

Мирослав ТРЕЦОВ

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Львівський регіональний інститут державного управління

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАСІБ РЕСУРСНОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Аналізуються підходи до трактування поняття децентралізації. Визначаються перспективи посилення процесів децентралізації державної влади в контексті реформування місцевого самоврядування в Україні та забезпечення фінансової незалежності територіальних громад. Окрема увага в межах ресурсного забезпечення територій приділяється бюджетній децентралізації. Наводяться базові принципи бюджетної децентралізації за Р. Масгрейвом – відповідності, централізованого перерозподілу, фінансового вирівнювання та національних бажаних благ. Розглядається бюджетний федералізм, що вважається найвищим рівнем децентралізації фінансових повноважень. Залежно від форми політичної взаємодії і ступеня фінансової самостійності місцевого самоврядування досліджуються такі типи бюджетного федералізму, як класичний, кооперативний, режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, бюджетна децентралізація, адміністративна децентралізація, бюджетний федералізм, місцеві бюджети, ресурсне забезпечення, місцеве самоврядування, територіальні громади.

Myroslav Treshchov. Decentralization as a means of resource self-sufficiency of territorial communities: theoretical aspect

The approaches to the interpretation of the concept of decentralization are analyzed. The prospects of strengthening for the process of decentralization of state power in the context of local government reforms in Ukraine are determined. Within the limits of the resource providing of territories the separate attention is spared to budgetary decentralization. Basic principles of fiscal decentralization by R. Masgrejv – conformity, centralized redistribution, fiscal equalization and national desired goods are presented. Budget federalism, which is considered the highest level of decentralization of financial authority, is considered. Depending on the forms of political interaction and a degree of financial independence of local authorities the following types of fiscal federalism, as classic, cooperative, mode of the administrative custody over local authorities are investigated.

Key words: decentralization, fiscal decentralization, administrative decentralization, fiscal federalism, local budgets, resourcing, local self-government of territorial communities.

Євроінтеграція є головним і незмінним зовнішньополітичним вектором України, ключовим чинником реформування політичних,

економічних, соціальних, культурних та інших сфер суспільних відносин у державі. Курс на євроінтеграцію юридично був обраний ще в 1994 р. після підписання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Вона й започаткувала співробітництво в широкому колі питань.

Процес євроінтеграції – це, насамперед, сприйняття європейських цінностей, розвиток громадянського суспільства, реформування публічної адміністрації на засадах прозорості її діяльності, судові реформи, доступ до правосуддя та правової допомоги, кримінальної юстиції та захисту прав людини, економічні перетворення, зміна формату сфери безпеки. Одним із ключових етапів цих перетворень є створення дієвих інституцій місцевого самоврядування, здатних створювати та постійно підтримувати сприятливе життєве середовище в громаді, яке необхідне для всебічного розвитку, самореалізації людини, захисту її прав і свобод. Усе це неможливе без законодавчо закріплених повноважень та належного ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування та утворених ними установ і організацій. Практика розвинених країн світу свідчить, що досягнення цих цілей неможливе без такого мультиплікатора соціально-економічного й культурного розвитку, як децентралізація шляхом підвищення ролі місцевого самоврядування через надання йому не лише повноважень, а й реальних важелів для досягнення як оперативних, так і стратегічних цілей розвитку територій.

Дослідженню теоретичних і практичних аспектів реалізації політики децентралізації присвячені праці таких всесвітньовідомих учених, як Ч. Тібу, В. Оутс, Р. Масгрейв, А. Шнейдер. Велику увагу в контексті ресурсного забезпечення територій приділено розвитку ідеї бюджетної децентралізації, яка відобразилася в працях В. Оутса («Фіскальний федералізм», «Політична економія фіскального федералізму»), Р. Масгрейва («Нариси фіскального федералізму»), Д. Аронсона і Д. Хіллі («Фінансування урядів штатів і місцевих органів»), Г. Роузена («Дослідження штатних і локальних публічних фінансів»), У. Шумахера («Фіскальний федералізм у ФРН»), Т. Куна («Теорія комунального фінансового вирівнювання»), Ш. Бланкарта («Аналіз німецького фіскального федералізму»), Б. Фрая і Р. Айхенберга («Дискусійні питання політико-економічних перспектив федералізму» та «Новий федералізм: ідея»), В. Решта («Проблеми федеративного управління: місце нових земель у загальнонімецькому фінансовому вирівнюванні») та ін. Серед українських науковців також є чимало напрацювань з питання децентралізації влади та фінансів (Т. Бондарчук, Ю. Ганущак, М. Деркач, О. Дзендзерська, О. Кириленко, В. Кравченко, Ц. Огонь та ін.).

