

<https://doi.org/10.36818/1562-0905-2019-4-9>
УДК 352/354:336:338.2
JEL H70, H73

Л. В. Ключник

Публічне управління в територіальних громадах: організаційні та фінансові аспекти

Досліджено перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні та їх фінансове забезпечення. Акцентовано увагу на успішності процесу бюджетної децентралізації, яка значною мірою залежить від фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, що визначає виконання покладених на них функцій. Проаналізовано загальну динаміку видатків зведеного бюджету України на утримання органів державного управління. Визначено, що за більшої фінансової спроможності бюджету частка видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) є меншою. Оскільки такі витрати мають відносно сталі значення, тому у бюджетах з більшим ресурсом витрат на державне управління у відсотковому значенні є меншими. Як наслідок, громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій. 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. Визначено ефективність державного управління та проаналізовано дані Світового банку про контроль над корупцією в Україні.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, органи публічного управління, видатки на утримання органів публічного управління, власні доходи об'єднаних територіальних громад, видатки на утримання органів державного управління, ефективність державного управління.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває на етапі проведення реформ. Однією з найважливіших і 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 (ОТГ) в Україні формуються потребами їх мешканців, а держава в цьому процесі має виконувати захисну та регуляторну функції. Але сама адміністративно-фінансова децентралізація не може розглядатись як гарантія вирішення усіх соціально-економічних проблем на місцевому рівні. Останніми роками об'єднана територіальна громада займає одне з важливих місць у теоретичних і прикладних дослідженнях в Україні, зокрема в контексті формування основи якісно нової системи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Питанням дослідження розвитку територіальних громад і фінансової незалежності органів місцевого самоврядування присвячені праці таких українських і 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. Луніна, І. Мелехіна, М. Мельник, Г. Монастирський, О. Мороз, Р. Патнем, М. Орзіх, Е. Остом, Н. Смеслер, І. Сторонянська, А. Тарнаруцький, В. Фадеєв, Дж. Хіллер, Л. Шноре, С. Шульц, Я. Щепанський, С. Юрій та інші.

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

Основні результати дослідження. Щорічно з державного бюджету виділяється близько 30% ВВП на утримання органів державного управління. Аналізуючи загальну динаміку видатків зведеного бюджету України на утримання органів державного управління протягом 2013-2018 рр., спостерігаємо їх стрімке зростання, хоча частка видатків у ВВП практично не змінюється. Позитивним

© Л. В. Ключник, 2019.

моментом є зменшення у 2018 р. чисельності зайнятого населення у державному управлінні – на 2,4% (23 тис. осіб) порівняно з 2013 р. та на 4,3% (40,4 тис. осіб) порівняно з 2017 р. Водночас частка видатків у 2018 р. має найвище значення та зростає на 1,2% порівняно з 2017 р., хоча у 2017 р. порівняно з 2015 р. відбувається скорочення частки видатків на 0,9% (табл. 1).

Таблиця 1
Динаміка частки видатків зведеного бюджету України на утримання органів державного управління протягом 2013-2018 рр.

Показник	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Видатки на утримання органів державного управління, млн грн	403 456	430 218	576 911	684 706	839 244	1 034 136
Видатки на утримання органів державного управління на одну особу, грн	8857	9471	13 465	16 046	19 754	24 465
Частка видатків на утримання органів державного управління, у ВВП, %	27,5	27,1	29,0	28,7	28,1	29,3
Чисельність зайнятого населення у державному управлінні, тис. осіб	962,3	959,5	974,5	973,1	979,7	939,3

Джерело: розраховано автором на основі [1].

За структурою видатків 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 (для прикладу, у Білорусі – 176 громадян, у Литві – 165, у Німеччині – 163, у США – 147, у Франції – 190 громадян) [2]. За даними Державної служби статистики України, за період 2013-2018 рр. видатки на державне управління збільшились майже втричі, що можна пояснити підвищенням рівня мінімальної зарплати – від 1147 грн у 2013 р. до 4173 у 2018 р., адже частка оплати праці і нарахування на заробітну плату у видатках на держуправління становить у середньому 78%.

