

## ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА, ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 352/354:336(477.8)

DOI <https://doi.org/10.32782/2224-6282/150-8>

Ключник Л. В.

ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього  
Національної академії наук України”

Kluchnyk L.

State Institution “Institute of Regional Studies named after M.I. Dolishnogo  
National Academy of Sciences of Ukraine of Ukraine”

### ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

В представленій статті автором детально визначено і досліджено перспективи розвитку об’єднаних територіальних громад в Україні та її фінансове забезпечення. Акцентовано увагу на успішності процесу бюджетної децентралізації, яка значною мірою залежить від фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, що визначає виконання функцій, які покладаються на них. Аналізовано загальну динаміку видатків Зведеного бюджету України на утримання органів державного управління. Доведено, що видатки на утримання органів державного управління необхідно визначати, виходячи з можливостей державного бюджету, та з дотриманням принципу рівності у фінансовому забезпеченні органів державного управління. Розраховано показник ефективності державного управління протягом 10 років, і рівень ефективності державного управління практично не змінився, покращення спостерігається мінімальне (за процентним співвідношенням: у 2013-2015 роках). Досліджено контроль над корупцією в Україні, і за даним показником спостерігаються позитивні зміни протягом досліджуваних років. Оцінено видатки на апарат управління ОТГ Карпатського регіону (в розрахунку на одного мешканця). Доведено, що ОТГ Карпатського регіону характеризуються високою часткою видатків на управління в порівнянні із середньо українським значенням. За підсумками, із 52 ОТГ Карпатського регіону 27 ОТГ (52%) показник видатків на функціонування органів місцевого самоврядування в розрахунку на одного мешканця перевищує середнє значення по всіх ОТГ, 48 ОТГ (92%) – перевищує середнє значення по містах та районах регіону. Автором запропоновано одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад є їх приєднання до інших територіальних громад та створення ОТГ більшої за площею та чисельністю мешканців, що дасть можливість оптимізувати кількість працівників у державному управлінні та видатки на їх утримання. Лише 5 ОТГ мають питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) нижче за 20%. Причинами цього є як порівняно мениша чисельність громад, так і їх нижча фінансова спроможність.

**Ключові слова:** об’єднані територіальні громади Карпатського регіону; органи управління; видатки на утримання органів управління; власні доходи об’єднаних територіальних громад; видатки на утримання державного управління.

### FINANCIAL PROVISION OF FUNCTIONING OF MANAGEMENT BODIES IN THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES OF THE CARPATHIAN REGION

In detail prospects for the development of United Territorial Communities in Ukraine and its financial support are defined and investigated by the author. Attention has been drawn to the success of the process of budgetary decentralization, which largely depends on the financial capacity of local governments, which determines the performance of the functions entrusted to them. The general dynamics of the expenditures of the Consolidated Budget of Ukraine for the maintenance of public administration have been analyzed. It is proved that expenditures for the maintenance of public administration bodies should be determined based on the possibilities of the state budget and with the principle of equality in the financial support of public administration bodies. The indicator of the efficiency of public administration for 10 years is calculated, and the level of public administration efficiency has practically not changed, the improvement is minimal (in percentage terms: in 2013-2015). Control over corruption in Ukraine has been researched, and this indicator shows positive changes over the years studied. Expenditures for the unit of management of the UTCs of the Carpathian region (per capita) were estimated. As a result, out of 52 UTCs of the Carpathian region, 27 UTCs (52%) exceed the average of expenditures on functioning of local governments per capita, 48 UTCs (92%) exceed the average in cities and districts of the region. It is proved that the UTCs of the Carpathian region are characterized by a high share of management expenditures compared to the average Ukrainian value. The author suggested one of the best options for further development for the communities is their joining other territorial communities and creating a large-area population with the size and number of inhabitants, which will allow optimizing the number of employees in public administration and expenditures for their maintenance. Only 5 ATGs have a unit cost of owning the control unit (excluding transfers) below 20%. The reasons for this are both the relatively smaller number of communities and their lower financial capacity.

**Keywords:** united territorial communities of the Carpathian region; governing bodies; expenditures for maintenance of governing bodies; own revenues of united territorial communities; expenditures for maintenance of public administration.