Проте концепція децентралізації постійно трансформується та удосконалюється відповідно до вимог кожного історичного періоду та особливостей окремих держав. Тому питання децентралізації влади залишається завжди актуальним, а особливо за умов активізації розвитку самостійності базових територіальних громад у всьому світі. Із часом дослідження з цього питання стають фрагментарними. Вони вже повністю не висвітлюють аспекти визначення оптимального рівня децентралізації владних і фінансових повноважень між державним та місцевим рівнями, зокрема в контексті міжбюджетних відносин та ресурсного забезпечення територій.

Метою статті є аналіз підходів до трактування поняття децентралізації, визначення перспектив посилення процесів децентралізації державної влади в контексті реформування місцевого самоврядування в Україні та забезпечення фінансової незалежності територіальних громад.

Децентралізація є наріжним каменем української політики, який визначає пріоритети у відносинах між центральними та місцевими органами влади. У контексті прагнення України до асоціації з ЄС децентралізація набуває більш глибокого змісту, оскільки врядування в європейських країнах проводиться на засадах саме децентралізованого управління та закріплення за територіями значних повноважень щодо надання публічних послуг і фіскальної політики.

Основоположним документом ЄС, який регламентує відносини центр – регіони, є Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною в 1996 р. [5]. У ньому держави зобов'язуються закріпити у внутрішньому законодавстві та застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Тобто місцеве самоврядування повинно мати не лише право, а й реальну здатність самостійно та під власну відповідальність вирішувати частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави, що неможливо без децентралізації влади, у тому числі бюджетних і податкових повноважень.

У теоретичних і практичних напрацюваннях поняття децентралізації є багатоаспектним, воно трактується неоднозначно та розглядається з різних боків, але спільним аспектом є визначення її серед взаємозв'язків між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням у частині розподілу повноважень. У словнику Меріама-Вебстера децентралізація визначається як процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління [7].

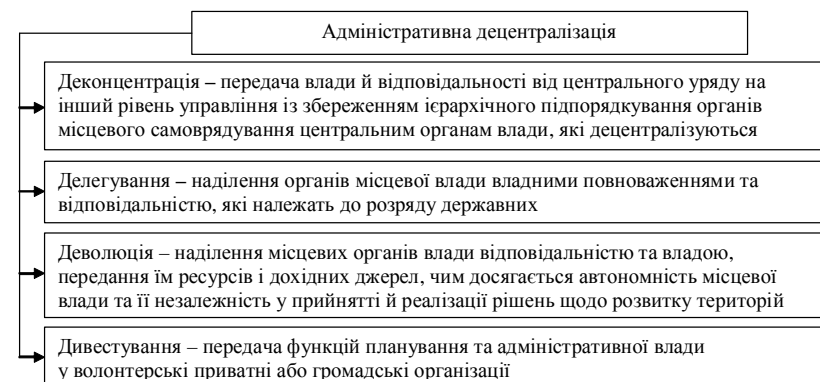
У дослідженнях наукової літератури та законодавчих актів можна виокремити такі основні типи децентралізації на рівні держави: політична, адміністративна, бюджетна (фіскальна), економічна (ринкова), екологічна.

Політична децентралізація полягає в розподілі політичної влади, регіонального представництва в національному парламенті, надання громадянам або їх представникам більшого впливу на розробку та реалізацію законодавчої бази й політики держави, яке спрямоване на підвищення ефективності діяльності як центральних органів влади, так і органів місцевого самоврядування, створення передумов для економічного, соціального й культурного розвитку [3, с. 146].

Економічна, або ринкова, децентралізація втілюється в приватизації державних функцій та бізнесу. Її суттєвими особливостями є дерегулювання, відміна обмежень для приватних суб'єктів, які конкурують із державними структурами у сфері надання послуг та виконання робіт.

Екологічна децентралізація полягає в наданні автономним державним структурам, органам місцевої влади чи приватним компаніям права на використання природних ресурсів шляхом унормування цих процесів, зонування, встановлення екологічних обмежень та стандартів тощо.

Адміністративна децентралізація – передача центральними органами влади функцій управління органам місцевого самоврядування, розширення повноважень підпорядкованих органів управління [4]. Науковці виділяють чотири головні форми адміністративної децентралізації – деконцентрація, делегування, дивестування, деволуція (рисунк).