За даними Державної служби статистики України, найвищі значення показника видатків місцевих бюджетів на утримання органів державного управління регіонів України у 2017 р. спостерігалися у Дніпропетровській обл. – 1 607 796,53 тис. грн (хоча частка видатків на державне управління у ВРП становить лише 0,64%, а кількість зайнятих у державному управлінні – 69,80 тис. осіб), м. Києві – 1 592 323,93 тис. грн (частка видатків на державне управління у ВРП становить лише 0,27%, а кількість зайнятих у державному управлінні – 97,60 тис. осіб), Харківській обл. – 1 317 541,81 тис. грн (частка видатків на державне управління у ВРП становить лише 0,85%, кількість зайнятих у державному управлінні – 61,70 тис. осіб). Найнижчі значення спостерігаємо у Чернівецькій обл. (380 059,80 тис. грн), тут також найнижчою є кількість зайнятих у державному управлінні (17,60 тис. осіб). Водночас частка видатків на державне управління у ВРП становить 1,78%, що є найвищим значенням серед регіонів України. Структуру видатків на державне управління за видами бюджетів у регіонах України в 2017 р. наведено на рис. 1.

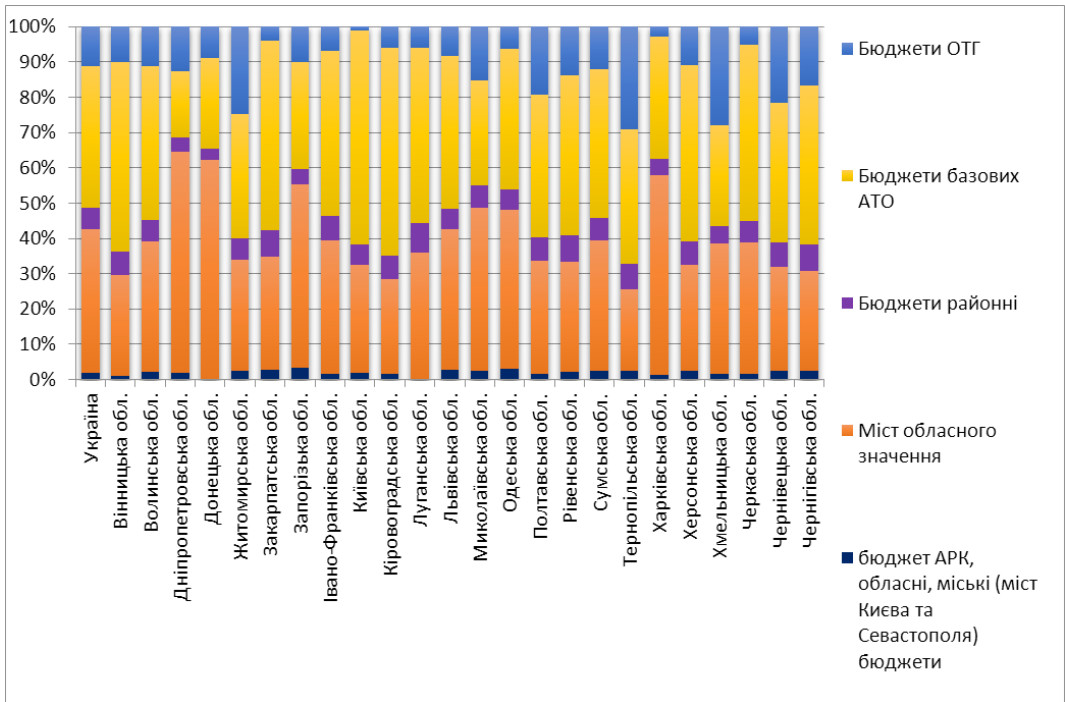


Рис. 1. Структура видатків на державне управління за видами бюджетів у регіонах України в 2017 р.

Джерело: складено за даними обласних державних адміністрацій Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей.

