

## РОЗДІЛ 5. РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ THE THEORETICAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION IN TERMS OF TRANSFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE TERRITORIAL AND FINANCIAL SYSTEM OF UKRAINE

*З'ясовано сутність децентралізації на основі аналізу наукових праць вітчизняних та закордонних учених. Розкрито роль фінансової та адміністративної децентралізації в реформуванні адміністративно-територіальної та фінансової системи України. Проаналізовано підходи до визначення суті деконцентрації та деволюції, а також їх зв'язок із децентралізацією. Визначено критерії диференціації форм децентралізації – деконцентрації, делегування та деволюції.*

**Ключові слова:** децентралізація; фінансова децентралізація; фінансова децентралізація; фіскальна децентралізація; деконцентрація; деволюція; делегування.

*Выяснена сущность децентрализации на основе анализа научных работ отечественных и зарубежных ученых. Раскрыта роль финансовой и административной децентрализации в реформировании административно-территориальной и финансовой системы Украины. Проанализированы подходы к определению сути деконцентрации и*

*деволюции, а также их взаимосвязь с децентрализацией. Определены критерии дифференциации форм децентрализации – деконцентрации, делегирования и деволюции.*

**Ключевые слова:** децентрализация; финансовая децентрализация; фискальная децентрализация; деконцентрация, деволюция; делегирование.

*The essence of decentralization on the basis of analysis of scientific works of domestic and foreign scientists is revealed. The role of financial and administrative decentralization in the reform of the administrative-territorial and financial system of Ukraine is revealed. The approaches to the definition of the essence of deconcentration and devolution, as well as their interrelation with decentralization are analyzed. The criteria of differentiation the forms of decentralization - deconcentration, delegation and devolution are determined.*

**Key words:** decentralization; financial decentralization; fiscal decentralization; deconcentration; devolution; delegation.

УДК 352:334.02

**Разумова Г.В.**

к.е.н., доцент кафедри  
фінансів і маркетингу  
ДВНЗ «Придніпровська державна  
академія будівництва та архітектури»

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави підтримка розвитку місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Реформування системи міжбюджетних відносин відбувалося на кожному етапі розвитку держави. Змін зазнавали як роль місцевого самоврядування, так і принципи побудови системи міжбюджетних відносин загалом та місцевих фінансів зокрема.

З набуттям Україною незалежності відбувся новий етап становлення місцевого самоврядування – поступова відмова від радянської моделі централізованої організації влади та поступове впровадження реформи децентралізації влади. Питання розвитку та впровадження децентралізаційних процесів в Україні нині є досить актуальними на рівні всіх областей країни. Необхідність побудови нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою викликана насамперед невпинним нарощуванням проблем, пов'язаних із недосконалістю адміністративно-територіального устрою, таких як нестійка макроекономічна ситуація в Україні, зростання бюджетного дефіциту, нерівномірність регіонального розвитку та інші соціально-економічні проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання децентралізації вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних і закордонних науковців та експертів. Це зумовлено насамперед успішною практикою реалізації реформ децентралізації у більшості держав Європейського Союзу. Визначенню переваг та недоліків зазначеної реформи присвячено багато наукових праць вітчизняних та закордонних учених, таких як І.С. Волохова [1], С.В. Іванов [2], К. Кайзер [3], А.А. Касич [4], В.І. Мельниченко [5], П. Моргос [6], О.М. Соколова [7], А.В. Ковальчук [7], О.І. Черкасов [8] тощо. Проте поряд із значним доробком учених щодо розкриття сутності, переваг та загроз децентралізації в процесі реформування системи державного управління не отримало достатнього висвітлення питання взаємозв'язку децентралізації з формами її прояву, що зумовлює проведення дослідження та визначає актуальність цієї статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення сутності децентралізації як комплексного механізму, спрямованого на трансформацію адміністративно-територіальної та фінансової системи України у взаємозв'язку з формами її прояву.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація є досить складним та неодно-

начним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів влади, розподіл функцій та повноважень між ними, а також розподіл фінансових ресурсів.

Для визначення суті децентралізації та її завдань необхідно насамперед проаналізувати історичний аспект її прояву.