Форми адміністративної децентралізації

Бюджетна, або фінансова, децентралізація – процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування [3, с. 146]. Її головна мета полягає в досягненні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування шляхом надання територіям необхідного фінансово-матеріального ресурсу з метою забезпечення ефективності й максимальної доступності публічних послуг для населення, удосконалення системи управління, підвищення мобільності й ефективності вирішення місцевою владою завдань. У зарубіжній літературі частіше використовується термін не фінансової децентралізації, а фіскальної.

Ураховуючи те що питання забезпечення місцевих бюджетів належним фінансовим ресурсом пов'язане з бюджетною децентралізацією і опосередковано з іншими її видами, доцільно розглянути її ґрунтовніше.

Основоположником ідеї бюджетної децентралізації є Ч. Тібу, який сформулював таку гіпотезу: «за наявності великої кількості територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізація сприяє Парето-поліпшенню, оскільки вона створює передумови для адекватного виявлення побажань стосовно суспільних благ та найбільш повної реалізації цих побажань»[2] (переклад автора. – М. Т.). Фактично це ідея «голосування ногами». Сформульована Ч. Тібу модель – це одна з моделей суспільного вибору, яка описує процес виявлення рівноваги виробництва суспільних благ юрисдикціями (муніципалітетами, регіонами, країнами) в умовах, коли індивідууми можуть вільно мігрувати між ними. У даній системі будуть формуватися спільноти індивідуумів із близькими побажаннями щодо обсягів виробництва суспільних благ та сплати податків.

За В. Оутсом, фіскальна децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями. Він запропонував теорему: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізовано прийняте рішення щодо постачання локального суспільного блага має бути більш ефективним за централізоване або не поступатися йому з погляду ефективності. Теорема ґрунтується на таких передумовах: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їх ставлення до різних благ різняться; реагування споживачів на «чинники бюджетної локалізації» мобільне [8, р. 35].

Р. Магстейв розробив базові принципи бюджетної децентралізації – відповідності, централізованого перерозподілу, фінансового

вирівнювання та національних бажаних благ. Принцип відповідності стверджує, що рішення про виробництво суспільних благ мають приймати мешканці території, де отримуються дані блага та сплачуються податки і збори на оплату їх надання. Принцип централізованого перерозподілу полягає в тому, що зміни в розподілі благ мають покладатися на центральний уряд, який має необхідні управлінські важелі для проведення політики розподілу. Принцип фінансового вирівнювання свідчить, що за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між територіями. І, нарешті, принцип національних бажаних благ – центральний уряд може стимулювати цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, які є національно значущими або виробництву яких притаманні просторові зовнішні ефекти [6, с. 45 – 49].

Базовою настановою бюджетної децентралізації є те, що оскільки кожен споживач, змінюючи місце проживання, може підібрати найвигідніші для себе публічні послуги й обсяг сплати податків, тобто знайти територію з кращим рівнем забезпечення публічними послугами, то завданням місцевої влади є забезпечення мешканців доступними і якісними послугами за оптимальним їх переліком із найнижчим рівнем фіскального навантаження на громадян. Отже, бюджетна децентралізація передбачає законодавче закріплення за кожним рівнем влади певних функцій або окремих публічних послуг та необхідного для їх виконання матеріально-фінансового ресурсу. Аналіз наукових напрацювань дозволяє бюджетну децентралізацію пов'язувати з адміністративним устроєм країни, а отже, з адміністративною децентралізацією.

Делегування повноважень місцевому самоврядуванню з боку органів державної влади передбачає передачу деяких загальнодержавних повноважень для виконання органами місцевого самоврядування, яке супроводжується виділенням необхідного ресурсу на фінансування делегованих повноважень (найчастіше у вигляді цільових трансфертів із державного бюджету). Слід зазначити, що делегування повноважень має місце майже в усіх країнах світу, проте більш типовим є для країн з адміністративно-командною моделлю економіки, характерними рисами якої є надмірна концентрація і владних повноважень, і фінансових ресурсів на центральному рівні та низький рівень самодостатності місцевого самоврядування.

Деволюція є проміжною ланкою між централізацією та децентралізацією, згідно з якою органи місцевого самоврядування відповідають за надання та фінансують окремі загальнодержавні повноваження (зазвичай соціального спрямування) за рахунок

визначених на державному рівні джерел фінансування, якими в даному випадку є переважно окремі види податків і зборів, а не цільові трансферти з державного бюджету, як у випадку з делегуванням повноважень.