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 р. (рис. 2) цей показник становив $(-0,58)$, у 2010 р. $(-0,75)$, у 2015 р. $(-0,51)$, у 2017 р. $(-0,46)$. Це означає, що протягом 10 років рівень ефективності державного управління практично не змінився,

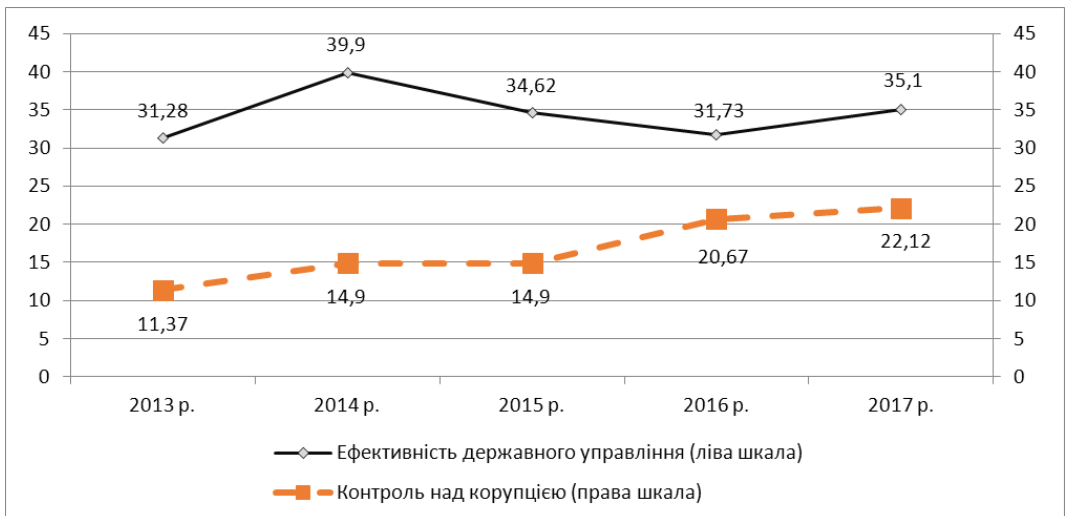


Рис. 2. Ефективність державного управління та контроль заходів щодо боротьби з корупцією в Україні у 2013-2017 рр., %

Джерело: побудовано за даними [3].

покращення спостерігається мінімальне (відсоткове співвідношення: 2013 р. – 31,28%, 2014 р. – 39,90%, 2015 р. – 34,6%) [3]. Аналізуючи дані Світового банку щодо контролю над корупцією, можемо зробити висновок, що у досліджуваний період за цим показником спостерігаються позитивні зміни.

Зазначене вище не дає можливості зробити однозначний висновок про необхідність збільшення або зменшення обсягу видатків на утримання органів державного управління. Але зрозуміло, що в нинішній ситуації витрати на утримання органів державного 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 на них покладаються.

Важливим критерієм ефективності функціонування ОТГ є обсяг і частка власного фінансового ресурсу, який використовується для фінансування роботи апарату управління територіальної громади. За підсумками 2017 р., з 52 ОТГ Карпатського регіону у 27 ОТГ (52%) показник видатків на функціонування органів місцевого самоврядування в розрахунку на одного мешканця перевищує середнє значення по всіх ОТГ, у 48 ОТГ (92%) перевищує середнє значення по містах і районах регіону (рис. 3).

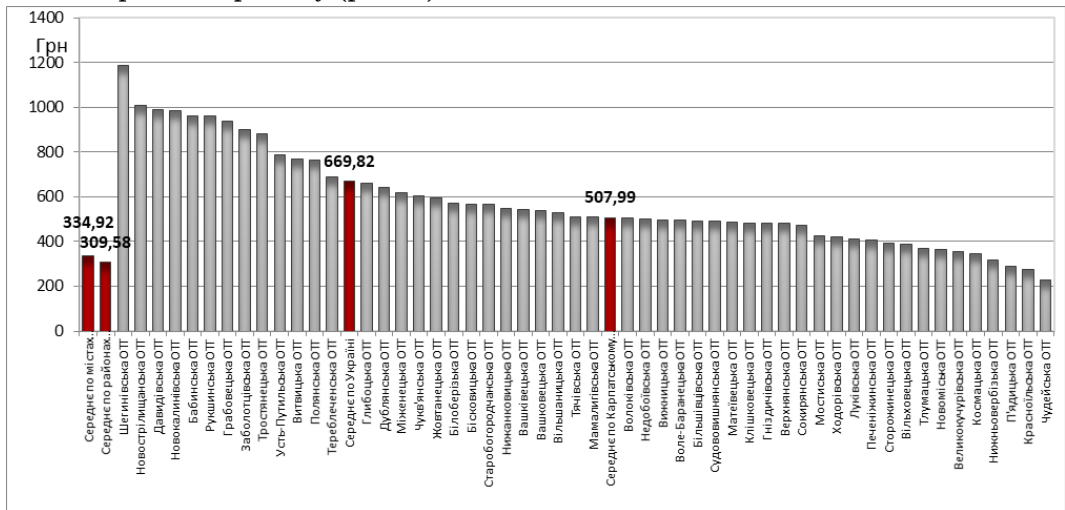


Рис. 3. Видатки на апарат управління ОТГ Карпатського регіону (в розрахунку на одного мешканця) у 2017 р.

