

УДК 332.02+352

МАТВЕЄВА Ольга Юріївна,

канд. держ. упр., старш. викл. каф. економіки

та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК
ДОСЯГНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Аналізуються наукові підходи до трактування поняття «децентралізація державного управління», наводиться його класифікація за видами. Обґрунтовується наявність зв'язку між розвитком тенденцій децентралізації в державному управлінні та укріпленням системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Акцентується увага на доцільності співвідношення децентралізації із централізацією в реформуванні місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація державного управління, місцеве самоврядування, фінансове забезпечення, система управління місцевим розвитком, місцеві фінансові інституції.

***Матвеева О. Ю.* Децентрализация государственного управления как фактор достижения финансовой автономии местного самоуправления в Украине**

Анализируются научные подходы к определению понятия «децентрализация государственного управления», приводится его видовая классификация. Обосновывается наличие связи между развитием тенденций децентрализации в государственном управлении и укреплением системы финансового обеспечения местного самоуправления. Акцентируется внимание на целесообразности соотношения децентрализации с централизацией в реформировании местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация государственного управления, местное самоуправление, финансовое обеспечение, система управления местным развитием, местные финансовые институции.

Matveieva O. Yu. Decentralization of public administration as a factor of local self-government financial autonomy achievement in Ukraine

The scientific approaches to the term «public administration decentralization» are analyzed, interpretation and presents it's classification by types. The presence of connection between the trends of public administration decentralization development and the strengthening of local self-governments financial providing is grounded. Attention on the appropriateness of centralization and decentralization correlation into the reforming of local self-government is focused.

Key words: decentralization of public administration, local self-government, financial providing, system of local development management, local financial institutions.

Постановка проблеми. Державне управління в сучасній Україні є складним і відносно новим явищем, на дослідження виникнення та перспектив розвитку якого спрямовує зусилля вітчизняна та зарубіжна наукова думка. Особливе місце в науковому пошуку значної кількості сучасних дослідників посідає аналіз теоретико-методологічних засад становлення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах переходу до децентралізації державного управління. У зв'язку із цим особливої актуальності набуває проблема визначення ролі децентралізації у формуванні засад фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформування державного управління обумовило активізацію сил широкого кола як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників у напрямі дослідження проблем визначення курсу розвитку держави, побудову децентралізованого державного управління. Цій проблематиці присвячені роботи багатьох українських учених, серед яких В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, І. П. Бутко, В. М. Вакуленко, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко, В. В. Копейчиков, Л. Т. Кривенко, Н. М. Мельтюхова, Н. М. Мироненко, Ю. В. Наврузов, П. І. Надолішній, Н. Р. Нижник, В. А. Скуратівський та В. В. Цветков. Проте дослідженню теоретичних засад децентралізації державного управління та її ролі в становленні системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування більшою мірою приділяє увагу західна економічна думка, представлена працями А. Бретона, К. Кайзера, Дж. Е. Кі, Дж. Ма, М. Портера,

П. Селмона, У. Тірська, Дж. Фалетті. Це пов'язано з тим, що ідеї децентралізації вперше виникли саме в країнах заходу, де набули подальшого розвитку й оформилися в ефективну модель державного управління. Та на теренах вітчизняної наукової думки аспект встановлення взаємозв'язку між рівнем децентралізації державного управління та ступенем фінансової незалежності місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження, що обумовлює доцільність продовження наукового пошуку в цьому напрямі.

Метою статті є дослідження впливу децентралізації державного управління на систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Перехід до децентралізованого державного управління багатьма науковцями різних країн пояснюється загальною зміною поглядів на сутність державного та місцевого управління. В останні роки суттєвого поширення набула концепція нового державного управління (НДУ). Науковим підґрунтям її розвитку стала теорія «суспільного вибору» й теорія «головних дійових осіб та агентів». Перша передбачала зменшення ролі державного регулювання і посилення ринкових механізмів, друга – мала стати основою встановлення в публічному секторі відносин, подібних до відносин утримувачів капіталу в приватному секторі з менеджерами, що виконують їх волю та повністю їм підзвітні. Основними особливостями такого «менеджеріалізму» автори концепції називають схильність до реалізації трьох базових параметрів даної моделі, так званих трьох Е: економії, економічності та ефективності (economy, efficiency, effectiveness) [6, с. 286, 349]. Таким чином, у межах даного підходу економічна теорія набула більшої ваги в державному управлінні: тенденції вдосконалення бюджетної системи, орієнтація на чітку постановку цілей, аналіз та оцінка досягнутих результатів відобразили посилення впливу економічної думки на систему державного управління.