Власне децентралізація передбачає досягнення органами місцевого самоврядування фінансової незалежності шляхом акумуляції фінансових ресурсів на даному владному рівні. При цьому зовнішній контроль та аудит законності та ефективності рішень органів місцевого самоврядування паралельно проводять спеціально створені представництва центральних органів влади, а за умови розвиненості громадського суспільства – неурядові організації.

Рішення про бюджетну централізацію або децентралізацію з погляду ефективності має враховувати, що централізація завжди супроводжується стандартизацією та ефектом масштабу, що сприяє зниженню вартості надання публічних послуг, однак бюджетна децентралізація продукує більш високий рівень соціального задоволення, оскільки територіальні громади одержують право самостійно обирати публічні послуги, які є найбільш бажаними для їх мешканців, та більш повно задовольняти їх потреби. Крім того, у межах бюджетної децентралізації досягається ефект соціальної відповідальності, оскільки громадяни обирають пріоритетні послуги в межах чітко визначеного бюджету, який формується за рахунок сплачених ними податків і зборів.

Слід зазначити, що останнім часом усе більшої популярності набуває політика бюджетного федералізму, яку вважають вищою формою бюджетної децентралізації. Бюджетний федералізм широко застосовується не лише в країнах із федеральним устроєм, а й у деяких розвинених унітарних країнах – Швеції, Данії, Франції. Бюджетний федералізм означає законодавчо закріплений розподіл повноважень між федеральною і місцевою владою (як регіонального, так і територіального рівня) у бюджетній сфері, що має на меті перш за все поліпшення якості публічних послуг та наближення їх до споживачів шляхом визначення оптимальних пропорцій розподілу податкових надходжень і визначення рівня влади, де їх витрачання буде мати найбільший соціально-політичний ефект. Дуже вдале визначення бюджетного федералізму надав В. Андрущенко: «бюджетний федералізм – це законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної діяльності, соціальної етики, міжрегіональної й національної солідарності» [1, с. 93].

Залежно від форми політичної взаємодії і ступеня фінансової самостійності місцевого самоврядування виділяють такі типи бюджетного федералізму: класичний, кооперативний, режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування.

Класичний федералізм набув свого розвитку в США і характеризується значною фіскальною автономією регіональних та місцевих влад, яка супроводжується обмеженим співробітництвом між ними та слабкістю зв'язків. Федеральний рівень влади за класичного федералізму практично не займається проблемами міжбюджетного вирівнювання, не має на меті ліквідувати дисбаланси в розвитку окремих територій. Відповідно місцеве самоврядування, маючи у своєму розпорядженні значний бюджетно-фіскальний арсенал, самостійно відповідає за виконання покладених повноважень та розвиток території.

Кооперативний федералізм, характерний для ФРН, Швейцарії, Австрії та РФ, відрізняється тісною кооперацією всіх рівнів влади, цілеспрямованою діяльністю щодо вирівнювання фінансового забезпечення територій, забезпеченням єдиних стандартів якості та доступності громадських послуг для кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування властивий для Франції та Скандинавських країн і характеризується високим рівнем участі місцевого самоврядування у фінансуванні соціальних видатків. Держава бере значну участь у фінансуванні цих видатків за рахунок перерозподілу ресурсу, що концентрується в державному бюджеті. Але одночасно така система характеризується поточним контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку представництв центральних органів влади.

Ураховуючи декларацію президента, уряду та політикуму України щодо подальшого реформування місцевого самоврядування та вдосконалення процесів децентралізації, головним питанням у бюджетній сфері країни стає вибір оптимальної форми децентралізації та її основних принципів.

Низький фіскальний потенціал територій, централізоване управління видатками, провокування системою міжбюджетних трансфертів розвитку «діагнозу території-реципієнта», надто обмежений доступ місцевого самоврядування до кредитних коштів – усе це не дозволяє місцевим органам влади ефективно виконувати свої повноваження щодо забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню. Дослідження показали, що вирішення цих питань лежить у площині подальшого розвитку політичної, адміністративної та бюджетної децентралізації. Особливо важливою

при цьому є власне бюджетна децентралізація, оскільки лише вона надасть змогу досягти фінансової незалежності місцевих бюджетів, що є фундаментальною основою життєдіяльності місцевого самоврядування, сприятиме ефективному забезпеченню населення публічними послугами шляхом узгодження переліку найбільш затребуваних їх видів та наявної дохідної бази місцевих бюджетів, розвитку територій, ухваленню ефективних управлінських рішень.

