

Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Державне управління: удосконалення та розвиток № 11, 2017

УДК 352:354

Ю. В. Шпак,

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Житомирський державний технологічний університет*

РОЛЬ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ЗМІЦНЕННІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Yu. V. Shpak,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Economic Security,
Public Administration and Administration, Zhytomyr State Technological University*

THE ROLE OF THE DECENTRALIZATION PROCESS IN STRENGTHENING THE FINANCIAL SECURITY OF SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Процес децентралізації в Україні є однією з ключових реформ місцевого самоврядування, що в першу чергу має призвести до зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад та як наслідок побудови демократичного громадянського суспільства.

В статті розглянуто сучасні підходи до визначення понять децентралізація, проаналізовано міжнародний досвід децентралізації державного управління, розглянуто процес впровадження децентралізації в Україні. Надано практичні рекомендації у зміцненні фінансового забезпечення сталого економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

The process of decentralization in Ukraine is one of the key reforms of local self-government, which in the first place should lead to the strengthening of the financial potential of the united territorial communities and as a result of building a democratic civil society.

The article deals with modern approaches to the definition of concepts decentralization, analyzes the international experience of decentralization of public administration, the process of introduction of decentralization in Ukraine is considered. Practical recommendations are given in strengthening the financial support of sustainable economic development of the combined territorial communities.

In the conditions of the formation and development of a market economy of Ukraine on European principles, the organization of local self-government bodies, whose activities should be based on the principles of the European Charter of Local Self-Government, is one of the most important and topical tasks for the government of our country. Without the reforms of local self-government bodies, implementation of processes of financial decentralization can not reach the new level in the socio-economic and cultural development of territorial communities. The analysis of scientific and theoretical works allows us to conclude that the key task of decentralization processes in strengthening the financial security of sustainable economic development of the joint territorial communities remains an actual task in Ukraine today. Taking into account the foreign practice of decentralization and reforming local self-government, the interest in the theoretical substantiation and practical application of the activities of local self-government bodies will only increase with time.

In Ukraine, the economic aspect of financial decentralization should be the reduction of government intervention in the processes of regional and local development. Accordingly, the review requires a way of managerial thinking at all levels of government, as required by the construction of its own Ukrainian model of decentralization, taking into account the progressiveness of the western model.

Ключові слова: *децентралізація влади, державне управління, об'єднані територіальні громади, демократичне управління, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.*

Key words: *decentralization of power, state administration, united territorial communities, democratic governance, civil society, local self-government.*

Постановка проблеми.

В умовах становлення та розвитку ринкової економіки України на європейських принципах, організація органів місцевого самоврядування, діяльність яких має базуватися на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним з найважливіших та найактуальніших завдань для уряду нашої держави. Без проведення реформ органів місцевого самоврядування, здійснення процесів фінансової децентралізації неможливо вийти на новий рівень в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми.

Ряд вітчизняних науковців досліджували проблеми децентралізації та становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні, серед яких варто виділити таких, як: О. В. Батанов, Т. М. Барановська, П. Д. Біленчук, В. І. Борденюк, Ю. П. Битяк, А. Й. Бучинська, Т.В., Маматова та ін. Аналіз науково-теоретичних праць дає змогу дійти висновку, в Україні сьогодні актуальним завданням залишається визначення ключових напрямів процесу децентралізації у зміцненні фінансового забезпечення сталого економічного розвитку об'єднаних територіальних громад. З урахуванням зарубіжної практики децентралізації та реформування місцевого самоврядування інтерес до теоретичного обґрунтування та практичного застосування діяльності органів місцевого самоврядування з часом лише посиляться.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Основним завданням статті є визначення терміну децентралізація і дослідження впливу процесу децентралізації у зміцненні фінансового забезпечення сталого економічного розвитку об'єднаних територіальних громад України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Суттєвий вплив на успіх реалізації заходів державної політики розвитку об'єднаних територіальних громад можуть здійснити адміністративно-територіальний устрій і децентралізація влади в Україні, зокрема фінансова децентралізація, яка дозволяє підвищити солідарність державної і власних політик економічною розвитку та об'єднати фінансові ресурси для їх здійснення.

Ідеї децентралізації державного управління, у тому числі фінансового, вперше виникли в країнах Заходу, де набули свого подальшого розвитку й оформилися в економічно обґрунтовані моделі місцевого самоврядування, що слугують взірцями сталого розвитку регіонів до сьогодні.

Перехід до децентралізованого державного управління в цих країнах був обумовлений загальною зміною поглядів на сутність державного й місцевого управління. Швидкого поширення набула концепція нового державного управління. Вона виникла у 80-х рр. ХХ ст. в США. Нові тенденції в розвитку та підвищенні ролі економічної теорії в державному

управлінні привели до глобальних зрушень в управлінських системах багатьох країн.