Джерело: складено за даними обласних державних адміністрацій Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей.

Видатки на утримання апарату управління в ОТГ регіону (в розрахунку на одного мешканця) були суттєво вищими, аніж у містах і районах. З одного боку, це обумовлено меншою чисельністю мешканців, а з іншого – суттєвими труднощами, які виникають під час формування структури та наповнення 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 п'яти громадах Карпатського регіону

(Тячівській, Ходорівській, Мостиській, Вижницькій і Сокирянській ОТГ) воно становило менше 20%. Тобто лише п'ять ОТГ відповідали за цим критерієм рекомендаціям Центрального офісу реформ щодо формування спроможних ОТГ [4]. Дані рис. 4 свідчать про те, що найнижчі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) характерні для громад з високою фінансовою спроможністю. Невеликі за територією й чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність, а отже, високі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів). Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетоформуючі підприємства.

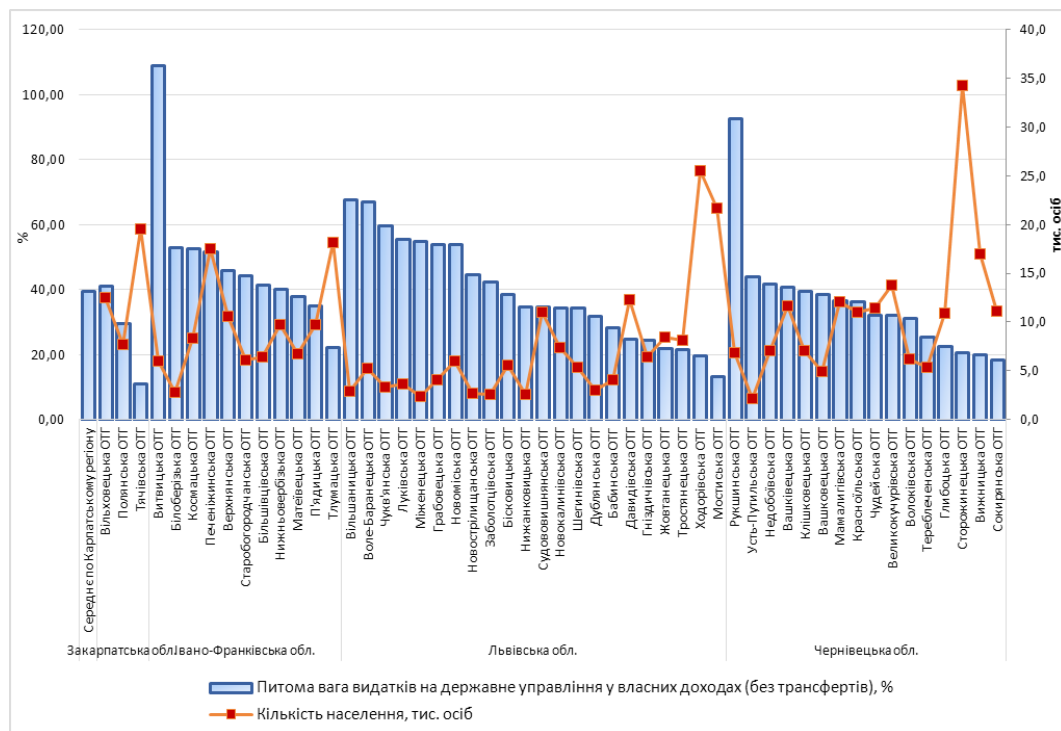


Рис. 4. Питома вага видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) ОТГ Карпатського регіону у 2017 р.

Джерело: складено за даними обласних державних адміністрацій Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей.

Отже, за більшої фінансової спроможності бюджету частка видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) є меншою, оскільки такі витрати мають відносно сталу величину. Тому у бюджетах з більшим ресурсом витрати на державне управління у відсотковому значенні є меншими. Унаслідок цього такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій.