Подальші наукові дослідження будуть проводитися в напрямках розвитку концепції бюджетного федералізму для її впровадження в контексті унітарного устрою, економічної та суспільної кризи в Україні.

Список використаних джерел

1. **Андрущенко В. Л.** Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми / В. Л. Андрущенко, О. П. Кириленко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 91 – 94.
2. **Ахинов Г. А.** Экономика общественного сектора / Г. А. Ахинов, Е. Н. Жильцов. – Режим доступа : elib.me/obschestvennogo-sektora-ekonomika/teorema-detsentralizatsii-gipoteza-30487.html.
3. **Бикадорова Н. У.** Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. Бикадорова // Екон. вісн. Донбасу. – 2010. – № 2(20). – С. 145 – 151.
4. **Большая** экономическая энциклопедия / под. ред. А. И. Азрилияна. – М. : Ин-т новой экономики, 1999. – 1 152 с.
5. **Європейська** хартія місцевого самоврядування Рада Європи : хартія, міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. **Масгрейв Р. А.** Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. / Р. А. Масгрейв. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
7. **Decentralization** // Merriam-Webster. – Access mode : www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization.
8. **Oates Wallace E.** Fiscal Federalism / Wallace E. Oates. – New York, 1972. – Access mode : www.jstor.org/discover/10.2307/30022712?uid=2&uid=4&sid=21106102311611.

List of references

1. **Andrushchenko V. L.** Federalizm mizhbiudzhetykh vidnosyn: zarubizhni modeli ta vitchyzniani problemy / V. L. Andrushchenko, O. P. Kyrylenko // Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. – 2001. – № 7. – S. 91 – 94.
2. **Ahinov G. A.** Ekonomika obschestvennogo sektora / G. A. Ahinov, E. N. Zhiltsov. – Rezhim dostupa : elib.me/obschestvennogo-sektora-ekonomika/teorema-detsentralizatsii-gipoteza-30487.html.
3. **Bykadorova N. U.** Finansova detsentralizatsiia mistsevoho samovriaduvannia / N. Bykadorova // Ekon. visn. Donbasu. – 2010. – № 2(20). – S. 145 – 151.

4. **Bolshaya** ekonomicheskaya entsiklopediya / pod. red. A. I. Azriliyana. – М. : In-t novoy ekonomiki, 1999. – 1 152 s.
5. **Yevropeiska** khartiia mistsevoho samovriaduvannia Rada Yevropy : khartiia, mizhnarodnyi dokument vid 15 zhovt. 1985 r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. **Masgreyv R. A.** Gosudarstvennyie finansyi: teoriya i praktika : per. s angl. / R. A. Masgreyv. – М. : Biznes Atlas, 2009. – 716 s.
7. **Decentralization** // Merriam-Webster. – Access mode : www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization.
8. **Oates Wallace E.** Fiscal Federalism / Wallace E. Oates. – New York, 1972. – Access mode : www.jstor.org/discover/10.2307/30022712?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21106102311611.

Надійшла до редколегії 24.03.15

УДК 351.77

Оксана ШТОГРИН

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Львівський регіональний інститут державного управління

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В МІЖНАРОДНІЙ ПРАВОВІЙ ПРАКТИЦІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Аналізується діяльність міжнародних правозахисних організацій та урядів найбільш розвинених країн світу у сфері вирішення проблем народонаселення в контексті боротьби за репродуктивні права людства. Підкреслюється, що репродуктивні права є юридичними правами й свободами, які пов'язані з відтворенням та репродуктивним здоров'ям людини. Вони базуються на визнанні основного права всіх подружніх пар і окремих осіб вільно та відповідально визначати кількість, інтервал і терміни народження їх дітей і мати інформацію та засоби діяти відповідно, а також право на досягнення максимально високого рівня сексуального та репродуктивного здоров'я. Доводиться, що без активного втручання держави у взаємодії з громадськими організаціями неможливо вирішити питання репродуктивного здоров'я будь-якої нації.

Ключові слова: репродуктивне здоров'я, права людини, народонаселення, принципи, репродуктивне право.

Oksana Shtogryn. Formation of the concept of reproductive health in the context of human rights in the international legal practice: public administration aspect

© Штогрин О. П., 2015