Описаний підхід до побудови системи державного управління був практично реалізований у країнах заходу, ставши ідейним чинником переходу до державного управління нового типу, що характеризувався вищим рівнем демократизації суспільної організації та менш вираженою залежністю територій від центру.

Концепція НДУ вплинула і на зміну парадигми державного управління в Україні. Теоретичною основою її застосування на теренах нашої держави став підхід до поєднання децентралізації із централізацією в державному управлінні. Вагомим

внеском у формування теоретичних основ закріплення даного підходу стала колективна монографія «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація» за загальною редакцією Н. Р. Нижник, опублікована у 1997 р. [9]. Автори визначили зміст понять «децентралізація» та «централізація», розглянули основні аспекти децентралізації владних повноважень та запропонували підхід до організаційно-правового оформлення такого співвідношення в Україні [9].

Можливість співвідношення децентралізації із централізацією була визнана і на рівні Основного Закону України [13, ст. 132]. Тобто теоретично Конституція України припускає розвиток тенденцій централізації і децентралізації в державному управлінні, окреслює коло завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розподіляє між ними повноваження, закріплює засади функціонування органів місцевого самоврядування, створює необхідні передумови для їх розвитку. Конституція також гарантує місцеве самоврядування, що свідчить про визнання в Україні місцевого самоврядування одним із фундаментальних принципів її конституційного ладу. На практиці ж такі засадничі передумови децентралізації державного управління залишаються гаслами через відсутність необхідної фінансової бази місцевого самоврядування.

Крім звуженості фінансової бази місцевого самоврядування стримування тенденцій децентралізації викликали і кризові явища глобального та національного масштабів. Світова фінансово-економічна криза, що не оминула Україну у 2008 – 2009 рр., відсунула доцільність проведення структурних реформ у системі державного управління щодо подальшої децентралізації владних повноважень на декілька років.

Політичні події, що відбулися в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 р., повернули на порядок денний засідань парламенту питання щодо продовження реформ у напрямі децентралізації – передачі максимуму управлінських повноважень на місця. Зміна курсу державного управління та визначення нового вектору руху української держави посилили науковий інтерес до вивчення теоретичних засад класичної теорії децентралізації, що знайшла своє втілення в численних моделях державного управління, побудованих у багатьох розвинених країнах, зокрема США та ЄС. У більшості з цих країн термін «децентралізація» набув поширення ще з розвитком поняття «місцеве самоврядування».

Дійсно, поняття децентралізації державного управління тісно пов'язано з розвитком місцевого самоврядування як прояву спроможності представників громад у межах закону здійснювати регулювання й управління суспільними справами в інтересах місцевого населення [19, с. 180 – 181]. Сьогодні поняття, що описують зміст місцевого самоврядування, широко використовуються в країнах ЄС. Так, у Великобританії залежно від рівня місцевої влади вживають термін «самоврядування» або «місцеве управління», або «місцева адміністрація». У Німеччині вживається термін «самостійне управління», у Франції поряд із місцевим самоврядуванням, що обирається населенням, існують також органи управління, які призначаються центральною владою для реалізації її інтересів на місцевому рівні (префектури). Тож термін «самоврядування» за своїм змістом близький до «децентралізації». Та роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [5]. Звідси випливає взаємопов'язаність понять «місцеве самоврядування» та «децентралізація»: остання передбачає передавання повноважень органів державної влади на місцевий рівень, що є поштовхом до розвитку та укріплення інституту місцевого самоврядування.

Децентралізацію можна розглядати як систему управління, а також сучасну парадигму державного управління. Погляди вчених на цю категорію різняться і не зводяться до єдиної загальноновизнаної точки зору (таблиця). Певна різниця в трактуваннях поняття децентралізації (державного управління) обумовлена використанням авторами різних підходів до дослідження її природи та форм: демократичної, адміністративної, політичної та фіскальної.

Демократична децентралізація або автономія передбачає делегування, передачу частини державної виконавчої влади на місцевий рівень (органам місцевого самоврядування) [26].

