

УДК 339:336(477)

Т. Савостенко,
О. Матвєєва

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ШЛЯХОМ ДОСЯГНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Розглянуто підхід до фінансової автономізації територій України в умовах децентралізації з позиції теорії “нового державного управління” (NPM). Визначено зміст поняття “децентралізація державного управління” з погляду утвердження місцевого самоврядування в якості суб’єкта отримання повноважень держави щодо управління місцевим розвитком. Окреслено основні складові елементи системи децентралізованого фінансового забезпечення територій України.

Ключові слова: децентралізація, нове державне управління, місцеве самоврядування, інститути фінансового забезпечення, місцевий бюджет, фінансова автономія територій.

Проблемним аспектом обраної тематики дослідження є розроблення підходу до реалізації конституційного принципу децентралізації державного управління шляхом розширення фінансової спроможності територіальних громад та послаблення тим самим їх залежності від центру. Важливим науково-практичним завданням при його вирішенні є пошук та інституційне закріплення внутрішніх джерел фінансового забезпечення територіальних утворень в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

Дослідженням різних аспектів проблеми фінансового забезпечення територій з позиції науки державного управління приділено увагу широкого кола вітчизняних вчених, серед яких Т. Безверхнюк, О. Бобровська, М. Болдуєв, Н. Деєва, Г. Дмитренко, І. Дробот, В. Зайчикова, М. Латинін, В. Мамонова, А. Мельник, М. Миколайчук, Ю. Молодожен, Н. Ткачова, В. Федотов та Н. Чала. Проте напрацювання науковців вплинули на формування в Україні засад фінансової автономізації територій недостатньою мірою.

Мета статті – дослідити теоретичні засади реалізації конституційного принципу децентралізації державного управління та обґрунтувати доцільність фінансової автономізації територій України в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

Ідеї наділення територій правом самофінансування, тобто забезпечення їх автономії від центру, здобули наукове обґрунтування з формуванням нової парадигми державного управління NPM – “New Public Management”. Перші підходи до формування концепції NPM почали виникати наприкінці 80-х рр. XX ст., протягом наступних 30 років відбувалося її становлення та апробація у практиці державного управління західних країн. Не будучи продуктом теоретичного пошуку, вона стала відображенням узагальнення практичного досвіду, набутого рядом європейських держав, в яких уперше була запроваджена.

Її поява була обумовлена зростанням суспільного невдоволення застосовуваними методами і механізмами державного управління. Так, до кінця 70-х рр. XX ст. Європі і США під впливом цих процесів сформувалися моделі державного управління, що

визначали державу як “інститут загального благоденства для суспільства” [1], тобто державу, що виконує сукупність соціально важливих функцій. По суті схожа ідея була втілена в досягненні соціальної рівності у СРСР, коли держава виконувала по відношенню до суспільства та окремого громадянина ряд патронажних функцій. Через десять років прийнята в Європі концепція зазнала серйозної критики з боку економістів, які констатували зростання дефіциту місцевих бюджетів, адже всі функції органів місцевого самоврядування держава зобов’язана була фінансувати в повному обсязі. Другим спірним моментом, з яким зіштовхнулися ці країни, стало стрімке зростання управлінського апарату на всій вертикалі влади, адже для того, щоб держава могла ефективно виконувати зростаючу кількість соціальних функцій, знадобилося розширення штату державних службовців. Окрім того, відбулося швидке прискорення соціального розвитку, за яким держава вже не могла встигати. Швидкість росту кількості проблем, які виникали по мірі суспільного розвитку, перевищила швидкість реагування держави на пошук інструментів їх вирішення. Це постійне запізнення держави ставало все більш очевидним для суспільства.

Результатом цього стало критичне загострення суспільного невдоволення:

- держава надмірно контролювала і регламентувала приватне життя;
- плата за “державний патронаж” стала надто високою, і він перестав себе окупувати;
- держава втратила здатність надавати публічні послуги на достатньо високому якісному рівні.

Досягнення піку загострення суспільного невдоволення стало поштовхом до активізації наукового переосмислення управлінських підходів у пошуку відповіді на запитання: “як реформувати державний апарат і максимізувати соціальний ефект від державного управління?”

Це стало причиною популяризації концепції NPM, що стала новою віхою в науці та практиці державного управління в Європі. Проте концепція NPM досі не стала основою для розробки конкретної моделі державного управління. Вона залишається лише ідеологією, пропонуючи загальні підходи до вирішення соціальних протиріч. Тому кожна країна, органи державного управління якої базуються на даній концепції у своїй діяльності, розробляє власні механізми та способи їх реалізації, враховуючи історичні особливості, економічні можливості та специфіку побудови державного апарату. Тим не менше, впровадження NPM у різних країнах має однакові цілі.