Науковці вважали надмірне втручання держави в процеси економічного розвитку регіонів негативною тенденцією поширення засад демократії, наголошуючи на необхідності децентралізації системи державного управління. Теоретичною основою даної концепції стали теорія суспільного вибору, теорія головних дійових осіб та агентів. Перша теорія підкреслювала тяжіння до зменшення ролі державного регулювання в процесах суспільного розвитку та посилення ринкових механізмів впливу, тоді як друга теорія мала стати основою встановлення в публічному секторі відносин, подібних до відносин, що складаються між: власниками капіталу в приватному секторі з менеджерами, що виконують покладені на них цими власниками функції та повністю їм підзвітні. Як основні особливості такого «менеджеріалізму» було виділено схильність до реалізації трьох базових параметрів даної моделі - «трьох Е»: економії, економічності та ефективності [6]. Економічна теорія набула більшої ваги у державному управлінні у 80-90-х рр. ХХ ст. Тенденції вдосконалення системи міжбюджетних відносин у цьому напрямі, її орієнтація на чітку постановку цілей, аналіз та оцінку досягнутих результатів відобразили посилення впливу економічної думки на систему публічного управління.

На теренах України концепція нового державного управління лише починає запроваджуватися. Але вона вже суттєво вплинула на зміну управлінської парадигми, прийшовши на зміну успадкованій з радянських часів теорії централізованого управління. Теоретичною основою розвитку концепції нового державного управління в Україні стала певна її модифікація - теорія *керованої децентралізації*.

Керована децентралізація в Україні передбачає побудову системи децентралізованих владних повноважень зверху донизу, ініційовану урядом. В її основу покладена ідея поєднання децентралізації та централізації в державному управлінні обумовлена двома взаємопов'язаними факторами:

- наявність тривалого досвіду ефективного централізованого державного управління, що залишило чимало позитивних надбань в управлінській практиці;
- необхідність інтеграції України до європейського економічного простору, що вимагає вищого рівня децентралізації державного управління та надання більших можливостей і свобод органам місцевого самоврядування. Необхідність інтеграції України до європейського економічного простору, що вимагає вищого рівня децентралізації державного управління та надання більших можливостей і свобод органам місцевого самоврядування.

Децентралізацію ж у її класичному вигляді розглядають як ефективну систему розподілу функцій і повноважень держави, скасування або послаблення одноосібних функцій центру з появою цих функцій на нижчих щаблях управлінської ієрархії, що здобувають певної самостійності. *Децентралізація* - перерозподіл повноважень між державою та регіонами на користь останніх з метою підвищення ефективності використання їх внутрішнього потенціалу, стимулювання розвитку регіональних ініціатив та досягнення чіткого розмежування функцій і повноважень між рівнями управління.

З метою збереження фінансової бази регіонів важливе місце посіла реформа фінансової децентралізації 2015 р. в Україні. Мета її проведення - зменшення розриву в доходах регіонів, стримуванні спільної для них усіх тенденції критичного зниження активності господарської діяльності та платоспроможності населення внаслідок поглиблення соціально-економічної кризи у 2013 р.; посилення фінансової самодостатності регіонів України.

Фінансова децентралізація передбачає забезпечення фінансової самодостатності економічно розвинених регіонів за рахунок розширення повноважень органів регіональної та місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо формування власної фінансової бази.

Фінансова децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин. Вона означає передачу ресурсів з центру на місця [2]. Фінансова децентралізація найчастіше розглядається в контексті *дивестування*, яке передбачає, що планування, адміністративна влада та інші функції передаються до органів місцевого самоврядування, добровольчих, приватних або громадських організацій. У світовій практиці публічного управління вона проводиться разом із частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією або приватизацією [6].

Найбільш дослідженим та науково розробленим наразі є питання фінансової децентралізації, яке тісно корелюється з перебудовою бюджетно-податкової системи. Але часте внесення змін до Податкового кодексу України, порушення бюджетної рівноваги та новації в оподаткуванні не вирішують проблеми наповнення місцевих бюджетів і гальмують економічний розвиток. На шляху прямування нашої держави до бюджетної стабільності доцільним є пошук додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів не лише за рахунок перерозподілу місцевих податків, а й використання низки альтернативних можливостей. Отже, фінансова децентралізація надає можливість органам місцевого самоврядування здійснювати самостійний пошук додаткових фінансових ресурсів.

Існують соціально-психологічні, ментальні та культурні особливості, які дозволяють або не дозволяють децентралізувати фінансові ресурси в державі.