**Підходи до визначення поняття «децентралізація»
в категорійно-понятійних межах науки державного управління**

Автор	Тлумачення терміна «децентралізація»
-------	--------------------------------------

В. Андрущенко	Більш ефективна, ніж централізація, модель щодо демократизації суспільної організації та створення умов для самоорганізації в державі. Полягає в тому, що здійснення частини основних функцій управління на місцях входить у компетенцію об'єднань громадян, що мешкають на певній території, а також органів і посадових осіб, які не призначаються «зверху», а обираються населенням у межах територіальних громад [1]
М. Багмет, Т. Личко	Розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [2, с. 34]
Х. фон Браун, У. Гроте	Передача повноважень і відповідальності за спільні функції від уряду до органів місцевого самоврядування [28]
Т. Безверхнюк	Перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління [3]
М. Братковський	Комплексний процес, який передбачає ланцюгову реакцію змін у державному організмі: значний перерозподіл повноважень на всіх щаблях владної вертикалі [4, с. 110]
С. Демиденко	Провідний принцип європейської і світової політики, що вплинув на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій [7, с. 106]
Р. Ебель	Альтернатива для надання соціальних послуг у менш затратний спосіб. Для країн, що розвиваються, – підвищення ефективності економіки та поліпшення управління. Для пострадянських країн – природний крок у переході до ринкової економіки і демократії [28]
О. Кобилецька	Ефективний інструмент для реорганізації уряду в напрямі забезпечення суспільних благ та послуг [12]
О. Кукарцев	Скасування або послаблення одноосібних функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність [15, с. 102]
П. Курмаєв	Перерозподіл та делегування повноважень на регіональний рівень з метою їх найбільш ефективного використання та заохочення

	регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці [16, с. 17]
М. Лендшел	Важлива вимога для забезпечення таких політичних критеріїв, як незалежність, прозорість, відповідальність і ефективність публічних інститутів [17, с. 47]
Дж. Літвак	Передача повноважень і відповідальності за публічні функції від центрального уряду квазінезалежним державним організаціям та/або приватному сектору [29]
В. Малиновський	Процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [18, с. 51]
А. Мельник	Характерне явище для сфери сучасного державного управління, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами розподілу управлінських функцій та повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів [8, с. 199]
В. Мельниченко	Відчуження певної частини державної влади, що закріплюється відповідними нормами федеральної конституції або самоврядним утворенням із закріпленням цього відчуження як у конституціях, так і (здебільшого) законодавстві [21, с. 110]
Н. Мельтюхова	Форма організації чи характеристика системи управління. Це характеристика відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відображає розподіл повноважень та відповідальності в прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи [22]
Н. Нижник	Передача права приймати рішення на різних рівнях управління; характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [9, с. 16]
Г. Одіцова, Г. Мостовий, О. Амосов	Самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [10, с. 112]
О. Оболенський	Передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам

	місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [23, с. 111]
Ю. Остріщенко	Спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, які не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї
Г. Панікар	Процес, який змінює і скорочує природу втручання центрального уряду та супроводжується структурними реформами на національному рівні [24]
Л. Петренко	Один з основних напрямів удосконалення системи управління, що полягає в делегуванні повноважень від вищого на нижчі щаблі управління для вирішення питань різного характеру [25]
О. Петренко	Розосередження державної влади (повноважень та відповідальності за її використання)
У. Тірск	Фіскальний супутник приватизації власності держави [27, с. 126]
М. Хан	Систематичне делегування повноважень на всі рівні управління, коли влада утримується від вищого керівництва у прийнятті рішень і розробки національної політики [27, с. 125]

Адміністративна децентралізація – це створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями щодо здійснення виконавчої влади. Таку форму децентралізації слід розглядати як деконцентрацію – фактично місцеве управління, та делегування – передання владних повноважень і відповідальності органам місцевого самоврядування [26]. Політична децентралізація пов’язується із ситуацією, коли політична влада передається до місцевих органів управління. Деволуція є основною формою політичної децентралізації: до місцевих органів передається повна відповідальність і влада, ресурси і джерела доходів, що є автономними й повністю незалежними [29]. Фіскальна децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов’язана з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів з центру на місця. Фіскальна децентралізація найчастіше розглядається в контексті дивестування, яке передбачає, що планування, адміністративна влада та інші функції передаються до добровольчих, приватних або громадських організацій. Дуже часто у світовій практиці вона проводиться разом із частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з

дерегуляцією або приватизацією [26].