Суттєве посилення уваги до децентралізації відбулося після Другої світової війни, коли економічне зростання привело до суттєвого зростання державних витрат. З часом, природно, виникла заклопотаність із приводу продуктивності державного сектору і використання його потенціалу для підтримки постійних темпів економічного зростання. Це актуалізувало питання оптимального розподілу фінансових повноважень між різними рівнями державного управління [4].

Інтерес до ролі й організації державної влади відродився в усьому світі. Трансформаційних змін набули очікування щодо того, як державний сектор повинен надавати свої послуги.

Необхідно передбачити, що під час вивчення децентралізації уряду паралель може бути простежено в процесі, через який приватний сектор виявився в процесі децентралізації управління і діяльності в другій половині ХХ століття. У глобальному масштабі посилення конкурентної боротьби між регіонами, країнами і континентами привело до підвищення інтересу до ефективності державного сектору. Найважливіша проблема підвищення економічної конкурентоспроможності місцевих і регіональних спільнот пов'язана з моделлю урядової організації і її здатністю сприймати, створювати і підтримувати конкурентний потенціал спільноти [2].

Згідно з гіпотезою Ч. Тібу, за наявності деякого числа регіонів і можливої міграції індивідуумів бюджетна децентралізація сприяє Парето-поліпшенню, створюючи передумови для оптимального виявлення переваг, що стосуються локальних суспільних благ, і найбільш повної реалізації цих переваг у індивідуумів. Кожен індивід, змінюючи місце проживання, підбирає свій набір локальних суспільних благ (державних послуг) і їх вартості як місцевих податків. [9] Тобто оскільки всі мешканці мають різні потреби у послугах та можливості сплачувати відповідні податкові зобов'язання, вони будуть переходити від одного адміністративно-територіального об'єднання до іншого, поки не знайдуть те, яке найбільше їм підходить. Гіпотеза Ч. Тібу припускає, що споживачі вільні у виборі своїх громад, користуючись мобільністю і повною інформацією. Проте є фактори, які стримують прояв тенденцій, зазначених у гіпотезі Ч. Тібу, серед яких: існування витрат, пов'язаних із зміною міста проживання, та відсутність абсолютно повної інформації про послуги та податкові ставки,

що діють у тому чи іншому адміністративно-територіальному утворенні.

Перехід до децентралізованого управління є характерним для великої кількості країн. Це пов'язано насамперед із прагненням країн до підвищення ефективності надання державних послуг, усунення макроекономічної нестабільності, нерівномірності регіонального розвитку та активізації процесу соціально-економічного розвитку країни загалом.

Слід зазначити, що централізований та децентралізований підходи до організації влади характерні та доцільні для певних умов розвитку суспільства. На сучасному етапі для України децентралізація управління є, безсумнівно, позитивним фактором економічного розвитку. Проте постає питання ступеня корисності та ефективності децентралізації.

Актуальність реформування адміністративно-територіальної та фінансової системи назріла давно. Серед головних причин такої потреби можна виділити такі:

- чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори донизу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами;