**JEL Classification:** G38, H71, O52

**Актуальність.** Сьогодні Україна перебуває на етапі проведення реформ. Однією з найважливіших та найбільш успішних є адміністративно-фінансова децентралізація. Досвід європейських країн вказує на те, що рушійною силою їх соціально-економічного розвитку є місцеве самоврядування. Перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні формуються потребами їх мешканців, а держава в цьому процесі повинна виконувати захисну та регуляторну функції. Але сама адміністративно-фінансова децентралізація не може розглядатись як гарантія вирішення усіх соціально-економічних проблем на місцевому рівні. За останні роки об'єднана територіальна громада займає одне з важливих місць у теоретичних та прикладних дослідженнях в Україні, зокрема в контексті формування фундаменту якісно нової системи місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням дослідження розвитку територіальних громад та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування присвячені праці таких українських та зарубіжних учених як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борщевський, З. Варналій, І. Вахович, Ю. Ганущак, Ж. Гербер, П. Жук, В. Кампо, М. Карлін, М. Козоріз, В. Кравців, В. Кравченко, О. Лазор, І. Луїна, І. Мелехіна, М. Мельник, Г. Монастирський, О. Мороз, Р. Патнем, М. Орзіх, Е. Остом, Н. Смеслер, І. Сторонянська, А. Тарнаруцький, В. Фадєєв, Дж. Хіллер, Л. Шноре, С. Шульц, Я. Щепанський та інші. Разом із тим, фінансове забезпечення функціонування органів управління в об'єднаних територіальних громадах Карпатського не знайшла достатньо повного відображення в науковій літературі і потребує подальшого поглибленого дослідження.

**Метою** даної статті є аналіз фінансового забезпечення функціонування органів управління в об'єднаних територіальних громадах Карпатського регіону.

**Виклад основних результатів дослідження.** Щорічно із Державного бюджету виділяється близько 30% від ВВП на утримання органів державного управління. Аналізуючи загальну динаміку витраток Зведеного бюджету України на утримання органів державного управління протягом 2013-2017 рр. спостерігається їх стрімке зростання, хоча частка витраток у % до ВВП практично не змінюється протягом 2013-2017 рр., але позитивним моментом є скорочення частки витраток на 0,9% у 2017 р. порівняно з 2015 р. (табл. 1).

За структурою витраток Зведеного бюджету України на державне управління значна частина бюджетних коштів спрямовується на обслуговування державного боргу (70%), також велику частку у структурі займають витрати на фінансування діяльності вищих органів державного управління та органів місцевої влади (19%).

Кількість державних службовців в Україні, порівняно з іншими країнами світу, є оптимальною: на одного чиновника припадає 170 громадян (зазначено у ЗМІ) (для прикладу, у Білорусі – 176 громадян, у Литві – 165, у Німеччині – 163, у США – 147, у Франції – 190) [1]. За даними Державної служби статистики України витатки на державне управління збільшилися більш ніж удвічі, що можна пояснити підвищенням рівня мінімальних зарплат – від 1147 грн. у 2013 р. до 3723 у 2017 р., адже частка оплати праці і нарахування на заробітну плату у витатках на державне управління становить в середньому 78%.

За даними Державної служби статистики України витатки місцевих бюджетів на утримання органів державного управління регіонів України у 2017 р., найвищі значення цього показника у Дніпропетровській обл. – 1607796,53 тис. грн. (хоча частка витраток на державне управління у ВРП становить лише 0,64%, при кількості зайнятих в державному управлінні 69,80 тис. осіб), м. Києві – 1592323,93 тис. грн. (частка витраток на державне управління у ВРП становить лише 0,27%, а кількість зайнятих в державному управлінні 97,60 тис. осіб), Харківській обл. – 1317541,81 тис. грн. (частка витраток на державне управління у ВРП становить лише 0,85%, при кількості зайнятих в державному управлінні 61,70 тис. осіб). Найнижчі значення – у Чернівецькій обл. – 380059,80 тис. грн., також у Чернівецькій обл. кількість зайнятих в державному управлінні є найнижчою – 17,60 тис. осіб, а частка витраток на державне управління у ВРП становить 1,78%, що є найвищим значенням серед регіонів України. Структуру витраток на державне управління за видами бюджетів в регіонах України в 2017 р подано на рис. 1.

За даними Світового банку ефективність державного управління вимірюється у межах від -2,5 до +2,5, вищий індикатор відповідає кращому рівню державного управління. У 2007 році (рис. 2) цей показник становив (-0,58), у 2010 р. (-0,75), у 2015 р. (-0,51) та у 2017 (-0,46), тобто це означає, що протягом 10 років рівень ефективності державного управління практично не змінився, покращення спостерігається мінімальне (за процентним співвідношенням: у 2013 році 31,28%, у 2014 – 39,90%, у 2015 – 34,6%) [4]. Розглядаючи контроль над корупцією за даними Світового банку можемо зробити висновок, що за даним показником спостерігаються позитивні зміни протягом досліджуваних років.

