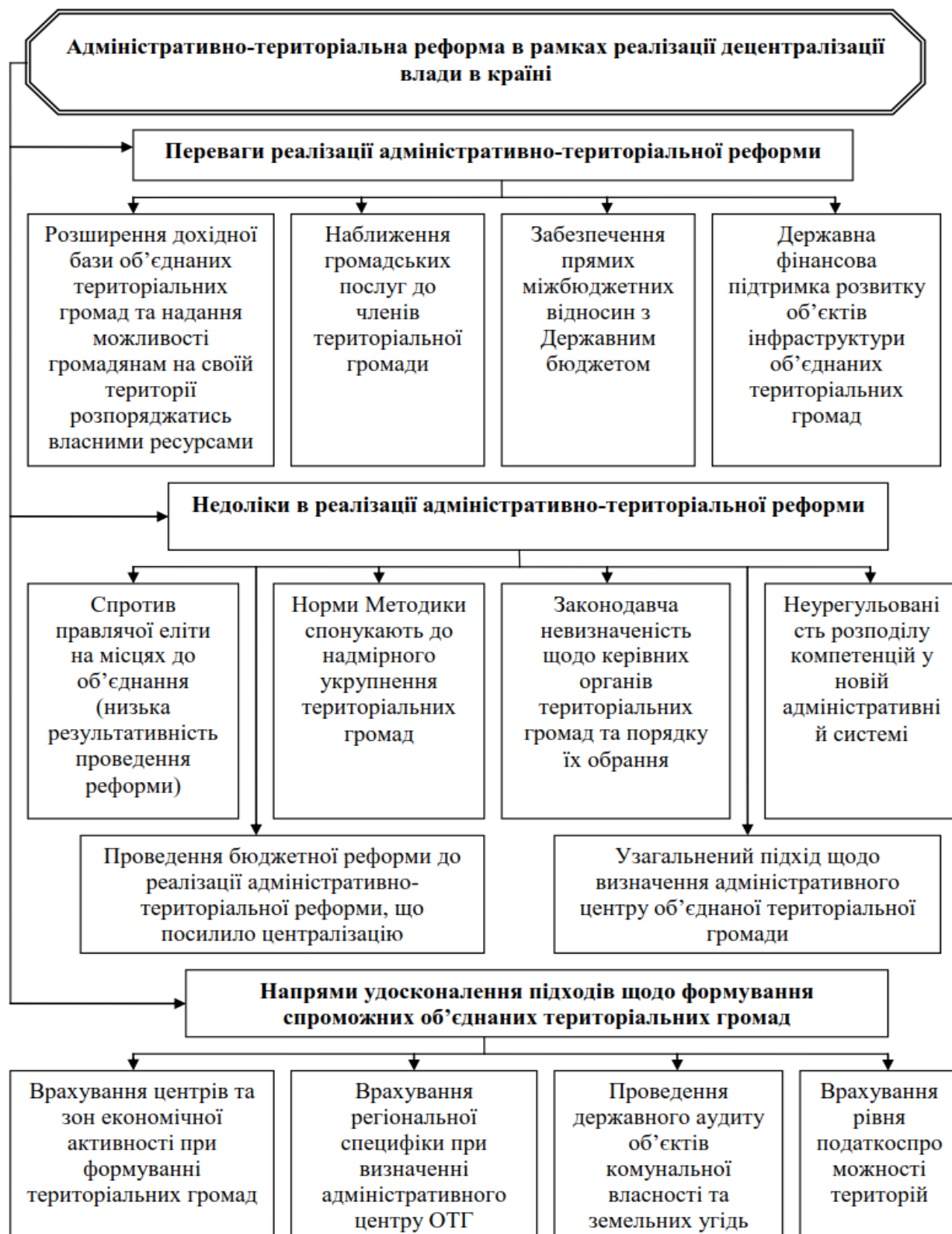


Рис. 2. Переваги та недоліки реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні в рамках децентралізації влади

Джерело: досліджено та сформовано авторами на основі [9]

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, в першу чергу, зумовлено міграційними процесами та низьким соціально-економічним потенціалом сіл та селищ.