За *питомою вагою місцевих податків у податковій системі держави* виділяють три моделі фінансової децентралізації (децентралізованого фінансового забезпечення місцевого самоврядування):

Скандинавська модель, де місцеві податки складають від 10 % до 20 % ВВП і 20 % - 50 % усіх податків. Серед країн, які можна віднести до цієї моделі, - Швеція, Данія, Фінляндія.

Латинська модель, де обсяг місцевих податків сягає 4-6 % ВВП і складає близько 20 % усіх податків (Італія, Франція, Іспанія).

Ганноверська модель, де місцеві податки сягають 1-2 % ВВП і складають близько 4-5 % усіх податків. Це властиво для Німеччини, Великої Британії, Нідерландів, Польщі [5].

Європейські науковці зміст фінансової децентралізації розкривають через такі три аспекти. Перший, децентралізація державних видатків - надання місцевому самоврядуванню достатнього обсягу фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення якнайповнішого виконання покладених на них завдань і функцій. Другий, децентралізація державних доходів — закріплення за місцевим самоврядуванням переліку джерел власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня управління (місцевого самоврядування) завдань і функцій, та право самостійно визначати їх розміри. Третій, правова й організаційна самостійність - право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати план бюджету, забезпечувати звітність і контроль.

Виділяють такі критерії оцінювання рівня фінансової децентралізації:

- рівень зайнятості населення в організаціях державного сектора;
- обсяг місцевих доходів від податкових джерел у порівнянні із загальним показником податкових доходів у державі;
- стан та якість майна, що перебуває у власності територіальних громад;
- наявність у органів місцевого самоврядування ефективних контрольно-наглядових механізмів, що забезпечують їх самостійність і незалежність.

У країнах із давнім і стійким інститутом місцевого самоврядування формується так звана культура фінансової децентралізації [4].

Теоретично фінансова децентралізація спрямована на підвищення аллокативної і продуктивної ефективності управління регіональним та місцевим розвитком. Завдяки децентралізації громадські послуги можна організувати й надавати таким чином, щоб вони якнайкраще відповідали потребам і уподобанням місцевих жителів. Децентралізація створює альтернативу надання публічних послуг у менш затратний спосіб.

Ключові аргументи на користь фінансової децентралізації можна звести до трьох найважливіших аспектів. Перший - можливість охоплення публічними послугами якомога більшої кількості населення з перспективою підвищення якості цих послуг. Не всі публічні блага, що надаються в країні, мають однаковий попит, а отже, і територіальне охоплення. Наприклад, потреба в національній обороні має загальнонаціональний характер. А користь від внутрішніх водних шляхів є тільки для мешканців конкретної території. Комунальні послуги, такі як вивезення сміття, вуличне освітлення, адресовані жителям конкретних населених пунктів, але потреби в них не є однаковими в різних регіонах.

Оскільки центральний уряд не може врахувати такого розмаїття та обсягу потреб у кожному регіоні, виробництво різних суспільних благ, важливих саме для цього регіону, покладається на органи місцевого самоврядування. Відповідно до цих повноважень, що передбачають здійснення видатків бюджету, за органами місцевого самоврядування повинні закріплюватися всі податкові (прибуткові) повноваження.

Другий - безпосередня близькість органів місцевого самоврядування до населення й пряма взаємодія між ними. Отримання такої можливості дозволяє сформувати в межах території ефективні канали комунікацій, що, з одного боку, допомагають громадянам забезпечувати задоволення своїх потреб, отримувати додаткові послуги, а з іншого - дозволяють органам місцевого самоврядування виявляти можливості розширення доходів місцевих бюджетів за рахунок забезпечення надання цих послуг. Таким чином, децентралізація сприяє збереженню ринків, зокрема фінансових та ринків послуг, і стимулює їх розвиток.

Третій - здобуття органами місцевого самоврядування автономії щодо формування власної фінансової бази та набуття ними можливості утримання цих коштів на території їх походження. Цей аспект можна описати як певне перенесення фінансової столиці (центру розподілу та перерозподілу ресурсів держави) до кожної власної адміністративно-територіальної одиниці. Тому він визначає засади фінансової автономії або незалежності територій країни від її центру - столиці.

Але поряд із аргументами на користь фінансової децентралізації слід навести і загрози щодо несприйняття державою та її регіонами подібного роду реформ, якщо останні не виступають еволюційною віхою процесу державного будівництва:

- загроза посилення диспропорцій у регіональному розвитку. Оскільки база оподаткування всередині країни розподілена нерівномірно, децентралізація податкових повноважень може ще більше посилити розрив між багатими й бідними територіями, регіонами-донорами та регіонами-реципієнтами, що може стати причиною значного вертикального розриву й макроекономічної нестабільності в державі;

- критичне неприйняття населенням окремих регіонів реформи децентралізації, що несе в собі загрозу розхитування соціально-політичної стабільності в державі.