ОТГ Карпатського регіону характеризуються вищою часткою видатків на управління порівняно зі середньоукраїнським значенням. Лише п'ять ОТГ мають питому вагу видатків 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. Крім того, це може свідчити про низьку ефективність управління фінансовим ресурсом ОТГ.

За підсумками 2017 р., з 50 ОТГ Центрального регіону України у 23 ОТГ (46%) показник видатків на функціонування органів місцевого самоврядування в розрахунку на одного мешканця перевищує середнє значення по всіх ОТГ, у 17 ОТГ (34%) перевищує середнє значення по всіх ОТГ України.

Видатки на утримання апарату управління в ОТГ регіонів (у розрахунку на одного мешканця) у 2017 р. були суттєво вищими, аніж у містах і районах. З одного боку, це обумовлено меншою чисельністю мешканців, а з іншого – суттєвими труднощами, які виникають під час формування структури та наповнення самого апарату управління.

Щодо співвідношення видатків на управління та власних доходів ОТГ зазначимо, що 2017 р. у 23 громадах Центрального регіону України (Калинівська, Тульчинська, Барська, Томашпільська, Оратівська, Вапнярська, Немирівська, Іллінецька, Вороновицька, Сокириницька, Дашівська, Ковалівська ОТГ Вінницької області (57%); Новоукраїнська, Маловисківська, Соколівська, Бобринецька ОТГ Кіровоградської області (80%); Пирятинська, Глобинська, Шишацька, Пришибська, Решетилівська ОТГ Полтавської області (28%); Тальнівська, Стеблівська ОТГ Черкаської області (33%)) воно становило менше 20%. Тобто 23 ОТГ з 50 відповідали за цим критерієм рекомендаціям Центрального офісу реформ щодо формування спроможних ОТГ [4]. Оцінюючи частку видатків на управління у власних ресурсах ОТГ областей Центрального регіону України, слід зауважити, що середнє значення по ОТГ регіону складає близько 22%, що є суттєво нижчим за показник ОТГ Карпатського регіону. У більшості громад частка видатків на управління не перевищує 20%, що відповідає критерію ефективності функціонування ОТГ. І лише в третині громад цей показник перевищує середньоукраїнське значення – 26,4%. Дані рис. 5 свідчать про те, що найнижчі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) характерні для громад з високою фінансовою спроможністю. Невеликі за територією й чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність, а отже, високі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів). Як зазначалось вище, виняток становлять лише окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетоформуючі підприємства.

Вінницька область. Найбільша кількість працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Немирівській ОТГ – 89 осіб, найменша – у Мельниківській та Сокириницькій ОТГ (по 15 осіб). Виходячи з розрахунку чисельності населення громад і чисельності працівників органів місцевого самоврядування, можна зазначити, що найбільше навантаження на одного службовця у Калинівській ОТГ (629 осіб), найменше – у Райгородській ОТГ (72 особи). За підсумками 2017 р., найбільша частка видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (не враховуючи трансферти) припадає на бюджет Мельниківської ОТГ (47%), найменша – на бюджет Калинівської ОТГ (7%).

Кіровоградська область. Найбільша кількість працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Новоукраїнській ОТГ (73 особи), найменша – Великоандрусівській ОТГ (24 особи). Виходячи з розрахунку чисельності населення громад і чисельності працівників органів місцевого самоврядування, можна зазначити, що найбільше навантаження на одного службовця у Маловисківській ОТГ (340 осіб), найменше – у Соколівській ОТГ (95 осіб). За підсумками 2017 р., найбільша частка видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (не враховуючи трансферти) припадає на бюджет Великоандрусівської ОТГ (31%), найменша – на бюджет Новоукраїнської ОТГ (12%).