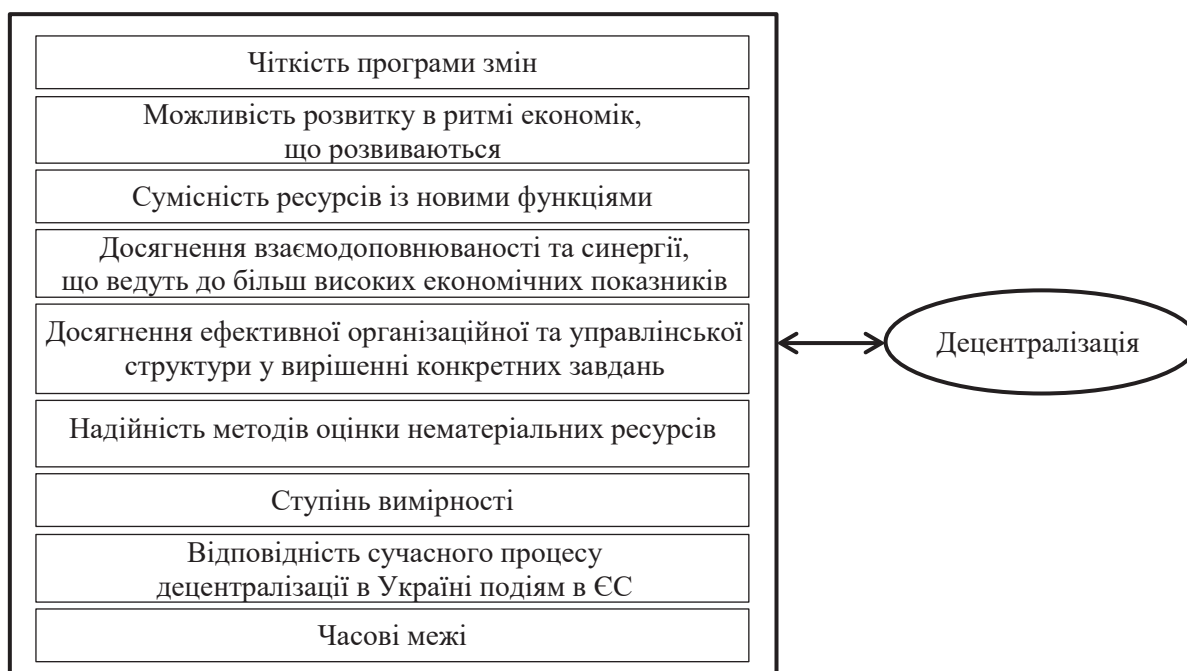
- завелика кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність управління територіями;

- недостатній кадровий, ресурсний та організаційний потенціал адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення самостійного розвитку та забезпечення надання послуг населенню на достатньому рівні.

Для України питання полягає в тому, яким чином передбачувана децентралізація сприятиме різним аспектам підвищення внутрішньої ефективності і яким буде ефект досягнення максимально можливого економічного використання наявного набору ресурсів (рис. 1).

Децентралізація влади – це передача політичних, адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Повноваження разом із фінансами передаються найближче до людей, де їх можна реалізовувати найбільш ефективно. Передача повноважень супроводжується передачею необхідних ресурсів для виконання цих повноважень та встановленням державного контролю за законністю актів місцевого самоврядування [10].

Децентралізація загалом розглядається як сукупність трьох її видів: фінансової/фінансової, адміністративної та політичної децентралізації. Усі три види тісно взаємозалежні один від одного



**Рис. 1. Набір необхідних ресурсів для децентралізації**

*Джерело: розроблено автором за [2]*

та набувають максимальної ефективності лише за умови реалізації їх одночасно.

Слід зазначити, що термін «фінансова децентралізація» є еквівалентом терміна «фіскальна децентралізація» у більшості проаналізованих наукових праць учених. Проте є й таке поняття, як «фінансово-бюджетний федералізм» – це перенесення надходжень доходів та здійснення витрат із державного рівня на більш низький рівень влади за збереження фінансової відповідальності. Тобто фіскально-бюджетний федералізм може розглядатися як форма прояву фінансової децентралізації та бути характерною як для федеративних, так і для унітарних держав.

Є. Рушковський, розглядаючи зміст децентралізації, виокремлює три її системотворчі компоненти:

1. Політична децентралізація, що включає структуру та публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування, спосіб формування цих органів, залучення населення або їх представників до законодавчої діяльності. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування засвідчують їх незалежність від держави.

2. Адміністративна децентралізація передбачає, що на органи місцевого самоврядування покладено певні завдання, функції та повноваження щодо задоволення потреб населення в межах відповідної території.

3. Фінансова децентралізація передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення певних повноважень щодо

володіння і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [11].

З існуванням таких видів децентралізації погоджується й К. Кайзер, підкреслюючи, що фіскальна або фінансова децентралізація зазначає межу повноважень місцевого самоврядування з підвищення доходів та видатків [3].

Так, згідно з державним сайтом, присвяченим реформі децентралізації, «фінансова/фіскальна децентралізація – процес делегування повноважень місцевому самоврядуванню щодо прийняття рішень у сфері бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, виявляється у фіскальній незалежності органів місцевого самоврядування приймати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні, а також формування структури видатків для надання суспільних благ населенню» [10].

К. Кайзер розглядає зміст децентралізації з трьох взаємопов'язаних сторін: деконцентрації, делегування та деволуції [3].