Основна мета NPM – оптимізація державного управління, досягнення виконання державою основних її функцій при максимальній економії коштів бюджету. Підвищення ефективності управління при цьому є найважливішим економічним завданням. Витрати на управління повинні бути оптимальними, тобто такими, що дозволяють максимізувати соціальний ефект від управління видатками бюджету. Саме тому концепція NPM нерідко піддається гострій критиці за свою орієнтацію на економічну складову державного управління на шкоду політичній, соціальній, ідеологічній та моральній [2].

При цьому очевидним здобутком цієї концепції є те, що вона передбачає набуття гнучкості в управлінні найважливішими сферами суспільного життя. Якщо декілька десятиліть тому державне управління характеризувалося як занадто стійке, “закостеніле” та таке, що перестало відповідати динаміці змін [3], то NPM дозволила виробити нову управлінську концепцію, направивши свої досягнення на здійснення переходу до децентралізованого державного управління.

Децентралізація, своєю чергою, передбачає докорінну трансформацію системи державного управління в напрямку послаблення її впливу на динаміку соціально-економічного розвитку, забезпечення максимальної фінансової незалежності територіальних утворень.

Фінансова незалежність є однією з основних умов реалізації принципу децентралізації повноважень органів державного управління щодо вирішення суспільно важливих проблем. Саме фінансова незалежність, яка забезпечується умовами спроможності щодо самостійного формування й використання джерел доходів бюджету, утверджує право територіальних громад на повноцінну життєдіяльність, найбільш повне та якісне задоволення суспільних потреб, а також вирішення довготермінових завдань розвитку.

Безумовно, окрім фінансової незалежності, вимоги децентралізації державного управління передбачають надання широкого спектра повноважень органам місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційних свобод та соціальної справедливості.

Базові положення процесу децентралізації управління України відтворено у чинному законодавстві держави. Так, ст. 132 Конституції України передбачено “поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів” [4]. При цьому передбачається, що децентралізація є способом збереження територіального устрою України, який ґрунтується на засадах “єдності та цілісності державної території з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій її регіонів” [5].

Таким чином, Конституція України передбачає можливість поєднання децентралізації та централізації, проте не окреслює меж їх оптимального співвідношення, залишаючи це питання на розгляд у науковій думці та практиці державного управління.

Відповідно до такої потреби, питанням співвідношення децентралізації із централізацією присвячено чимало робіт вітчизняних науковців. Зокрема, в одній з перших робіт на цю тему – колективній монографії “Державне управління в Україні: централізація і децентралізація” за науковою редакцією Н. Нижник розглянуто концептуальні основи централізації та децентралізації у сфері державного управління, їхню сутність та основні аспекти співвідношення, особливості застосування методів і форм організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління [6]. Категорії централізації й децентралізації розглядаються авторами на різних рівнях і в різних аспектах, залежно від чого у них закладається різний зміст.

Централізація та децентралізація називаються також і принципом, і елементом державного управління, а також тією властивістю його певних етапів, що не залежать від керованих впливів. Відповідно до цього, система державного управління характеризується як централізацією, так і децентралізацією, причому їхнє співвідношення визначається такими основними показниками, як плановий і фактичний ступінь централізації. Врахування співвідношення централізації та децентралізації вважається “необхідним для структурної побудови й налагодження діяльності апарату державного управління” [7].

Іноземний досвід пропонує визначати обидва поняття у якості міри скорочення або посилення втручання уряду у вирішення суспільних проблем та протиріч. Необхідно зазначити, що серію досліджень практичних аспектів децентралізації у посткомуністичних країнах здійснила програма реформування місцевого самоврядування та державного

управління інституту Відкритого Суспільства у Будапешті. У першому томі зазначеної програми [8] аналізується досвід країн Центральної Європи та Балтійського регіону, де децентралізація й розвиток сучасних систем місцевого самоврядування стали основними компонентами перехідного періоду.

В цій групі країн відбулися подібні процеси з метою модернізації структур місцевого самоврядування та вдосконалення практичних аспектів їхньої управлінської діяльності [9]. Тому очевидно видається необхідність проведення реформ децентралізації управління, механізмів прийняття рішень, зміни взаємовідносин між функціями центральних органів державного управління та органами місцевого самоврядування на теренах України.