Найбільш дослідженим та науково розробленим наразі залишається питання проведення фіскальної децентралізації. Цій тематиці присвячені праці переважної більшості вчених, що здійснюють свої дослідження в цій сфері. Проте фіскальна децентралізація тісно пов'язана із бюджетним федералізмом, який стосується переважно перебудови бюджетно-податкової системи. Як показала практика впровадження подібного роду реформ та часте внесення змін до Податкового Кодексу України, порушення бюджетної рівноваги та новації в оподаткуванні не тільки не вирішують проблеми наповнення місцевих бюджетів, а й створюють додаткові проблеми в антикризовому управлінні, гальмуючи економічний розвиток територій. Такі реалії та прямування до бюджетної стабільності роблять більш доцільним пошук альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів не лише за рахунок фіскальної децентралізації, а й адміністративної, що надасть можливість органам місцевого самоврядування здійснювати самостійний пошук додаткових фінансових ресурсів, як це відбувається в країнах ЄС.

У таких умовах децентралізацію державного управління слід уявити як скорочення втручання уряду в процеси місцевого розвитку. Отже, перегляду потребує спосіб управлінського мислення на всіх рівнях державного управління, як цього вимагає побудова власне української моделі децентралізації, але європейського зразка.

За останні десятиліття парадигма державного управління в цілому та уявлення про роль держави в управлінських процесах зазнали суттєвої трансформації: відмова від централізованого державного управління та фактична руйнація економічної системи створили нішу для формування нової моделі державного управління. Тривалі економічні кризи та неспроможність держави погашати заборгованість останніх періодів перед населенням обумовили вибір децентралізованої моделі державного управління, яка полягає в перерозподілі повноважень і фінансових ресурсів між урядом та органами місцевого самоврядування на користь останніх.

Серед українських учених сьогодні немає одностайної думки щодо визначення підвалин побудови самодостатньої та фінансово спроможної системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Саме тому особливої уваги потребує виокремлення пріоритетних шляхів фінансування місцевого самоврядування в умовах

децентралізації державного управління. Як зазначалося, науковий пошук більшості авторів здійснюється в напрямі економічної теорії бюджетного федералізму. Проте численні спроби Уряду України здійснити структурну перебудову податкової системи, що відбувається протягом останніх 15 років, досі не принесли очікуваних результатів. За таких умов доцільним видається розроблення такої моделі децентралізації державного управління, яка не передбачає докорінної перебудови бюджетно-податкової системи на користь поки що слабого інституту місцевого самоврядування, а лише надає органам місцевого самоврядування можливість самостійного пошуку додаткових фінансових ресурсів. Імовірно, процес становлення місцевого самоврядування в Україні лежить у площині помірної керованої децентралізації державного управління, тобто такої, яка ще має певні ознаки централізації, але надає можливість органам місцевого самоврядування самостійного пошуку джерел фінансових ресурсів, зокрема з використанням інструментів фінансового ринку.

В основу побудови такої моделі покладена ідея поєднання децентралізації та централізації в державному управлінні, що обумовлена двома взаємопов'язаними факторами:

- наявністю тривалого досвіду ефективного централізованого державного управління, що залишив чимало позитивних надбань управлінської практики;
- поступовою інтеграцією до європейського економічного простору, що вимагає вищого рівня децентралізації державного управління та надання більших можливостей і свобод органам місцевого самоврядування.

Характерною ж особливістю керованої децентралізації є схильність до реалізації таких параметрів, як економічність, результативність та ефективність.

Повертаючись до необхідності дослідження класичних понять «децентралізації» і «централізації» державного управління та встановлення їх зв'язку з місцевим самоврядуванням, слід звернутися до численних досліджень зарубіжних авторів. Так, британські учені Х. Браун та У. Гроте розглядають централізацію та децентралізацію як засоби державного управління – шляхи здійснення контролю та прийняття рішень урядом [28]. А на переконання російського вченого Ю. А. Дмитрієва, місцеве самоврядування має принципово іншу природу і призначення, ніж органи державної влади, і більше тяжіє до громадянського

суспільства. Відповідно, місцеве самоврядування та його органи не є суб'єктами державної влади, а належать до групи суб'єктів політичної влади [11, с. 32]. Не можемо не погодитися з висновком щодо унікальності природи місцевого самоврядування, проте ситуація, що склалася сьогодні в Україні, свідчить про низький рівень участі органів місцевого самоврядування в політичному житті країни. Центр прийняття політичних рішень і розгортання політичних подій розташований у столиці, що все ж відображає високий рівень централізації.