Деконцентрація – процес, за допомогою якого центральний уряд розосереджує відповідальності за надання конкретних послуг на регіональному рівні без делегування повноважень. Сюди К. Кайзер відносить грантові можливості для децентралізованих інституцій.

Делегування – ситуація, за якої центральний уряд делегує відповідальність за прийняття рішень та виконання функцій держави місцевим органам влади. Діяльність цих органів не може

бути повністю контрольованою центральною владою, але є підзвітною їй.

Деволуція – делегування центральною владою повноважень у прийнятті владних рішень, у фінансовій сфері, публічному управлінні місцевим органам влади. Деволуція надає найбільшу ступінь політичної автономії та податкові повноваження місцевим органам влади.

Є різні підходи до визначення суті деконцентрації та деволуції, а також її співвідношення з децентралізацією.

Так, О.М. Соколова та А.В. Ковальчук розглядають деконцентрацію не як характеристику децентралізації, а лише як установлення центральною владою периферійних підрозділів. Вони зазначають, що деволуція найбільш повно розкриває зміст і кінцеву мету децентралізації [7].

На думку багатьох науковців, деконцентрація, деволуція та делегування – це форми децентралізації. До цієї ж думки долучаються й деякі закордонні науковці [12].

Водночас О.І. Черкасов зазначає, що децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця [8]. Аналогічної думки дотримується П. Моргос. Так, він зазначає, що деконцентрація – це система, за якої повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. Контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. При цьому децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами [6]. Проте, на нашу думку, деконцентрацію слід розуміти як спосіб досягнення завдань децентралізації. Тобто, іншими словами, деконцентрація – це один із методів децентралізації.

І.С. Волохова визначає деконцентрацію, деволуцію та дивестування методами децентралізації як способами досягнення її цілей та завдань. При цьому зазначається, що дивестування – це передання функцій та повноважень із надання суспільних благ приватним підприємствам та громадським організаціям. Може супроводжуватися приватизацією [1].

Багатоваріантність визначення терміна «децентралізація» та її взаємозв'язок із формами прояву впливають на неоднозначність розуміння цих ключових понять. Важливо розуміти, що всі форми впливають одна на одну, тому чітко визначити їх межі досить важко.

Найпоширенішим визначенням деконцентрації є її сприйняття як способу передання повноважень з управління, використання коштів та реалізації соціальної політики від центральних органів

до регіональних та місцевих органів влади, але з умовою, що прямий контроль за виконанням цих повноважень здійснюється центральними органами влади.

В.І. Мельниченко пов'язує деконцентрацію із перерозподілом повноважень відповідальності та ресурсів між самостійними органами, уповноваженими на прийняття остаточних, обов'язкових до виконання рішень і включеними до організаційної структури державного управління [5].

Поширене сприйняття деконцентрації як найслабшої форми децентралізації, що найчастіше використовується в унітарних державах, перерозподіляє повноваження щодо прийняття рішень, фінансові та управлінські обов'язки між різними рівнями центральної влади [12].

Під час фінансової деконцентрації органи центральної державної влади делегують частину своїх функцій органам місцевої та регіональної державної влади, при цьому право прийняття рішень та контроль за їх виконанням залишається за першими. В Україні прикладом деконцентрації може виступати діяльність департаментів та управлінь освіти, охорони здоров'я, культури тощо, які підпорядковані профільним міністерствам. Вони є органами державної влади на місцях.

Делегування не передбачає відповідальність напівавтономних місцевих урядів за управління, використання коштів та реалізацію соціальної політики. Ці уряди не повністю контролюються центральним урядом, але в кінцевому рахунку підзвітні йому. Цей вид включає створення державно-приватних підприємств або корпорацій – спеціальних проектів із надання різних послуг у регіонах. За цією системою місцевий уряд отримує широкі повноваження.

Деволуція – це передання всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики на субнаціональному рівні до регіональних або місцевих органів влади.

У результаті дослідження встановлено, що деякі іноземні науковці визначають деволуцію як передання функцій, повноважень для прийняття рішень, фінансування та управління квазі-автономними підрозділами місцевого самоврядування. Державні органи влади передають відповідальність за надання послуг муніципалітетам, які обирають своїх власних представників – мера та ради, збільшують власні доходи та мають незалежні повноваження у прийнятті інвестиційних рішень [12].