Отже, зазначене вище не дає можливості зробити однозначний висновок щодо необхідності збільшення або зменшення обсягу витраток на утримання органів державного управління. Але зрозуміло, що в нинішній ситуації витрати на утримання органів держав-

Таблиця 1

**Динаміка частки витраток Зведеного бюджету України на утримання органів державного управління протягом 2013-2017 рр.**

	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Витатки на утримання, млн. грн	403 456	430 218	576 911	684 706	839 244
Витатки на 1 особу, грн.	8 857	9 471	13 465	16 046	19 754
Витатки на утримання, % до ВВП	27,5%	27,1%	29,0%	28,7%	28,1%
Кількість зайнятого населення у державному управлінні, тис. осіб	962,3	959,5	974,5	973,1	979,7

Джерело: розраховано автором за [2]

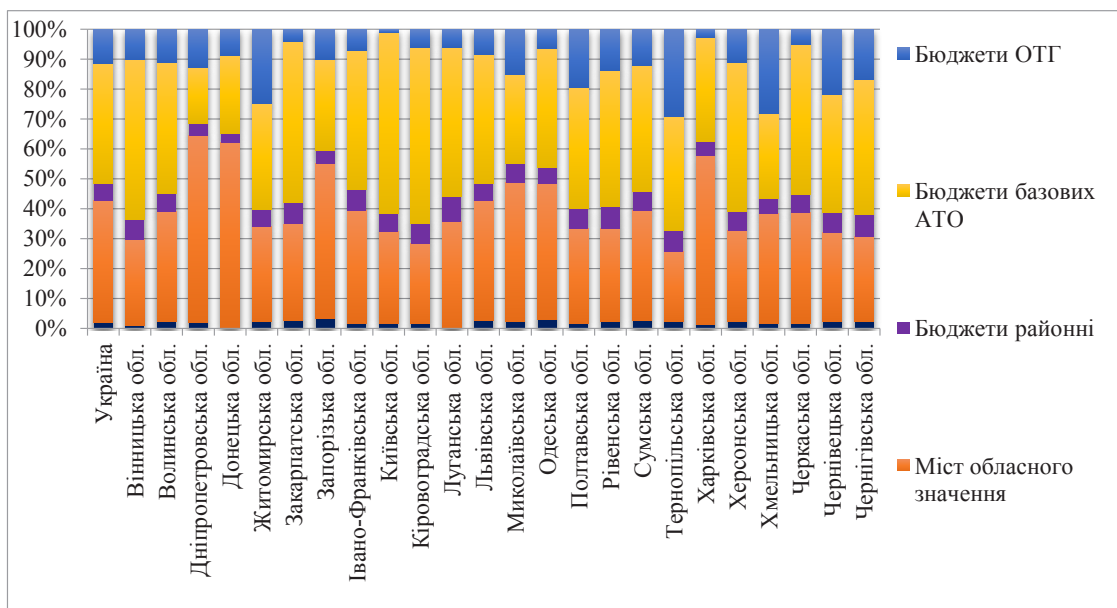


Рис. 1. Структура видатків на державне управління за видами бюджетів в регіонах України в 2017 р.

Джерело: складено за [2; 3]

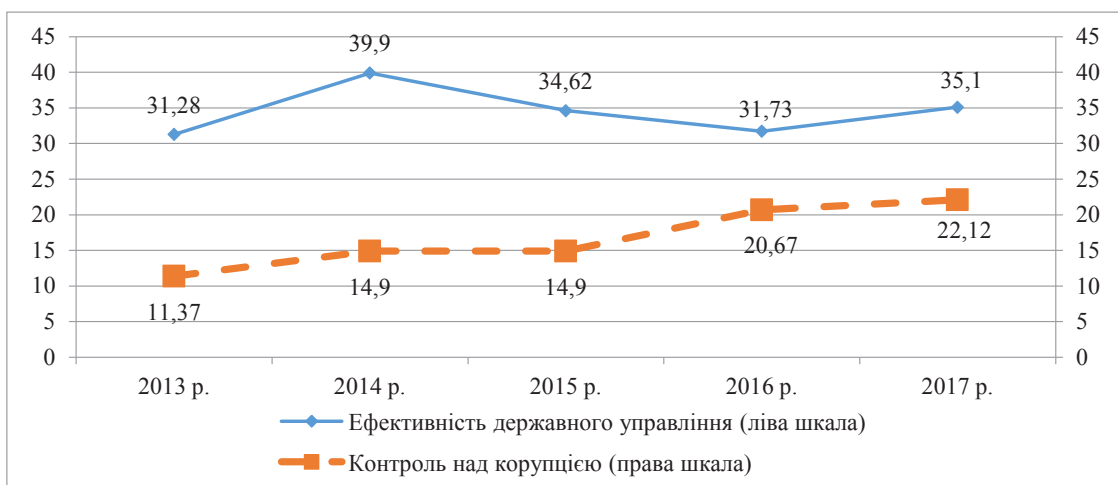


Рис. 2. Ефективність державного управління та контроль над корупцією в Україні у 2013-2017 рр., %