Курс на децентралізацію державного управління окреслює чималі перспективи розвитку України, проте він пов'язаний також із певними проблемами. Американський науковець Дж. Ма виділяє три основні проблеми, з якими стикаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління: обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь; відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування; значні регіональні диспропорції. За цих умов науковець вважає недоцільним повну автономізацію місцевого управління. Оптимальним варіантом, на його думку, є очолення урядом процесу децентралізації [30]. Такий підхід, здебільшого, можна вважати загальним правилом, яке було виведено науковцем у результаті дослідження більше ніж 20 країн світу. Проте не можемо погодитись із думкою щодо недоцільності впровадження певної автономії органів місцевого самоврядування через низький рівень відповідальності та заохочення. У проекції окресленого кола проблем на Україну найбільш суттєвою постає проблема регіональних диспропорцій. Значні диспропорції в дохідній базі регіонів-донорів та збиткових регіонів за існуючої системи міжбюджетних відносин стримують регіональний розвиток. Відбувається відплив фінансових ресурсів з промислових регіонів до центру із подальшим перерозподілом між регіонами України. Окрім стимулів, втрачається здатність до самовідновлення виробничих потужностей промислових регіонів та зацікавленість і відповідальність збиткових регіонів, які перебувають у стані очікування на трансфертну допомогу. Саме тому розширення адміністративних можливостей органів місцевого самоврядування у сфері пошуку джерел наповнення бюджетів сприятиме вирівнюванню регіональних невідповідностей.

Дослідження В. П. Кудряшова та Б. В. Сіленкова показали, що сучасний стан бюджетної системи України характеризується зміцненням тенденції до централізації

державного управління. Розвиток бюджетної системи в умовах ринкової економіки передбачає певну автономність кожної її ланки щодо інших ланок. При цьому зміцнення автономії місцевих бюджетів не можна розглядати як основу послаблення функцій уряду. Навпаки, функції уряду мають посилюватися. Але це повинно досягатися шляхом використання не адміністративних, а ринкових механізмів [14, с. 32]. Такий підхід окреслює більш прийнятне співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні. За цією моделлю проведення бюджетної децентралізації шляхом реформування податкової та бюджетної систем сприятиме збільшенню можливостей для регіонів-донорів та посилення мотивації збиткових регіонів.

Усе це лише підтверджує те, що в межах чинного законодавства оптимальною моделлю державного управління є така модель, що поєднує елементи централізації та децентралізації державного управління. Якщо централізована модель державного управління має діяти у сфері державного нагляду та контролю, то управління регіональним розвитком, вироблення пропозицій щодо податкової та бюджетної політики належить до компетенції обласних рад. Адже важливим аспектом провадження місцевої політики є мотивація, що визначає перспективні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування.

Завдання уряду щодо сприяння розвитку місцевого самоврядування в умовах переходу до децентралізації державного управління полягає в забезпеченні включення мотиваційного чинника реформування місцевого самоврядування. Лише зацікавленість у результатах сприятиме активізації роботи органів місцевого самоврядування в напрямі пошуку шляхів розширення власної фінансової бази. Децентралізація державного управління в цьому аспекті виявляється, зокрема, в наданні можливості органам місцевого самоврядування виходу на фінансовий ринок з метою акумуляції додаткових фінансових ресурсів для бюджетів розвитку. Більш конкретне завдання уряду полягає у сприянні розширенню регіональної, місцевої фінансової інфраструктури: розбудові системи спеціалізованих фінансових інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого розвитку. Доцільним є утворення спеціалізованих фінансових інституцій на експериментальній основі в регіонах України (регіональних центрах), де наявний відповідний економічний потенціал, здійснюється широкий спектр фінансових операцій. Вибір

міста (регіонального центра) для реалізації експерименту має базуватися на розрахунках щодо його окупності та доцільності. Адже лише в місті із широкими фінансовими можливостями та диверсифікованими фінансовими потоками реалізація експерименту зі створення нових фінансових установ матиме позитивний ефект.

Такий підхід дозволить органам місцевого самоврядування отримати доступ до фінансових ресурсів, що обертаються на регіональних ринках, та перетворити їх на інвестиції в місцевий розвиток [20].