«Деволуція – це та форма децентралізації, яка може привести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний і найбільший ризик. В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення» [13].

Таким чином, на нашу думку, децентралізацію можна розглядати через призму форм її прояву – деконцентрацію, делегування та деволюцію. Кожна з цих форм має певні характеристики та може використовуватися органами влади на певному етапі розвитку.

Проведений аналіз дав змогу дійти висновку, що першим рівнем прояву децентралізації є її реалізація у формі деконцентрації, найпоширенішим – делегування, вищим – деволюція (рис. 2).

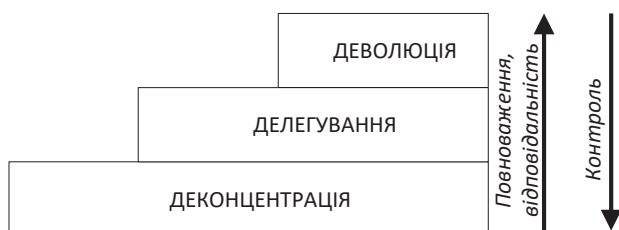


Рис. 2. Форми прояву адміністративної децентралізації

Зазначені форми різняться між собою:

- ступенем передання владних повноважень від державних органів влади до регіональних та місцевих;
- ступенем відповідальності за управлінські та фінансові рішення;
- рівнем контролю з боку органів державної влади.

Отже, реформа децентралізації влади є важливим механізмом переходу від командної економіки до ринкової. Надання органам місцевого самоврядування більш широких повноважень має на меті посилення зацікавленості останніх у розвитку власних територій, у розширенні власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та стимулювання розроблення механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до бюджетів адміністративно-територіальних утворень.

#### Висновки з проведеного дослідження.

Таким чином, децентралізація може розглядатися як такий спосіб розподілу завдань та функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів влади на нижчий рівень і стає власним завданням та повноваженням місцевих органів влади. При цьому питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи влади або інші уповноважені центральними органами влади суб'єкти.

Проведення реформи децентралізації сприятиме посиленню інвестиційної привабливості адміністративно-територіальних одиниць, підвищенню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, дасть змогу формувати бюджетну політику з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку адміністра-

тивно-територіальних одиниць. Результатом цього повинно стати зниження ролі держави у фінансовому забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць.

Пріоритетами формування потужної фінансової бази територіальної громади мають стати подальше проведення реформи, розширення структури та джерел формування дохідної частини місцевих бюджетів, а також удосконалення міжбюджетних відносин.

Перспективою подальших досліджень є вивчення досвіду європейських країн щодо проведення фінансової децентралізації та можливостей його адаптації в Україні.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія]. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
2. Иванов С.В., Ляшенко В.И., Иванникова М.Н. Организационные вопросы децентрализации государственного сектора – чего ожидать от децентрализации правительства Украины в эпоху глобализации // International scientific conference Economy and Management: Modern Transformation in the Age of Globalization, Part I, March 24, 2017. Klaipeda, Lithuania: Baltija Publishing, p. 63–65.
3. Kaiser K. Decentralization Reforms [Electronic source] // Analyzing the Distributional Impact of Reforms. 2006. Available at: [http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/PSIAVOLII\\_printed.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/PSIAVOLII_printed.pdf). DOI: 10.1596/978-0-8213-6348-5
4. Касич А.А. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни // Actual problems of economics. № 8 (182), 2016. С. 16–21.
5. Мельниченко В.І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. № 1–2. С. 282–288.
6. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади [Electronic source]. Available at: <http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060513.html>.
7. Соколова О.М., Ковальчук А.В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія «Державне управління». № 4. 2016. С. 117–124.
8. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Форум, ИНФРА-М., 1997. 159 с.
9. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 367 с.
10. Децентралізація: офіційний сайт [Electronic source]. Available at: <http://decentralization.gov.ua>.
11. Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / С. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. S. 163.

12. What is Decentralization? / Decentralization Thematic Team. [Electronic source]. Available at: [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html).

13. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців

місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР. 2007. 269 с.

14. Разумова Г.В. Формування та виконання бюджетів на прикладі м. Нікополь // Економічний вісник НГУ. Дніпро: НГУ, 2018. № 1 (61). С. 138–143.