Полтавська область. Найбільша кількість працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Засульській ОТГ (112 осіб), найменша – у Пришибській ОТГ (20 осіб). Виходячи з розрахунку чисельності населення

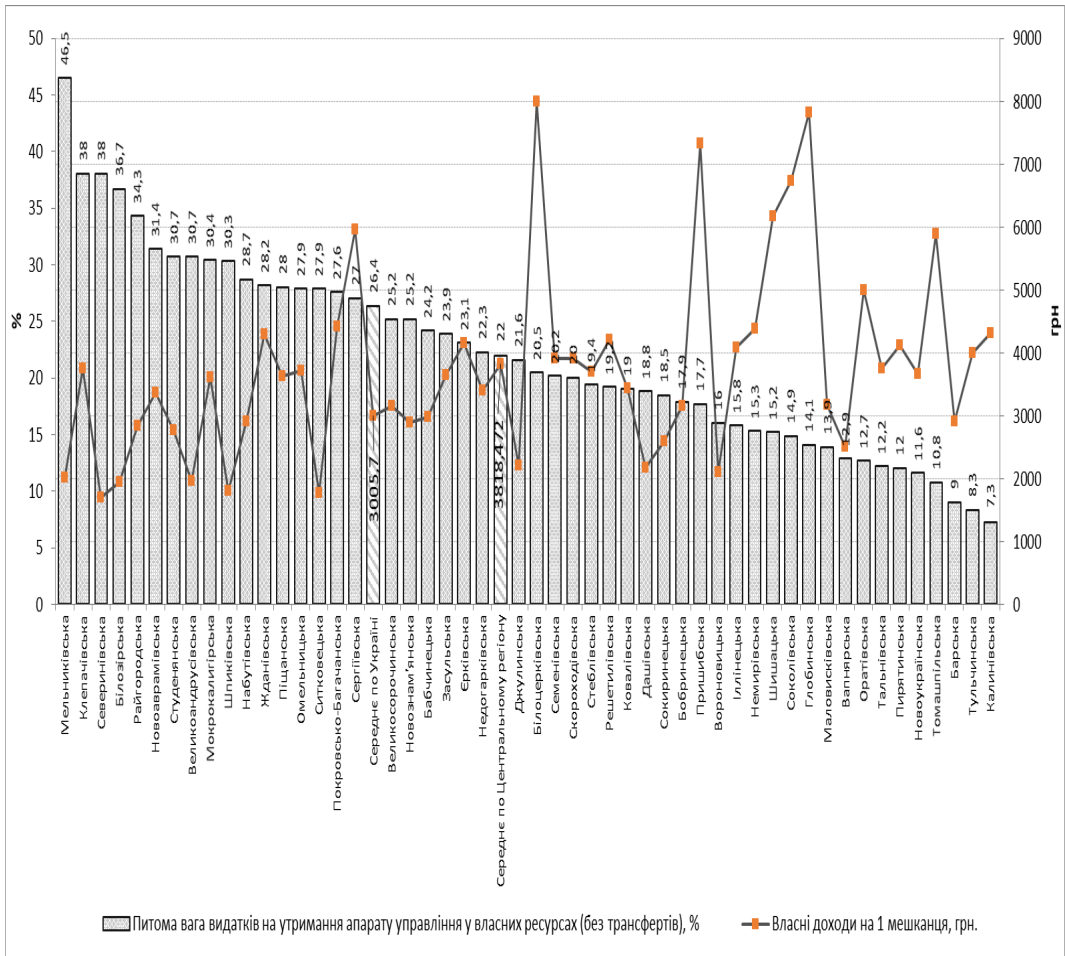


Рис. 5. Питома вага видатків на управління у власних ресурсах ОТГ Центрального регіону України у 2017 р.

Джерело: складено за даними обласних державних адміністрацій Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей.

громад і кількості службовців, можна зазначити, що найбільшим на одного службовця навантаження з надання послуг є у Семенівській ОТГ (256 осіб), найменшим – у Білоцерківській ОТГ (69 осіб). За підсумками 2017 р., найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (не враховуючи трансферти) припадає на бюджет Клепацької ОТГ (38%), найменша – на бюджет Пирятинської ОТГ (12%).

Черкаська область. Найбільша кількість працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Сновській ОТГ (144 особи), найменша – Остерській ОТГ (14 осіб). Виходячи з розрахунку чисельності населення громад і кількості службовців, можна зазначити, що найбільше навантаження на одного службовця з надання послуг у Остерській ОТГ (552 особи), найменше – у Макіївській ОТГ (71 особа). За підсумками 2017 р., найбільша питома вага видатків на утримання службовців у фінансовому ресурсі ОТГ (не враховуючи трансферти) припадає на бюджет Макіївської ОТГ (41%), найменша – на бюджет Гончарівської ОТГ (9%).