Інституційне розширення місцевого фінансового ринку в зазначений спосіб передбачає ініціювання певних трансформаційних змін інфраструктурного компоненту регіональної економіки. Адже за сучасних умов більш доцільною видається не стільки перебудова управлінської системи, скільки поступовий розвиток місцевої інфраструктури. Говорячи про побудову моделі державного управління, що тяжіє до децентралізованого, слід наголосити на переважній значущості підтримки місцевого розвитку. Такий розвиток у країнах із децентралізованою системою державного управління забезпечується функціонуванням розгалуженої ринкової системи та залученням до її процесів органів місцевого самоврядування. Таким чином, місцеві ринки визначають економічний розвиток територій. Тож перехід до децентралізації, на наше переконання, має розпочатися з формування ринків.

Необхідними елементами регіональної фінансової інфраструктури є регіональні фондові біржі, регіональні банки, страхові та інвестиційні компанії. Особливу роль у цьому аспекті відіграє регіональна фондова біржа, яка в умовах децентралізації державного управління служить регіональним центром координації дій громади, інвесторів та органів місцевого самоврядування як учасників ринку, створюючи необхідні умови для їх ефективної взаємодії та розвитку самого ринку.

Таким чином, децентралізація державного управління відводить органам місцевого самоврядування важливу роль у забезпеченні місцевого розвитку, розширюючи спектр їх можливостей щодо нарощення дохідної бази шляхом використання інструментів фінансового ринку. Зокрема, на регіональній фондовій біржі можливо створити необхідні умови для виходу органів місцевого самоврядування на ринок позикового капіталу через організацію випуску облігацій місцевих позик. Пайова участь органів місцевого самоврядування в розподілі

прибутків від біржової діяльності може бути спрямована на формування бюджетів розвитку.

Висновки. Децентралізація як спосіб здійснення державного управління визначає засади побудови системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Однією із засадничих передумов розвитку цієї системи в умовах децентралізації є розроблення відповідної парадигми управлінського мислення в напрямі пошуку додаткових джерел місцевого фінансування. В умовах побудови ринкових відносин відбувається трансформація управлінської парадигми, яка суттєво посилює роль органів місцевого самоврядування в управлінні місцевим розвитком. На них покладається переважна більшість функцій щодо забезпечення місцевого розвитку. Це пояснюється посиленням тенденції децентралізації державного управління, що ставить перед органами місцевого самоврядування нові завдання щодо пошуку ресурсів, необхідних для їх якнайповнішого виконання. Водночас децентралізація надає органам місцевого самоврядування більше можливостей для такого пошуку. Таким чином, децентралізація державного управління являє собою процес скорочення втручання уряду в процеси місцевого розвитку та відповідне розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Здобуття органами місцевого самоврядування більш широких повноважень має на меті активізацію мотиваційного чинника розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. У розвинених країнах такими механізмами є, зокрема, місцеві запозичення, здійснювані органами місцевого самоврядування за допомогою спеціалізованих фінансових інституцій (регіональні банки, фондові біржі та страхові компанії).

Список використаних джерел

1. **Андрущенко В.** Організоване суспільство / В. Андрущенко. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/books/2006/06vaos/07.htm.
2. **Багмет М. О.** Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень / М. О. Багмет, Т. М. Личко // Наук. пр. ЧДУ. Сер. : «Держ. упр.». – 2009. – № 112. – С. 33 – 37.
3. **Безверхнюк Т. М.** Система ресурсного забезпечення регіонального

управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра держ. упр.: 25.00.02 / Безверхнюк Тетяна Миколаївна ; Харків. регіон. ін-т нац. акад. держ. упр. – Х., 2009. – Режим доступу : www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html.

4. **Братковський М. Л.** Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи / М. Л. Братковський // Держава та регіони. Сер. : «Держ. упр.». – 2010. – № 4. – С. 109 – 112.

5. **Бутурлакiна Т. О.** Фiнансова децентралiзацiя як фактор економiчного зростання рiгiонiв Т. О. Бутурлакiна, В. Т. Мiнкович. – наук. вiсн. Ужгород. ун-ту. Сер. : «Економiка». – 2010. – № 31. – Режим доступу : www.nbuu.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Ekon/2010_31/statti/4_8.htm.

6. **Глазунова Н. И.** Система государственного и муниципального управления : учебник / Н. И. Глазунова. – М. : Проспект, 2008. – 640 с.