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

**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 сфері.

#### Список використаних джерел

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 К.: Прометей. 2011. №3 (36). С. 281–285.
3. Герчаківський С.Д. Теоретичний логос фіскальної 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. 35– 40.
7. Офіційний сайт департаменту структурної трансформації Канцелярії Голови Ради Міністрів Польщі. URL: <http://www.zachpomoskie.pl/art/reforma/koszty>.
8. Офіційний сайт Децентралізація влади. URL: [http:// www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5](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. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
10. Bell, M., Adams, C. (1999). Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance. Proceedings of 92<sup>nd</sup> annual conference. - Atlanta: National Tax Association. - Atlanta: National Tax Association.

#### References

1. Bikadorova, N.O. (2013). Finansova detsentralizatsiya mistsevoho samovryaduvannya [Financial decentralization of local self-government]. Economic Bulletin Donbass: Sciences. journ / Lugansk nats Untitled T. Shevchenko, Institute of Economics. Industry National acad. Sciences of Ukraine [in Ukrainian].
2. Volokhov, I. S.( 2011). *Finansova detsentralizatsiya, yiyi nedoliky ta perevahy* [Financial decentralization, its disadvantages and advantages Prometheus]. Kyiv: Prometey [in Ukrainian].
3. Gerchakivsky, S.D. & Kabash, O.R. (2009). *Teoretychnyy lohos fiskal'noyi detsentralizatsiyi* [The Theoretical Logos of Fiscal Decentralization] Regional economy. [in Ukrainian].
4. Detsentralizatsiya ta efektyvne mistseve samovryaduvannya: [Decentralization and Effective Local Self-Government] Teach. manual for officials of local and regional authorities and local government development specialists. Kyiv: UNDP MGSDP. [in Ukrainian].
5. Zaychikova, V.V. (2007). *Mistsevi finansy Ukrayiny ta yevropeys'kykh krayin* [Local finances of Ukraine and European countries]. Kyiv: NDFI [in Ukrainian].
6. Kaminskaya, N.V. (2014). *Detsentralizatsiya vlady i dosvid yiyi provedennya u zarubizhnykh derzhavakh* [Decentralization of power and experience of its conduct in foreign countries]. Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada: sciences Works / Institute of Legislation of the Verkhovna Rada. [in Ukrainian].



7. Official website of the Department of Structural Transformation of the Office of the President of the Council of Ministers of Poland. *zakon1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. [in Poland].

8. Official site Decentralization of power [Electronic resource]. Retrieved from <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5>. [in Ukrainian].

9. On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine. *Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014, No. 333-p*. [in Ukrainian].

10. Bell, M., Adams, C. (1999). Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance. *Proceedings of 92 'annual conference*. Atlanta: National Tax Association [In America].

#### Відомості про авторів

**БОНДАРЕНКО Валерій Михайлович** – доктор економічних наук, декан обліково-фінансового факультету ВТЕІ КНТЕУ, професор кафедри маркетингу та реклами ВТЕІ КНТЕУ (21000, Вінниця, вул. Соборна, 87, [bondarenkovm@rambler.ru](mailto:bondarenkovm@rambler.ru))

**ДУБЧАК Віктор Миколайович** – кандидат технічних наук, доцент кафедри математики, фізики та комп'ютерних технологій, Вінницький національний аграрний університет (21008, м. Вінниця, вул. Сонячна, 3, [viktor\\_dubchak@rambler.ru](mailto:viktor_dubchak@rambler.ru))

**BONDARENKO Valery** - Doctor of Economic Sciences, Dean of the Accounting and Finance Faculty of VTEI KNTEU, professor of marketing and advertising department of VTEI KNTEU (21000, Vologda, Soborna St., 87, [bondarenkovm@rambler.ru](mailto:bondarenkovm@rambler.ru))

**DUBCHAK Viktor** - Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Mathematics, Physics and Computer Technologies, Vinnytsia National Agrarian University (21008, Vinnytsya, 3, Solyaschyna St., [viktor\\_dubchak@rambler.ru](mailto:viktor_dubchak@rambler.ru))

**БОНДАРЕНКО Валерій Михайлович** - доктор экономических наук, декан учетно-финансового факультета ВТЭИ КНТЭУ, профессор кафедры маркетинга и рекламы ВТЭИ КНТЭУ (21000, Винница, ул. Соборная, 87, [bondarenkovm@rambler.ru](mailto:bondarenkovm@rambler.ru))

**ДУБЧАК Виктор Николаевич** - кандидат технических наук, доцент кафедры математики, физики и компьютерных технологий, Винницкий национальный аграрный университет (21008, г. Винница, ул. Солнечная, 3, [viktor\\_dubchak@rambler.ru](mailto:viktor_dubchak@rambler.ru))