Отже, ОТГ областей Центральної України (рис. 6) характеризуються незначною часткою видатків на утримання апарату управління порівняно зі середньоукраїнським значенням. 23 з 50 ОТГ (46%) мають питому вагу видатків

**Публічне управління в територіальних громадах:
організаційні та фінансові аспекти**

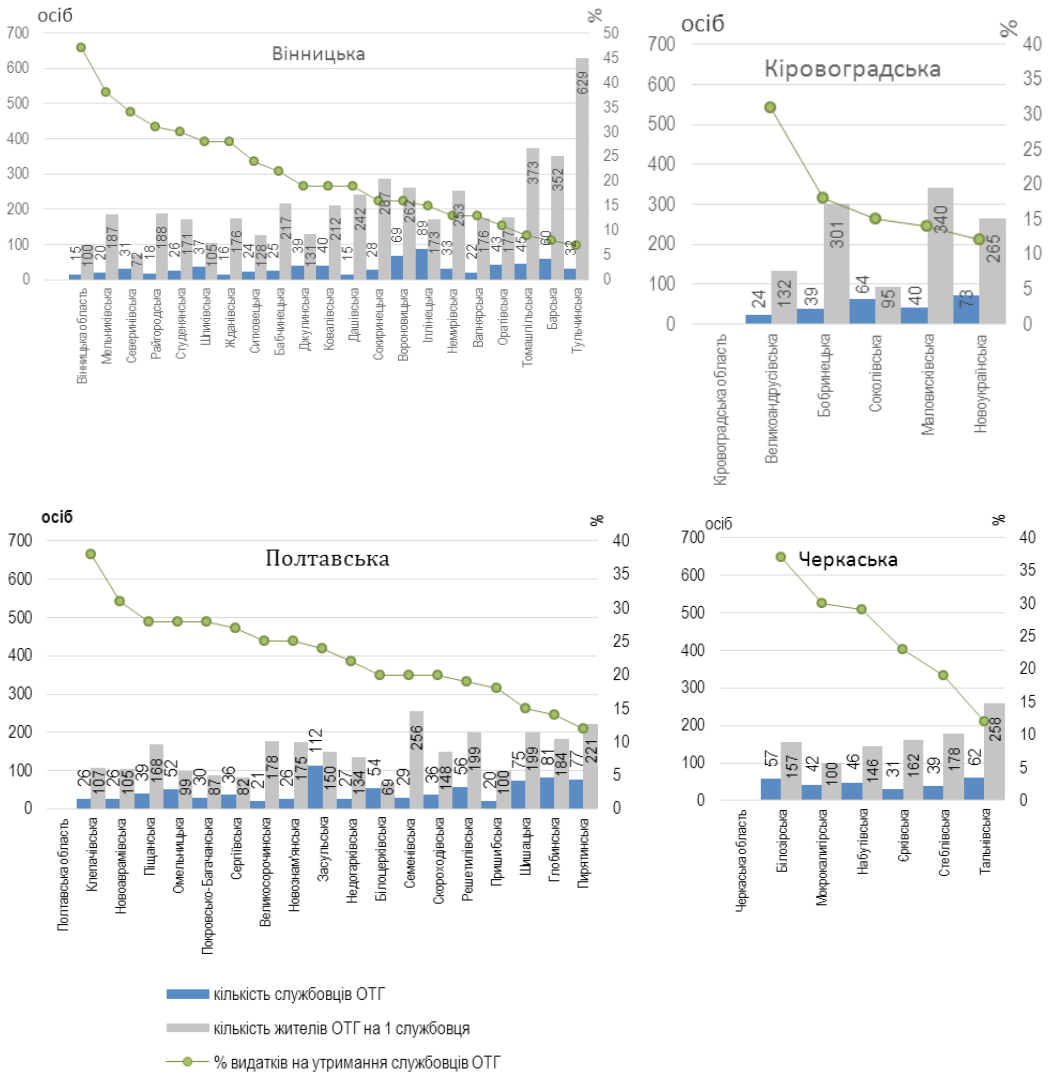


Рис. 6. Співвідношення питомої ваги видатків на утримання апарату управління та кількості працівників апарату управління ОТГ областей Центральної України у 2017 р.

Джерело: складено за [6].