Джерело: складено за [4]

ного управління мають бути адаптованими до фінансово-економічного стану держави. При цьому видатки на утримання органів державного управління необхідно визначати, виходячи з можливостей державного бюджету, та з дотриманням принципу рівності у фінансовому забезпеченні органів державного управління.

Успішність процесу бюджетної децентралізації значною мірою залежить від фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, що визначає виконання функцій, які покладаються на них.

Важливим критерієм ефективності функціонування ОТГ є обсяг та частка власного фінансового ресурсу, який використовується для фінансування роботи апарату управління територіальної громади. За підсумками 2017 року із 52 ОТГ Карпатського регіону 27 ОТГ (52%) показник видатків на функціонування органів місцевого самоврядування в розрахунку на одного

мешканця перевищує середнє значення по всіх ОТГ, 48 ОТГ (92%) – перевищує середнє значення по містах та районах регіону.

Видатки на утримання апарату управління в ОТГ регіону (в розрахунку на 1 мешканця) були суттєво вищими, аніж в містах та районах. З одного боку, це обумовлено меншою чисельністю мешканців, а з іншого – суттєвими труднощами, які виникають при формуванні структури та наповненні самого апарату управління. Чи не найбільшою з них є наявність кваліфікованого персоналу у сфері фінансів, планування розвитку ОТГ, проектних менеджерів тощо.

Щодо співвідношення видатків на управління та власних доходів ОТГ зазначимо, що у 2017 р. лише у 5-ти громадах Карпатського регіону (Тячівській, Ходорівській, Мостиській, Вижницькій і Сокирянській ОТГ) воно становило менше 20%. Тобто лише 5 ОТГ відпо-