Децентралізована система державного управління завжди будується зверху вниз: центральний уряд надає певну самостійність регіонам та їх територіям, що закріплюється в конституції. Однак принцип превалювання рішень центральної влади пронизує всю систему державного управління. З одного боку, децентралізована держава тяжіє до принципу ієрархічності побудови управлінських зв'язків. З іншого боку, обмежені адміністративні можливості органів місцевого самоврядування та відсутність механізмів гарантування їх відповідальності та підзвітності перед громадою несуть у собі ризик виникнення й загострення в державі соціально-політичного конфлікту.

В Україні економічним аспектом фінансової децентралізації **повинно** стати скорочення втручання уряду в процеси **регіонального** та **місцевого** розвитку. Відповідно до цього, перегляду потребує спосіб управлінського мислення на всіх рівнях державного управління, як цього вимагає побудова власної української моделі децентралізації з урахуванням прогресивності західного зразка.

Серед українських учених сьогодні немає одностайної думки щодо визначення підвалин побудови самодостатньої та фінансово спроможної системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень створює умови для конкурентного змагання між ними, тим самим мотивуючи їх до забезпечення місцевого розвитку. Регіональне змагання, що ґрунтується на інтересі та зацікавленості, слугує «ручним механізмом» управління, спрямованим на створення максимуму соціальної корисності [3].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Ключові аспекти мотивації мають на меті забезпечення відповідальності та прозорості на всіх рівнях управління. Їх можна звести до *трьох базових принципів* [1], на яких повинні ґрунтуватися *реформи з децентралізації*.

1. *Чітке розмежування функцій між рівнями управління.* Чіткість та відкритість є вищими цінностями для формування засад досягнення повної відповідальності на всіх рівнях управління. І навпаки, дублювання повноважень доповнюється здійсненням зайвих витрат, а наявність повноважень, не підкріплених фінансовими ресурсами, збільшує частоту законодавчих та регулятивних змін [3].

2. *Забезпечення автономії органів місцевого самоврядування* як у сфері здійснення видатків, так і в сфері акумулювання доходів. У сфері доходів автономія передбачає встановлення ставок окремих місцевих податків, а також спрощення доступу органів місцевого самоврядування до позикових ресурсів.

3. *Інституційний розвиток.* Передумовою успішної децентралізації є наявність у розпорядженні органів місцевого самоврядування розвиненої інфраструктури (зокрема, адміністративної, фінансової, комунальної), яка необхідна для ефективного виконання покладених на них повноважень. Розвиток об'єктів інфраструктури є важливою передумовою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, формування необхідного фінансового ресурсу для реалізації інвестиційних проєктів.

Література.

1. Благун І. Моделювання стратегій розвитку регіону / І. Благун // Регіональна економіка. - 2015. - № 4. - С. 105-115.
2. Вахович І. Організаційно-економічне забезпечення формування стратегії розвитку регіону / І. Вахович // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. - 2014. - Вип. 1. - С. 14-24.
3. Євдокименко В. Стратегія соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці: концептуальний підхід в сучасних умовах / В. Євдокименко // Регіональна економіка. - 2016. - № 2. - С. 104-117.
4. Записний Д.Ю. Поліпшення якості надання адміністративних послуг в умовах розвитку співробітництва територіальних громад в Україні / Д. Ю. Записний. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2016. - № 2. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_2_29.
5. Маматова Т.В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. - 2015. - № 4. - С. 75-83.
6. Мердова О.М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг / О. М. Мердова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2015. - № 1. - С. 17-22.

References.

1. Blagun I. (2015), "Modeling of regional development strategies", *Rehional'na ekonomika*, pp. 105-115.
2. Vakhovich I. (2014), "Organizational and economic support for the formation of the regional development strategy", *Sotsial'no-ekonomichni doslidzhennia v perekhidnyj period*, vol. 1, pp. 14-24.
3. Evdokimenko V. (2016), "Strategy of social and economic development of the administrative-territorial unit: a conceptual approach in modern conditions", *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp. 104-117.

4. Zapysnyj D.Yu. (2016), "Improvement of the quality of administrative services provision in the development of cooperation of territorial communities in Ukraine", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*, vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_2_29.

5. Mamatova T.V. (2015), "Formation of a new system for providing administrative services in a decentralized environment", *Aspekty publichnogo upravlinnia*, vol. 4, pp. 75-83.

6. Merdova O.M. (2015), "Decentralization of the provision of administrative services", *Problemy pravoznavstva ta pravoohoronnoi diial'nosti*, vol. 1, pp. 17-22.

Стаття надійшла до редакції 17.11.2017 р.