на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) нижчу за 20%. Причинами цього є як відносно менша чисельність громад, так і їх нижча фінансова спроможність. Водночас це може свідчити про низьку ефективність управління фінансовим ресурсом ОТГ.

Висновки. За результатами аналізу можна констатувати, що одним з оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад є їх приєднання до інших територіальних громад і створення більшої за площею та чисельністю мешканців ОТГ, що дасть можливість оптимізувати кількість працівників у сфері державного управління та видатки на їх утримання.

Список використаних джерел

1. Видатки за органами влади. *Ціна держави*: сайт. 2019. URL: <http://cost.ua/budget/expenditure/agencies>
2. В Україні на одного чиновника припадає 170 громадян. *Українформ*: сайт. 09.01.2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2153641-v-ukrai-ni-na-odnogo-cinovnika-pripadae-170-gromadan.html>

- Worldwide Governance Indicators. *World bank*: Website. 2019. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
- Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області – результати 9 місяців. *Децентралізація*: сайт. 30.11.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>
- Державна служба статистики України*: сайт. 2019. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
- Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Київ: Центральний офіс реформ при Мінрегіоні, 2018. 48 с. *Децентралізація*: сайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Рейтинг_фін._спром_366_ОТГ_за_2017.pdf

References

- Vydatky za orhanamy vlady [Expenditure on public authorities.] (2019). *Country Price*: Website. Retrieved from <http://cost.ua/budget/expenditure/agencies> [in Ukrainian].
- V Ukraini na odnogo chynovnyka prypadaye 170 hromadyan [In Ukraine, there are 170 citizens per official] (2017, Jan 09). *Ukrinform*: Website. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2153641-v-ukraini-na-odnogo-sinovnika-pripadae-170-gromadan.html> [in Ukrainian].
- Worldwide Governance Indicators (2019). *World bank*: Website. Retrieved from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
- Ekspertnyy analiz byudzhetiv OTH po kozhniy oblasti – rezul'taty 9 misyatsiv [Expert analysis of United Territorial Communities budgets for each oblast – results of 9 months] (2018, Nov 30). *Decentralization*: Website. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10218> [in Ukrainian].
- State Statistics Service of Ukraine*: Website. 2019. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
- Otsinka finansovoyi spromozhnosti 366 OTH za 2017 rik (u rozrizi oblastey) [Assessment of the financial capacity of 366 united territorial communities for 2017 (by region)] (2018). Kyiv: Central Reform Office at the Ministry of Regional Development. *Decentralization*: Website. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Reitynh_fin._sprom_366_OTH_za_2017.pdf [in Ukrainian].

Klyuchnyk L. V. Public administration in territorial communities: organizational and financial aspects.

Prospects for the development of united territorial communities in Ukraine and their financial support have been identified and investigated. Attention is drawn to the success of the process of budget 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 is analyzed. The efficiency of public administration and control over corruption in Ukraine is calculated. The expenditures per a unit of management of the united territorial communities of the Carpathian region and the united territorial communities of Central Ukraine (per capita and the share of expenditures on public administration in their own revenues) are examined. The analysis shows that the lowest share of public administration expenditures in own revenues (excluding transfers) is peculiar to communities with high financial capacity. United territorial communities with small territory and little population tend to have low financial capacity, and therefore high levels of share of public administration expenditures in their own revenues (excluding transfers). The exception is some small communities where the budget-forming companies are located. The paper proves that the united territorial communities of the Carpathian region in comparison with the united territorial communities of Central Ukraine are characterized by a high share of management expenditures compared to the average Ukrainian value. It is determined that the share of public administration expenditures in own revenues (excluding transfers) is lower with higher financial capacity of the budget, since such expenditures are relatively constant. The author suggests one of the best options for further development for communities, namely joining them with other territorial communities and creating a territorial community of larger size and population, optimizing the number of employees in public administration and the expenses for their maintenance.

Keywords: united territorial communities, public administration bodies, expenditures for maintenance of public administration, own revenues of united territorial communities, expenditures for maintenance of public administration, efficiency of public administration.

Ключник Лілія Василівна – аспірант відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» (e-mail: Liliya_ird@i.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3354-3648>).

Klyuchnyk Liliya Vasylivna – Postgraduate of the Department of regional financial policy of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Надійшло 16.12.2019 р.