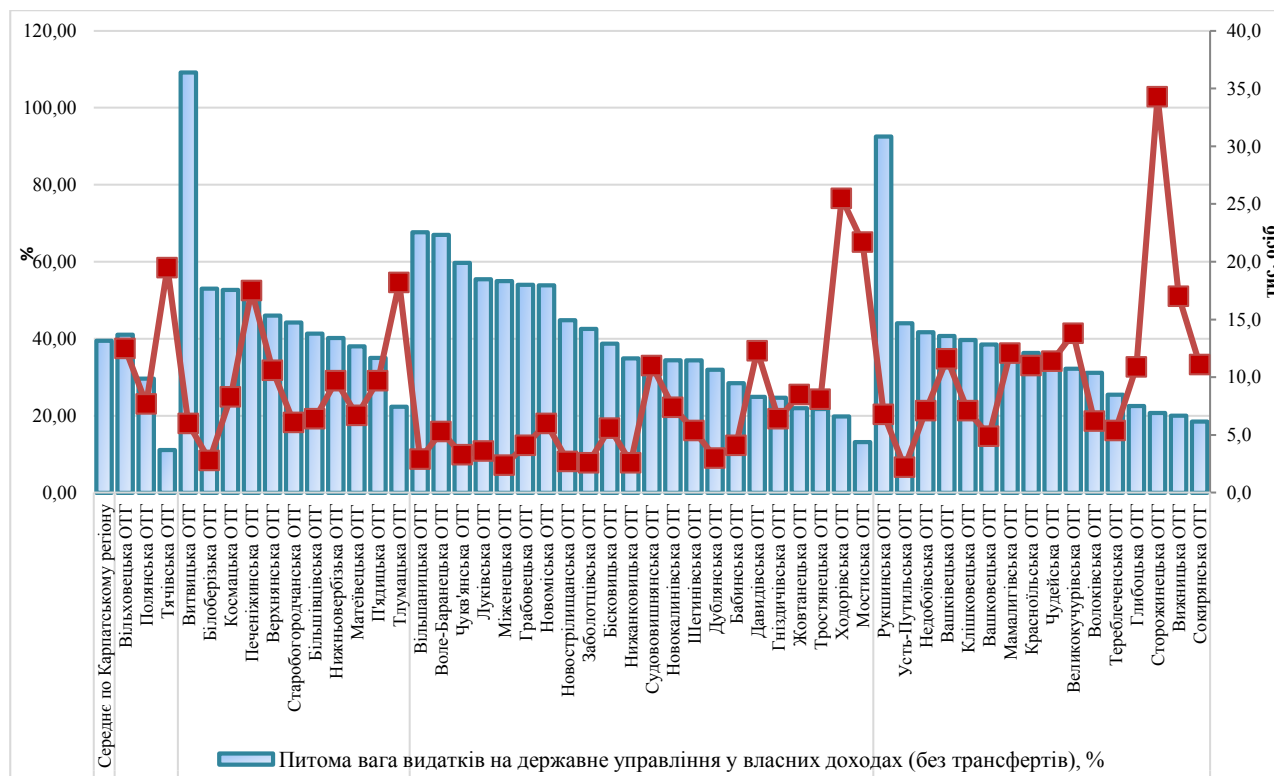


Рис. 3. Питома вага витратків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) ОТГ Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: складено за [5; 6]

відали за цим критерієм рекомендаціям Центрального офісу реформ щодо формування спроможних ОТГ [5]. Дані рис. 4 свідчать про те, що найнижчі показники питомої ваги витратків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) характерні для громад із високою фінансовою спроможністю. Невеликі за територією і чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність, а отже, високі показники питомої ваги витратків на державне управління у власних доходах (без трансфертів). Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетні формуючі підприємства.

Отже, при більшій фінансовій спроможності бюджету частка витратків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) є меншою, оскільки такі витрати мають відносно сталу величину. Тому у бюджетах із більшим ресурсом витрат на державне

управління у відсотковому значенні є меншим. Внаслідок цього такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій.

ОТГ Карпатського регіону характеризуються вищою часткою витратків на управління в порівнянні із середньо українським значенням. Лише 5 ОТГ мають питому вагу витратків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) нижчу за 20%. Причинами цього є як порівняно менша чисельність громад, так і їх нижча фінансова спроможність.

**Висновок.** З проаналізованого можна констатувати, що одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад є їх приєднання до інших територіальних громад та створення ОТГ більшої за площею та чисельністю мешканців, що дасть можливість оптимізувати кількість працівників у державному управлінні та витатки на їх утримання.

#### Список використаних джерел:

1. В Україні на одного чиновника припадає 170 громадян [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Укрінформ. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2153641-v-ukraini-na-odnogo-činovnika-pripadaє-170-gromadan.html>
2. Витатки за органами влади / Офіційний сайт Cost.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/expenditure/agencies/>
3. Головне управління державної служби України. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>
4. Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Світового банку. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
5. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.
6. Дані Департаменту фінансів Львівської ОДА. URL: <https://loda.gov.ua/departamentfinansiv>
7. World Economic Forum. URL: <http://www3.weforum.org>
8. Henley & Partners Holdings Ltd. URL: <https://www.henleypassportindex.com/passport-index>

## References:

1. Ukrayini na odnogo chynovnyka pryypadaye 170 hromadyan (2019). [In Ukraine, there are 170 citizens per official]. *Ofitsiyyny sayt Ukrinform*. [The official website of Ukrinform]. Retrieved from: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2153641-v-ukraini-na-odnogo-cinovnika-pripadae-170-gromadan.html> (date of access: 02.12.2019). (in Ukrainian)
2. Vydatky za orhanamy vlady (2017). [Expenditure on public authorities]. *Ofitsiyyny sayt Cost.ua* [The official website of Cost.ua]. Retrieved from: <http://cost.ua/budget/expenditure/agencies/> (date of access: 23.11.2019). (in Ukrainian)
3. Holovne upravlinnya derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny (2019). [Main Department of the Civil Service of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.guds.gov.ua> (date of access: 16.11.2019). (in Ukrainian)
4. Worldwide Governance Indicators (2019). *Ofitsiyyny sayt Svitovoho banku*. [The official website of The World Bank]. Retrieved from: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (date of access: 30.11.2019). (in English)
5. Otsinka finansovoyi spromozhnosti 366 UTCs za 2017 rik (u rozrizi oblastey) (2018). [Assessment of the financial capacity of 366 UTCs for 2017 (by region)] *Hrupa finansovoho monitorynhu. Tsentralnyy ofis reform pry Minrehioni* [Financial monitoring group. Central Reform Office at the Minregion]. – 48 p. (in Ukrainian)
6. Dani Departamentu finansiv Lvivskoyi ODA (2019). [Data of the Department of Finance of the Lviv Regional State Administration]. Retrieved from: <https://loda.gov.ua/departamentfinansiv> (date of access: 15.11.2019). (in Ukrainian)
7. World Economic Forum. URL: <http://www3.weforum.org>
8. Henley & Partners Holdings Ltd. URL: <https://www.henleypassportindex.com/passport-index>