

Ю. В. Козаченко,  
к. держ. упр., Перший заступник ДФС у Запорізькій області

## ПРОВЕДЕННЯ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМ ЯК МОЖЛИВІСТЬ ДОСЯГНЕННЯ СТІЙКОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Yu. Kozachenko,  
Candidate of Science in Public Administration, First deputy of the State fiscal service in Zaporozhye region

### CONDUCTING STRUCTURAL REFORMS AS POSSIBILITY FOR ACHIEVING STABLE ECONOMIC DEVELOPMENT

*Окреслено регіональну політику, що внаслідок проведення реформ, а саме децентралізації управління, впливає на трансформацію підходів до публічного управління на рівні центральних та місцевих органів влади. Зазначено важливі чинники для економічного зростання регіонів та територіальних громад. Наведено один з яскравих прикладів структурної трансформації з метою економічного зростання європейської держави як Словаччина. Охарактеризовано реформу децентралізації в Словаччині, що надала змогу повністю відповідати за соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці та проводити економічну політику, у тому числі, з метою залучення інвестиції з різних джерел. Визначено основні кроки структурних реформ місцевого самоврядування, визначення економічного розвитку та здійснення контролю. Запропоновано механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку країни. Підведено підсумки імплементації структурних реформ в напрямі децентралізації влади та трансформації відносин між місцевими та центральними органами влади.*

*The regional policy is outlined that, as a result of reforms, namely decentralization, it influences the transformation of approaches to public administration at the level of central authorities and local authorities. Significant factors for the economic growth of regions and local communities. One of the striking examples of structural transformation for the purpose of economic growth of the European state, as Slovakia, is presented. The decentralization reform in Slovakia was characterized, which enabled to fully answer the socio-economic state of the administrative-territorial unit and conduct economic policy, including, in particular, in order to attract investment from different sources. The main steps of structural reforms of local self-government are defined: definition of economic development and control of structural reforms is proposed as an opportunity to achieve sustainable economic development of the country. The results of the implementation of structural reforms in the direction of decentralization of power and transformation of relations between local authorities and central authorities are summed up.*

*Ключові слова: територіальні громади, економічне зростання, реформи, децентралізація, бюджет, органи місцевого самоврядування.*

*Key words: territorial communities, economic growth, reforms, decentralization, budget, bodies of local self-government.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Визначення потреб територіальних громад, перш за все, має бути в компетенції та у сфері відповідальності органів місцевого самоврядування, які найкраще усвідомлюють економічний, соціальний та політичний стан територіальної громади. Однак органи місцевого самоврядування мають формувати навколишнє середовище для економічного зростання, впливаючи на трансформацію всіх економічних, соціальних та політичних важелів з метою залучення інвестицій, розвитку місцевого виробництва, активному сприянню створення нових робочих місць та наданню преференцій щодо самозайнятості населення, тобто розвитку малого приватного бізнесу.

Децентралізація української влади та економічних відносин має стати основним поштовхом до створення стабільної економічної системи в незалежності від не-

гативних економічних явищ як зовнішніх, так і внутрішніх відносно територіальних громад. Однак визначення механізмів проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку місцевої громади є основним питанням до стабільного розвитку держави.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Щодо питання децентралізації влади та регіональної політики і стійкого економічного зростання української економіки займалися провідні українські вчені, як то: М.П. Бутко, С.М. Писаренко, О.Д. Хомик, С.Л. Шульц. Дослідження проблематики стимулювання регіонального розвитку було сферою наукових інтересів: С. Білої, Я. Жаліло, В. Жук, Т. Забуковець-Ковачич, С. Карпець, В. Керецман, І. Луніної, С. Писаренко, В. Руденко,

Т. Стройко, І. Сторонянської, Л. Тарангул, Л. Українець, А. Ткачук та ін. Але нові загрози визначення розбудови регіонів вимагають подальшого свого дослідження та пошуку нових дієвих заходів.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення основного механізму проведення структурних реформ як можливості досягнення стійкого економічного розвитку країни внаслідок широкого впровадження реформи децентралізації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Регіональна політика внаслідок проведення реформ, а саме децентралізації, що змінює підходи до публічного управління на рівні центральних та місцевих органів влади, надаючи нові можливості розпоряджатися ресурсами територіальної громади, спричиняє ряд нових питань. Імплементация ефективних методів управління органами місцевого самоврядування внаслідок структурних змін — проведення реформи може надати більше свободи повноважень, залучаючи інвестиції використовуючи наявні на місцевому рівні ресурси — природні, фінансові та людські.

Основним моментом імплементации децентралізації має стати створення комфортного середовища для ефективного та раціонального використання природних факторів; визначення основних пріоритетів щодо планування та розбудови території; благоустрій території, в тому числі озеленення територій, будівництво та утримання парків, скверів, дитячих майданчиків; розробки логістичних шляхів — транспортної інфраструктури.

Також органи місцевого самоврядування внаслідок децентралізації управління мають сприяти розвитку житлового будівництва та створенню конкурентного на ринку житла; ремонту та реконструкції житлового фонду і забезпечення житлом малозабезпечених громадян. Ці напрями функціонування органів місцевого самоврядування є площадкою для створення сталого економічного зростання. Сама політика місцевих органів влади та місцевої громади має бути спрямована на розвиток житлово-комунального господарства, міського транспорту, зв'язку, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування тощо [1].

Одними з перших етапів реформ в напрямку економічного зростання стало розгортання процесу у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було схвалено "Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади", що визначило основні напрями механізми та строки формування ефективного місцевого самоврядування і стало основою для створення повноцінного життєвого середовища громадян України, що є запорукою сталого розвитку економічних відносин [9]. Важливими чинниками для економічного зростання регіонів та територіальних громад виступають: 1) розвиток регіональної інфраструктури; 2) незалежність у прийнятті регіональних економічних рішень; 3) наявність у регіонів значних повноважень та ресурсів; 4) надання органам місцевого самоврядування та регіонам право на визначення траєкторії розвитку рекреаційної сфери, культурних, інфраструктурних, освітніх змін. Тобто структурна трансформація як на рівні регіонів, так і на рівні органів самоврядування є кроком вперед, що надає

значні повноваження для розвитку країни в напрямі стабільного економічного зростання [2].

Один з яскравих прикладів структурної трансформації з метою економічного зростання європейської держави є Словаччина. Внаслідок реформи децентралізації місцеві органи влади стали зацікавленими в зростанні доходів, завдяки певним крокам, а саме:

- формування податкової політики відносно території на основі інфраструктурної специфіки регіону;
- сприяння зростанню ділової активності місцевого населення щодо власної адміністративно-територіальної одиниці з метою збагачення місцевих бюджетів та зростання економіки на регіональному рівні;
- розвиток комерційної діяльності органів місцевого самоврядування з метою отримання додаткових коштів до бюджету, що також сприятиме формуванню ділової активності в рамках місцевої громади та впливатиме на територіальний розвиток і економічне зростання країни в цілому.

Основними причинами вдалої трансформації економічних відносин внаслідок децентралізації у Словаччині слугувала симетрична бюджетна децентралізація — з 1 січня 2005 р. країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключовими моментами розбудови місцевого самоврядування стало укріплення фінансової бази, тобто визначення основних доходів органів місцевого самоврядування та інтеграцію нових механізмів фінансування делегованих функцій. Бюджетна децентралізація на рівні органів місцевого самоврядування створила надійну фінансову основу, що сприяло зростанню трансфертів у структурній дохідній частині бюджету, а саме: з 60 % до 70 % доходів, тобто 70 % доходів та витрат відтепер відносилися до власних джерел міста, села чи селища.

Також характерними рисами процесу децентралізації у Республіці Словаччині стало покриття усіх видатків, пов'язаних з функціонуванням органів місцевого самоврядування за рахунок власних джерел, тоді як державні трансферти мали цільовий характер. Така структурна реформа надала змогу підвищити ефективність бюджету де фінансові потоки є прозорими, а їх використання визначено згідно системи чітких критеріїв. Реформа децентралізації надала змогу повністю відповідати за соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці та проводити економічну політику, в тому числі з метою залучення інвестицій з різних джерел. Для України децентралізація є основним інструментом, що надає змогу органам місцевого самоврядування самостійно шукати механізми економічного зростання спираючись на запиту та можливості місцевої громади [3].

Слід підкреслити, що нині в Україні відбуваються зміни, в основу покладено розробку ефективної бюджетної політики на рівні місцевого самоврядування, що спрямована на міжрівневу диференціацію органів влади. Основними завданнями перед децентралізацією стало розробка нормативно-правової бази на основі вдосконалення законодавчого поля та норм бюджетної забезпеченості відносно одного жителя регіону. Також мають бути створені соціальні нормативи та фінансові важелі, що сприятимуть реалізації соціального захисту населення країни та будуть вирішувати питання бюджетного забезпечення і визначення мінімального обсягу місцевого бюджету територіальних громад. Тому децен-

тралізація місцевих бюджетів, як один з чинників економічного зростання, як на рівні окремих громад, так і на рівні всієї країни, має включати наступні напрямки: визначення основних функцій органів місцевого самоврядування; процес розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між усіма ланками бюджетної системи; розподіл повноважень центральних та місцевих органів влади; створення нормативно-правової бази, що сприятиме проведенню ефективних бюджетних реформ. Наразі проведення структурних реформ передбачає:

- наявність широкого спектру повноважень, що надаються органами місцевого самоврядування;

- узгодженість між видатками та джерелами їх надходження;

- визначення основних важелів та стимулів, щодо збільшення надходжень та економічного зростання територіальної громади, що можуть здійснювати управління власними ресурсами;

- пошук основних підходів щодо управління економічними процесами на рівні територіальної громади основу яких складає планування та прогнозування;

- визначення інституційної бази щодо міжбюджетного фінансування інфраструктури регіонів [4].

Але слід зазначити, що попри певні переваги процесу децентралізації управління відносно економічного зростання, як територіальних громад так і економічних показників країни, надмірна децентралізація ускладнює процес стабілізації та перерозподілу доходів на національному рівні. Також виникають управлінські ризики відносно низької кваліфікації управлінського апарату місцевого самоврядування, та невідповідності цілей місцевих бюджетів відносно завдань соціально-економічного розвитку територіальної громади. Тому що активна реформа з метою підвищення економічного розвитку та стабільних економічних відносин має брати до уваги міжрегіональні відмінності у доходах, а також рівень і якість державних послуг, що реалізуються в кожній територіальній громаді. Для подальшого зростання економічних показників у напрямі впровадження реформи децентралізації необхідним є здійснення таких заходів:

- визначення на основі законодавчої бази владних повноважень органів місцевого самоврядування у всіх галузях та сферах надання послуг на рівні територіальної громади;

- окреслення концептуальних засад формування системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей, опираючись на концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

- розробка державних стандартів якості надання адміністративних соціальних та інших послуг відносно структурних реформ в усіх галузях національної економіки внаслідок перерозподілу влади на місцях;

- трансформація бюджетної системи з трьохступеневої до двоступеневої та реалізація прямих міжбюджетних відносин;

- підвищення ефективності податкової системи відносно територіальної громади, тобто підвищення або зниження податкового навантаження має спиратися на рівень доходів та стабільність економічних відносин на рівні територіальних громад;

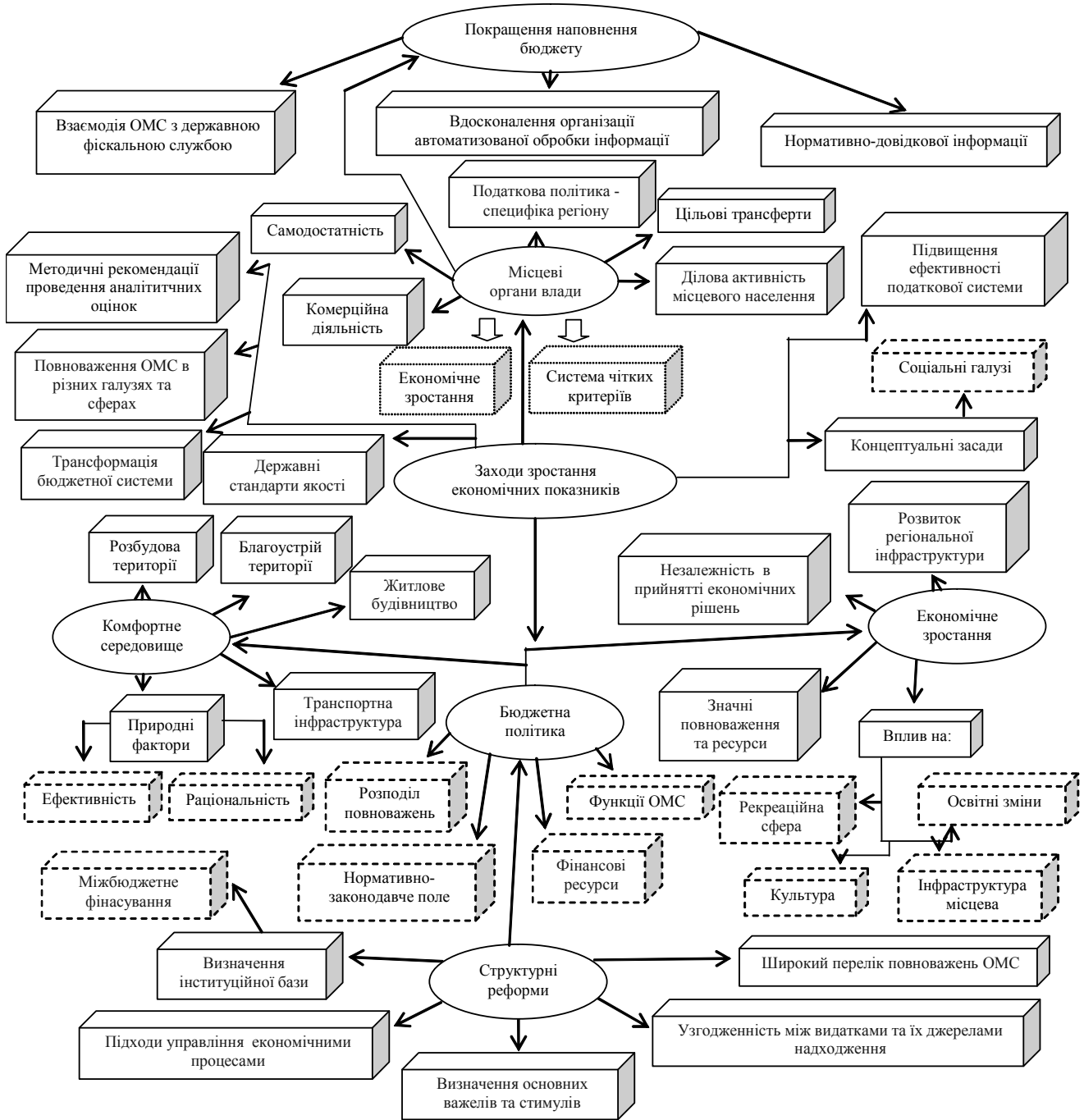
- визначення основних методичних рекомендацій проведення аналітичних оцінок відносної результативності регіональних стратегій економічного зростання [5].

Варто зауважити, що в умовах децентралізації набула потреби імплементація реформування міжбюджетних відносин, що пов'язано з процесом формування місцевих бюджетів, впровадження удосконалених методів планування, беручи до уваги грошові потоки територіальної громади та етапи проходження бюджетного процесу. Трансформація міжбюджетних відносин має спиратися на єдину бюджетну політику України, однак громада, також, має сприяти економічному зростанню власної адміністративно-територіальної одиниці. Попри позитивні зміни у бюджетному та податковому законодавстві, питання бюджетних трансфертів здійснюється відповідно до адміністративної підпорядкованості, даний напрямок потребує подальшого розвитку, щодо зниження ролей відносно ієрархічної складової [6].

Беручи до уваги диференційний підхід з розвитку регіонів, доцільно впроваджувати бюджетну децентралізацію з метою економічного зростання, як основну структуру форми регіонального розвитку країни для підвищення ефективності функціонування владних повноважень органів місцевого самоврядування. Доцільно зауважити, що трансформація бюджетних відносин потребує як горизонтального так і вертикального стимулювання, а це, в свою чергу, змінюватиме суспільний сектор та вдосконалюватиме якість надання публічних послуг [7].

Останнім кроком структурних реформ місцевого самоврядування є визначення економічного розвитку та здійснення контролю, опираючись на законодавчу базу, економічність, ефективність витрачання коштів, а також їх належного обліку фіскальними органами. Однак органи місцевого самоврядування не мають повноцінного доступу до інформації щодо обчислення податкового обов'язку та сплати податків і зборів. Для збільшення надходжень до бюджету територіальної громади мають бути здійснені наступні заходи: 1) вдосконалення організації автоматизованої обробки інформації про сплату податків та зборів всіх суб'єктів економічної діяльності, та вдосконалення безпечного доступу посадових осіб органів місцевого самоврядування, що здійснюють аналіз надходжень та розробку бюджету; 2) взаємодія територіальних органів влади з державною фіскальною службою України, з метою здійснення контролю правильності та своєчасності нарахування й сплати фізичними та юридичними особами податків та зборів, за для забезпечення економічного зростання територіальної громади; 3) впливати на організацію нормативно-довідкової інформації для взаємодії податкових інспекцій відносно різних ієрархій влади [8]. На основі вищевикладеного запропоновано механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку країни внаслідок широкого впровадження реформи децентралізації управління (рис. 1).

Сформований механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення економічного розвитку визначає основні складові економічного зростання територіальних громад як структурні реформи, навколишнє природне середовище, бюджетна політика.



**Рис. 1. Механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку країни**

Основними заходами підвищення показників наповнення бюджету громади є взаємодія ОМС (органів місцевого самоврядування) з державною фіскальною службою, вдосконалення організації автоматизованої обробки інформації, забезпечення нормативно-довідкової інформації (недопущення помилок в економічній діяльності). Місцева влада повинна спрямувати свої зусилля напрямку формування самодостатньої громади міста, села чи селища, проводити політику у напрямі здійснення власної комерційної діяльності з метою отримання додаткових надходжень до бюджету, сприяти діловій активності населення, виконувати цільові трансферти з боку держави.

Основними заходами щодо економічного зростання територіальних громад можуть стати: методичні рекомендації проведення аналітичних оцінок, визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС), долучення до трансформації бюджетної системи, щодо розподілу коштів до головних секторів економіки територіальної громади, а також міста, села чи селища; дотримання державних стандартів якості, визначення місцевих податків та зборів з метою збільшення надходжень до місцевого бюджету, зниження рівня податкового тиску на суб'єктів господарювання.

Однак для підвищення показників економічного зростання територіальної громади має бути створено комфортне середовище: відбудова території, покращення

щення показників з благоустрою населених пунктів, збільшення житлового будівництва за підтримки держави та місцевих органів влади. Подальше впровадження реформи державного управління у напрямі децентралізації має містити: зміни інституційної бази щодо економічного зростання територіальної громади, тобто пошук інструментів, якими мають керуватися органи місцевого самоврядування в економічних процесах; надання більш широких повноважень органам місцевого самоврядування, узгодженість між видатками та їх джерелами надходження, визначення основних важелів та стимулів для зростання територіальної громади (однак їх визначення для кожної громади є унікальним).

## ВИСНОВОК

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що імплементація структурних реформ в напрямку децентралізації управління та трансформації відносин між місцевими та центральними органами влади має передбачати розробку ефективних механізмів проведення структурних реформ як можливості досягнення стійкого економічного розвитку країни внаслідок широкого впровадження реформи децентралізації. Беручи до уваги, що Україна визначила свій європейський шлях, імплементація реформи децентралізації має спиратися на демократичні принципи суспільно-економічних відносин у розвинутих європейських державах, що має на меті підвищити рівень життя своїх громадян, а також сприяти впровадженню європейських цінностей. Останнім етапом є економічне зростання територіальної громади, як базової одиниці національної економіки, що неможливо без трансформації бюджетної системи, яка у свою чергу, спонукає територіальну громаду до пошуку додаткових фінансових джерел та активізації збільшення власного потенціалу і цільового використання бюджетних коштів, визначаючи її основні потреби.

### Література:

1. Біла С.О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні [Електронний ресурс] / С.О. Біла. — 2015. — Режим доступу: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/17730/1/Bila.pdf>
2. Мітал О.Г. Вплив процесів децентралізації на економічний розвиток регіонів [Електронний ресурс] / О.Г. Мітал. — Режим доступу: [http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/28\\_67\\_1/19.pdf](http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/28_67_1/19.pdf)
3. Нечипоренко А.В. Зарубіжний досвід використання фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку / А.В. Нечипоренко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Економіка і менеджмент. — 2017. — Вип. 25, Ч. 2. — С. 97—101.
4. Мацедонська Н.В. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах [Електронний ресурс] / Н.В. Мацедонська. — 2017. — Режим доступу: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8\\_ukr/103.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/103.pdf)
5. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку [Текст] / О.І. Заславська, В.О. Огородник // Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Економіка / Редкол.: В.П. Мікльовда (голов. ред.), В.І. Ярема, Н.Н. Пойда-Носик та інші.

— Ужгород: Говерла, 2017. — Вип. 2 (50). — С. 261—266. — Бібліогр.: с. 265—266 (8 назв). — Рез. рос., англ.

6. Кузькін Є.Ю. Вплив децентралізації на розвиток регіонів / Є.Ю. Кузькін // Фінанси України. — 2016. — № 3. — С. 39—53.

7. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти [Електронний ресурс] / Г.В. Возняк. — 2015. — Режим доступу: [http://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2015-2\\_0-pages-253\\_257.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-2_0-pages-253_257.pdf)

8. Меуш Н.В. Проблеми місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації [Електронний ресурс] / Н.В. Меуш. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/3/02.pdf>

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

### References:

1. Bila, S.O. (2015), "The Impact of Decentralization on Stimulating the Economic Growth of Territorial Communities in Ukraine", available at: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/17730/1/Bila.pdf> (Accessed 10 June 2018).
2. Mital, O.H. (2017), "Impact of decentralization processes on economic development of regions", available at: [http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/28\\_67\\_1/19.pdf](http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/28_67_1/19.pdf) (Accessed 10 June 2018).
3. Nychyporenko, A.V. (2017), "Foreign experience in using financial instruments to stimulate regional development", *Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Ekonomika i menedzhment*, vol. 25, no. 2, pp. 97—101.
4. Matsedons'ka, N.V. (2017), "Decentralization in Ukraine and the main ways of its implementation in modern conditions", available at: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8\\_ukr/103.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/103.pdf) (Accessed 10 June 2018).
5. Zaslavs'ka, O.I. and Ohorodnyk, V.O. (2017), "Financial decentralization in Ukraine: state, problems and prospects of development", *Naukovyj visnyk Uzhhorod's'koho universytetu: Serii: Ekonomika*, vol. 2 (50), pp. 261—266.
6. Kuz'kin, Ye.Yu. (2016), "Impact of decentralization on the development of regions", *Finansy Ukrainy*, vol. 3, pp. 39—53.
7. Vozniak, H.V. (2015), "The Benefits and Risks of Budget Decentralization: Theoretical and Methodological Aspects", available at: [http://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2015-2\\_0-pages-253\\_257.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-2_0-pages-253_257.pdf) (Accessed 10 June 2018).
8. Mieush, N.V. (2017), "Problems of local budgets in conditions of financial decentralization", available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/3/02.pdf> (Accessed 10 June 2018).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Order "On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine", *d Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, vol. 30. *Стаття надійшла до редакції 12.06.2018 р.*