Внаслідок загострення такої необхідності на підставі глибоких соціальних перетворень, що нині відбуваються в Україні, потребує уваги питання коректного тлумачення поняття децентралізації, що відображає прагнення держави до посилення фінансової спроможності територій зі збереженням їх єдності. У широкому розумінні децентралізація є комплексним і багатоаспектним поняттям, яке описується широким різноманіттям тлумачень. Найчастіше децентралізація інтерпретується як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу та інших компонентів процесу соціального управління від центрального уряду та його агентств і відомств до органів управління нижчих рівнів [10]. Проте така широта тлумачення породжує запитання: кому саме передається відповідальність та чим підкріплюються делеговані державою повноваження? Адже посилання на конкретного суб'єкта децентралізації – одержувача відповідальності – відсутнє. Відповідальність передається нижчим державним структурам та органам місцевого самоврядування, іншим структурам публічної влади, тобто з державного рівня на регіональний та місцевий.

У пошуку відповіді на це питання, М. Харитончук, виводить, що “децентралізація – це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам” [11].

Очевидно, що більш точне посилання на адресата повноважень і відповідальності, тобто суб'єкта децентралізації, повинно міститися у законодавчих актах. Проте це питання на законодавчому рівні є мало розробленим.

Тож пошук потрібно здійснювати з розроблення відповідного підходу до формування системи децентралізованого державного управління, що має конкретні цілі й орієнтується на досягнення певного соціально-економічного ефекту.

У процесі формування системи децентралізованого державного управління важливим аспектом є забезпечення поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів за умови врахування місцевої специфіки економічного, політичного, соціального та культурно-етнічного розвитку територій. Щодо соціальної орієнтації державного управління, на першому плані повинні бути проблеми з'ясування і координації політичних цілей та інтересів, а на другому – проблеми технічної організації управлінського процесу [12]. Багаторівневе управління, на думку І. Гоптарьової, вже саме по собі “вміщує зерно майбутніх конфліктів, хоча б тому, що на кожному рівні виникає спроба концентрації можливо більших владних повноважень. Це цілком природний стан і його можна визначити як конкуренцію, яка притаманна будь-якій формі соціального управління” [13]. Однак, як зазначає З. Варналій, конкуренція часто перетворюється на силові протиріччя або конфлікти, зменшити або пом'якшити які

можна шляхом забезпечення перманентної рівноваги між різними носіями владних функцій, що і є однією з особливостей та головним завданням децентралізації державного управління [14].

Яскравою візуалізацією такого переконання, висловленого українським дослідником ще у 2007 р. [15], стали політичні події, які відбулися в Україні на початку 2014 р. Силові протиріччя та порушення цієї рівноваги вплинули на переорієнтацію загальноуправлінської системи у бік децентралізації, що передбачає здобуття фінансової незалежності територій України.

Беручи за основу переконання, що саме фінансова незалежність територій визначає міру реалізації принципу децентралізації державного управління, потрібно звернути увагу на не вирішеність проблеми досягнення такого стану, за якого суспільство суттєво послаблює або взагалі втрачає фінансову залежність від рішень органів державного управління. Йдеться про формування такої економічної системи в державі, а точніше економічних систем на її територіях, яка здатна до самофінансування. Така система в дії є втіленням класичної моделі децентралізації державного управління у більшості країн Європейського Союзу.

Побудова подібної моделі в Україні покликана здійснити перехід до нового етапу її розвитку на основі утвердження основних засад Конституції. Згідно з ними, підхід до встановлення фінансової незалежності територіальних утворень повинен базуватися на моделюванні систем їх фінансового забезпечення відповідно до конституційних принципів та положень.

Законодавством визначено, що основою фінансового забезпечення територій є місцеві бюджети. Саме ж поняття “бюджет” ст. 2 Бюджетного Кодексу України визначається як “план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду” [16]. Відповідно до цього, переважного значення набуває саме проблема наповнення місцевих бюджетів та ефективного витрачання бюджетних коштів на задоволення максимуму суспільних потреб.

В умовах розвиненого громадянського суспільства та сформованої системи державно-правових відносин модель фінансового забезпечення становить систему фінансування місцевого розвитку і поточних суспільних потреб. Однак ситуація, яка склалася на сьогодні в Україні, відсуває можливість практичної реалізації подібного роду моделі на вітчизняних теренах у далекоглядне майбутнє. Адже моделювання та імплементація систем наповнення і розподілу коштів бюджету можливі лише в умовах відносної економічної стабільності.

Загалом же зазначена система є сукупністю взаємопов’язаних дій місцевих інститутів (зокрема, інститутів управління, бізнесу, а також фінансово-економічних), зусилля яких у своїй синергійній взаємодії спрямовуються на формування дієздатних місцевих бюджетів. Формування моделі передбачає розширення інституційної складової місцевого розвитку, зокрема за рахунок формування мережі спеціалізованих фінансових інститутів (регіональних та муніципальних фондових бірж, банків, інвестиційних і страхових компаній, заснованих на принципах пайової участі органів місцевого самоврядування та бізнес-структур). У цьому випадку джерела наповнення місцевих бюджетів складають наступні можливості: отримання дивідендного доходу від участі органів місцевого самоврядування у володінні контрольним пакетом акцій

фондової біржі, банку, отримання органами місцевого самоврядування частини прибутку від діяльності банку і страхової компанії на правах співзасновників, акціонерів, отримання органами місцевого самоврядування як акціонерами банку і страхової компанії дивідендів, залучення інвестиційних ресурсів від розміщення облігацій місцевої позики на фондовій біржі.

Висновки

1. Теоретичні засади децентралізації державного управління за рахунок посилення фінансової складової територіальної автономізації здобули свого розвитку у концепції “нового державного управління” (NPM). У цій концепції запропоновано ряд підходів до посилення конкурентних переваг територій та укріплення їх економічного стану за рахунок орієнтації на самоокупність господарських систем, що діють на місцевому рівні.

2. Децентралізація державного управління нині має пов’язуватися з формуванням та інституціоналізацією систем фінансового забезпечення територій, укріпленням позицій їх фінансової автономії, що забезпечується умовами спроможності щодо самостійного формування й використання джерел доходів бюджету, утверджує право територіальних громад на повноцінну життєдіяльність, найбільш повне задоволення суспільних потреб, а також вирішення довгострокових завдань розвитку.

3. Дія механізму реалізації моделі фінансової автономізації територій України в умовах децентралізації державного управління ґрунтується на перетворенні заощаджень громадян та коштів юридичних осіб в інвестиції, що направляються органами місцевого самоврядування на вирішення проблем територіального розвитку.

4. Концепція NPM у реалізації моделі фінансового самозабезпечення та фінансової автономізації територій проявляється в переорієнтації системи державного управління з надання “патронажної допомоги” органам місцевого самоврядування у напрямі законодавчого супроводу та інституційного оформлення систем внутрішнього самофінансування, що враховують передусім фінансові інституції, утворені за участю органів місцевого самоврядування.

Література

1. Larbi G. The New Public Management Approach And Crisis States [Electronic resource] / G. Larbi. — Access mode : <http://www.slideshare.net/Nostrad/the-new-public-management-and-crisis-states>.
2. Chakraverti S. New Public Management vs. IAS [Electronic resource] / S. Chakraverti. — Access mode : <http://www.scribd.com/doc/40209804/New-Public-Management-vs-IAS>.
3. Ibid.
4. Конституція України, прийнята 28.06.1996 р. [зі змінами, згідно із законом України № 2222 від 08.12.2004 р. [Текст]. — К. : Парламентське вид-во, 2005. — Ст. 132.
5. Там само. — Ст. 132.
6. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] : монографія / кол. авт. ; відпов. ред. : проф. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1997. — 448 с.
7. Там само. — 448 с.
8. Decentralization: Experiments and Reforms [Text] / ed. by T. M. Horvath. — Budapest : OSI/LGI, 2000. — 424 p.

9. Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Електронний ресурс] : монографія. — Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm>.

10. Там само.

11. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / М. В. Харитончук. — К. : Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2000. — С. 14.

12. Варналій З. С. Державна регіональна політика України...

13. Гоптарева И. Федерализм как политико-правовой и социальный способ управления конфликтами и как средство их перманентного разрешения / И. Гоптарева // Credo [Электронный ресурс]. — 1998. — № 6. — Режим доступа : <http://www.orenburg.ru/culture/credo/12/2.html>.

14. Варналій З. С. Державна регіональна політика України...

15. Там само.

16. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 50/51. — Ст. 572.

T. Savostenko,

O. Matveieva

IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION BY ACHIEVING THE FINANCIAL AUTONOMY OF TERRITORIES OF UKRAINE

An approach to the financial autonomization of territories of Ukraine in terms of decentralization from the standpoint of «New Public Management» theory (NPM) is considered. The essence of the concept «decentralization of public administration» from the viewpoint of local self-government consolidation as the entity of receiving state powers to manage the local development is defined. The basic components of the territorial decentralized financial system in Ukraine are outlined.

Key words: decentralization, new public management, local self-government, financial institutions, local budget, financial autonomy of territories.