7. **Демиденко С. В.** Свiтовий досвiд управлiння та фiнансового планування рiгiонального розвитку / С. В. Демиденко // Вiсн. Днiпропетр. держ. фiнанс. акад. Сер. : «Екон. науки.». – Д. : ДДФА. – 2009. – № 2. – С. 106 – 111.

8. **Державне управління : навч. посiб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васiна, Л. Ю. Гордiєнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 340 с.**

9. **Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1997. – 448 с.**

10. **Державне управління і менеджмент : навч. посiб. у табл. і схемах / Г. С. Одiнцова, Г. I. Мостовий, О. Ю. Амосов та iн. ; за заг. ред. Г. С. Одiнцової. – Х. : ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.**

11. **Дмитриев Ю. А.** Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 30 – 34.

12. **Кобилецька О. Ф.** Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України / О. Ф. Кобилецька. – Режим доступу : www.nbuu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm.

13. **Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України**

28 черв. 1996 р. : зі змінами, внесеними згідно із законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парламент. вид-во, 2005. – Ст. 132.

14. **Кудряшов В. П.** Поняття бюджетної системи та її децентралізації / В. П. Кудряшов, Б. В. Сіленков // *Фінанси України*. – 2006. – № 8. – С. 25 – 32.

15. **Кукарцев О.** Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // *Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розвитку* : зб. наук. пр. / голов. ред. В. М. Денисенко. – Л. : Львів. політехніка, 2007. – № 19. – С. 101 – 108.

16. **Курмаєв П. Ю.** Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні / П. Ю. Курмаєв // *Екон. простір*. – 2009. – № 25. – С. 16 – 23.

17. **Лендьєл М. О.** Європеїзація політичного процесу в країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи / М. О. Лендьєл // *Наук. зап. НаУКМА*. – 2008. – Т. 82 : Політ. науки. – С. 44 – 49.

18. **Малиновський В. Я.** Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доповн. і виправл. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. – 254 с.

19. **Матвєєва О. Ю.** Роль децентралізації державного управління у розвитку місцевого самоврядування як складової публічної влади / О. Ю. Матвєєва // *Цінності сучасного конституціоналізму* : матеріали міжнар. наук. конф. 28 – 29 верес. 2012 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – ХНЮАУ. – Х. : Права людини, 2012. – С. 179 – 181.

20. **Матвєєва О. Ю.** Финансовое обеспечение местного самоуправления: институциональный подход / О. Ю. Матвєєва // *Гос. упр. Электрон. вестн. : электрон. науч. изд.* / глав. ред. В. А. Никонов. – М. : МГУ им. М. В. Ломоносова, 2013. – № 36. – 14 с. – Режим доступа : e-journal.spa.msu.ru/images/File/2013/36/36_2013Matveeva.pdf.

21. **Мельниченко В. І.** Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади / В. І. Мельниченко // *Укр. соціум*. – 2004. – № 2. – С. 109 – 116.

22. **Мельтюхова Н. М.** Теоретичні основи децентралізації управління / Н. М. Мельтюхова. – Режим доступу : kharkivoda.avakov.com/show.php?page=8395.

23. **Оболенський О. Ю.** Державне управління та державна служба : словник-

довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

24. **Панікар Г. Ю.** Позитивні та негативні наслідки децентралізації політики залучення прямих іноземних інвестицій / Г. Ю. Панікар. – Режим доступу : www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/sru/2010_2/index.htm.

25. **Петренко Л. М.** Децентралізація управління в теорії менеджменту / Л. М. Петренко // Теорія та методика управління освітою. – Режим доступу : www.nbuuv.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010_3/10petmmt.pdf.

26. **Поняття** місцевого управління і самоврядування, історія розвитку, види, концепції, сучасна практика, Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : ua.textreferat.com/referat-6758-9.html.

27. **Тірск У.** Фіскальна децентралізація в Україні / У. Тірск. – Режим доступу : www.c-e-d.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf.

28. **Braun von J.** Does decentralization serve the poor? / J. von Braun, U. Grote (eds) // Managing fiscal decentralization. – London : Routledge, 2002. – Access mode : www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf.

29. **Litvack J.** What is Decentralization? / J. Litvack. – Access mode : www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.

30. **Ma J.** Decentralization From the «Top Down»: The Japanese Case / J. Ma. – Access mode : www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm.