

УДК 336.1:352

*Г. Г. Пашкова,
кандидат наук з державного управління,
заступник декана факультету соціально-психологічної освіти та управління
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

АКТУАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ

*G. G. Pashkova
Ph.D. in Public Administration,
Deputy Dean of the Faculty of Social and Psychological Education and Management
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*

ACTUAL TRENDS OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINIAN PRACTICE

У статті розкрито зміст і досліджено теоретико-правові засади децентралізації державного управління. Проаналізовано вплив реформи децентралізації в реорганізації міжбюджетних відносин на дохідну частину місцевого бюджету та укріплення загальної спроможності територіальних громад. Обґрунтовано шляхи вдосконалення децентралізованої системи управління фінансовими ресурсами громади – розширення власної дохідної бази місцевого бюджету, посилення адміністративно-економічної спроможності органів місцевого самоврядування, залучення додаткових джерел фінансування, запровадження сучасних методів публічного управління. Обґрунтовано, що лише послідовне реформування інституту місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, удосконалення системи державного управління в напрямі її децентралізації сприятиме побудові інституту державної та публічної влади на засадах демократії. Процес децентралізації розширює можливості розвитку об'єднаних територіальних громад та їх економічну самостійність. Децентралізація, і як наслідок посилення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, забезпечують можливість їх сталого розвитку. Окрім цього, важливою умовою вирішення проблеми зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів є розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері встановлення податків і зборів, а також створення багатоканальної системи формування бюджету, на основі якої кожен рівень бюджетної системи повинен мати власні закріплені доходи. Визначено актуальні тенденції реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні та недоліки існуючої системи формування місцевих бюджетів: все ще високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань та мотивацію місцевих органів влади; недостатньо високу частку закріплених доходів у структурі надходжень до місцевих бюджетів.

The article reveals the content and investigates the theoretical and legal foundations of the decentralization of public administration. The impact of the decentralization reform in the reorganization of intergovernmental relations on the revenue side of the local budget and the

strengthening of the general ability of territorial communities are analyzed. It justifies ways to improve the decentralized system of management of the community's financial resources – expanding the local budget's own revenue base, strengthening the administrative and economic capabilities of local governments, attracting additional sources of funding, and introducing modern methods of public administration. It was substantiated that only the consistent reform of the local self-government institute, the territorial organization of power in Ukraine, and the improvement of the system of state governance in the direction of its decentralization will promote the construction of the institution of state and public power on the basis of democracy. The process of decentralization expands the opportunities for the development of united territorial communities and their economic independence. Decentralization, and as a consequence of strengthening the financial capacity of the budgets of the united territorial communities, provide the opportunity for their sustainable development. In addition, an important condition for solving the problem of strengthening the revenue base of local budgets is the extension of the rights of local governments in the area of setting taxes and fees, as well as the creation of a multichannel budget formation system, on the basis of which each level of the budget system should have its own fixed income. The current tendencies of local self-government reform and decentralization of power in Ukraine and the shortcomings of the existing system of formation of local budgets are determined: the still high level of concentration of financial resources in the state budget, which reduces the importance of regional and local budgets in solving vital tasks for the population and motivating local authorities; insufficiently high share of fixed income in the structure of revenues to local budgets.

Ключові слова: *децентралізація; державне управління; органи місцевого самоврядування; соціально-економічна система; територіальна громада.*

Keywords: *decentralization; government; local self-government; socio-economic system; territorial community.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Важливим пріоритетом становлення України як демократичної європейської держави є розвиток місцевого самоврядування як ефективної та максимально наближеної до людей влади. Без його реформування та прискорення процесів децентралізації неможливо подолати диспропорції в соціально-економічному, політичному та культурному розвитку територіальних громад, забезпечити підвищення рівня життя громадян. Лише послідовне реформування інституту місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, удосконалення системи державного управління в напрямі її децентралізації сприятиме побудові інституту державної та публічної влади на засадах демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на важливість ролі формування якісної комплексної системи задоволення інтересів та потреб мешканців територіальних громад, проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні присвячено досить широке коло праць науковців В. Авер'янова, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, В. Вакуленка, П. Ворони, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Лазора, І. Лопушинського, В. Мамонової, Р. Плюща, М. Пухтинського, С. Саханенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Проте в цілому проблема реформування місцевого самоврядування в напрямі децентралізації залишається недостатньо дослідженою. **Мета статті** полягає у визначенні актуальних тенденцій реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Актуальність реформування місцевого самоврядування в Україні у напрямі децентралізації владних повноважень обговорювалася на всіх рівнях більше 15 років, однак численні спроби його здійснити на попередніх етапах не були успішними. Так, Концепція державної регіональної політики, затверджена указом Президента України від 25 травня 2001р. за № 341/2001 [5], уперше утвердила засади впроваджуваних реформ. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р схвалено першу Концепцію реформи місцевого самоврядування. Іншим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р схвалено наступну Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, згідно з якою було внесено низку змін до Конституції України [11].

Сьогодні питання компетенції місцевого самоврядування в Україні регулюються численними (близько 700) [12] законами та (понад 3 тис.) нормативно-правовими актами, частина з них містить норми, що породжують колізії у самих правових актах. Тим не менше, процес якісного реформування системи влади і владних повноважень невинно рухається вперед.

Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що реформування місцевого самоврядування передбачає визначення повноважень органів місцевого

самоврядування, що утворюються на території адміністративно-територіальних одиниць базового, районного та обласного рівня, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження, а також рівня фінансового забезпечення, повноважень місцевих органів виконавчої влади; удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; визначення суб'єктом надання послуг вимог до якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості з урахуванням особливостей, визначених законами, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері, недопущення погіршення умов надання адміністративних, соціальних та інших послуг, визначених законами; забезпечення визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України;

утворення об'єднаних територіальних громад згідно із законодавчо визначеною процедурою з власними органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчими органами рад.

Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, можуть ініціювати утворення органів самоорганізації населення або ініціювати започаткування посади старости, який входить до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, недопущення наявності в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць; утворення виконавчих органів обласних та районних рад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, засоби його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво.

Наприклад, Бюджетний кодекс України передбачає лише трансферт деяких ресурсів для виконання спільних повноважень органів місцевої влади, але не передбачає ані створення жодних спільних органів управління, ані конкретних наглядових процедур. Співробітництво територіальних громад є важливим інструментом для посилення можливостей органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження та надавати послуги місцевому населенню в найбільш ефективний спосіб.

З метою оцінювання рівня ефективності реформи децентралізації та для оцінки ступеня незалежності громад під її впливом використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету – так звана фінансово-бюджетна децентралізація. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більш як 45% загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30-45%, а низького рівня – менш як 30% [4]. У відповідності з Бюджетним кодексом, мають місце значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад, які будуть об'єднані.

Починаючи з 2015 року місцеві бюджети отримують такі нові види трансфертів: освітню субвенцію, субвенцію на підготовку робітничих кадрів та медичну субвенцію. Перші результати бюджетної децентралізації такі: на місцевому рівні сільські ради можуть забезпечити себе самостійно. Але це не повинно стати причиною відмови від об'єднання територіальних громад. Оскільки об'єднані громади, бюджети яких будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів, крім зазначених податків одержуватимуть ще й 60% податку з доходів фізичних осіб та інші доходи. Крім того, об'єднання громад дозволить оптимізувати видатки на утримання апарату управління, а головне – значно покращить якість надання адміністративних та соціальних послуг населенню [9]. На сьогодні постійне прагнення місцевих бюджетів до самостійності, подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування вимагає більшої фінансової незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Рівень розвитку країни та зростання добробуту населення безпосередньо залежать від зростання сильної місцевої влади, яка здатна забезпечувати належне фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, вирішувати проблеми та відстоювати інтереси населення, тощо. Дія інституту місцевого самоврядування є нормою передбачення широкої автономії населення у вирішенні питань самоврядування. Все це є фундаментальною умовою для децентралізації бюджетних коштів, як однієї з моделей функціонування міжбюджетних відносин [2].

При цьому, існуюча система формування місцевих бюджетів має низку серйозних недоліків: все ще високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань та мотивацію місцевих органів влади; недостатньо високу частку закріплених доходів у структурі надходжень до місцевих бюджетів. Водночас головною проблемою фінансового забезпечення органів місцевої влади є неефективне використання отриманих трансфертів на місцях, що негативно відображається на соціально-економічному розвитку регіонів. Так, інвестування у масштабні інфраструктурні проекти та укріплення засад економіки станом на 2018 рік майже не здійснюється.

Загалом серед проблем у сфері формування місцевих бюджетів в Україні найбільш суттєвими є: слабкість власної доходної бази; недостатнє державне фінансування; невеликий перелік місцевих податків і зборів порівняно

з іншими країнами; незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок, низька їх питома вага в доходах місцевих бюджетів [3]. Отже, для того, щоб децентралізація мала успіх та місцеві бюджети насправді стали основою фінансової самостійності місцевої влади, потрібно здійснити комплекс взаємопов'язаних заходів.

По-перше, необхідно поступово переходити до більш глибокої децентралізації державних фінансів. Головною умовою такої децентралізації є чіткий розподіл компетенції між органами центральної влади та органами регіонального та місцевого самоврядування. По-друге, потрібно укріплювати спроможність органів місцевого самоврядування щодо самостійного встановлення ефективного переліку місцевих податків і зборів та їх ставок в мірі та адекватності виконуваних ними функцій. Ще одним джерелом поповнення місцевих бюджетів є місцеві позики [10].

Процес децентралізації розширює можливості розвитку об'єднаних територіальних громад та їх економічну самостійність. Децентралізація, і як наслідок посилення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, забезпечують можливість їх сталого розвитку. Окрім цього, важливою умовою вирішення проблеми зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів є розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері встановлення податків і зборів, а також створення багатоканальної системи формування бюджету, на основі якої кожен рівень бюджетної системи повинен мати власні закріплені доходи. Обсяг цих доходів має бути достатнім для забезпечення функцій і обов'язків, які покладаються на той чи інший рівень влади. В умовах децентралізації місцеві громади можуть самостійно формувати власні бюджети, не чекаючи формування центрального, як це робиться сьогодні. За децентралізації владних повноважень розширюються дохідні джерела, база адміністрування та надання права органам місцевого самоврядування регулювати ставки місцевих податків і зборів у межах, визначених Податковим кодексом. Ще одна новація полягає у виданні бюджетним установам права вибору місця обслуговування – у казначействі чи комерційному банку [6].

На сучасному етапі Україна неухильно дотримується євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. Подальша демократизація суспільства, децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються вагомими пріоритетами України. Відповідно, важливу роль у цих процесах відіграє реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стала невід'ємною складовою національного законодавства у цій сфері.

Наразі українська держава активно збільшує підтримку органів місцевого самоврядування та місцевих бюджетів для реалізації інвестиційних програм і проектів місцевого та регіонального розвитку. У наступному році Державний фонд регіонального розвитку планується збільшити, в бюджеті також передбачена підтримка проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад. Наступного року на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад за вже усталеною традицією виділена субвенція. Незмінною залишається трансфертна політика держави: для місцевих бюджетів у державному бюджеті передбачено трансферти.

Висновки. Основним завданням щодо децентралізації державного управління є закріплення повноважень місцевого самоврядування та пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів України. Адже без належної фінансової бази складно домогтися структурних зрушень в системі державного управління. Фінансова база місцевих бюджетів повинна задовольняти умові належного виконання повноважень органів місцевої влади щодо здійснення ними всіх завдань і програм розвитку місцевого рівня. Позитивною тенденцією є те, що бюджетна децентралізація демонструє чіткий тренд нарощування фінансової бази місцевих бюджетів і створює передумови для успішного соціально-економічного розвитку.

Список використаних джерел.

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – С. 146–177.
2. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навчальн. посібник / О.О. Сунцова. – К. : Центр навч. літератури. – 2005. – 560 с.
3. Войтович Т. Б. Основні проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні та шляхи їх подолання / Т. Б. Войтович // Стратегічні орієнтири. – 2012. – Режим доступу : <http://libfor.com>.
4. Євтушенко Н. М. Формування місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. М. Євтушенко // Економічний вісник університету. – № 27/1. – 2015. – С. 162 – 168.
5. Концепція державної регіональної політики : затв. Указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
6. Лінтур І. В. Можливості оптимізації формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації / І. В. Лінтур. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/4-2015/181.pdf>.
7. Макарчук І. М. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації / Макарчук І. М., Малишко В. В., Пучко А. О. // Молодий вчений. – 2017. – № 1 (41). – С. 640 – 646.
8. Місцеве самоврядування в Україні: конспект лекцій / уклад. Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 28 с.

9. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус // Ефективна економіка. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>.

10. Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л. В. Панасюк // Економіка та держава. – 2011. – № 1. – С. 46 – 50.

11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

12. Сergygin S. M. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Сergygin, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державного управління. – 2016. – 1(52). – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ttpdu_2015_2_29.pdf.

References.

1. Nyzhnik, N. R. and Goncharuk, N. T. (2009), *Administratyvna reforma v Ukraini: suchasnyj stan, problemy ta perspektyvy* [Administrative Reform in Ukraine: Current Situation, Problems and Prospects], Monolith, Dnipropetrovsk, Ukraine.

2. Cuntsova, O. (2005), *Mistsevi finansy: navchal'n. posibnyk* [Local finances: educational. manual], Center for Teaching literature, Kyiv, Ukraine.

3. Voitovich, T. B. (2012), “The main problems of forming the revenues of local budgets in Ukraine and ways to overcome them”, Strategic guidelines, available at: <http://libfor.com> (Accessed 30 Sept 2018).

4. Yevtushenko, N.M. (2015), “Formation of local budgets in the context of fiscal decentralization”, *Economic Herald of the University*, vol. 27/1, pp. 162 – 168.

5. President of Ukraine (2001), Decree “The Concept of State Regional Policy”, *Officer. Visn Of Ukraine*, vol. 22.

6. Lintur, I.V. (2015), “Opportunities for optimizing the formation of local budget revenues under decentralization”, available at: <http://global-national.in.ua/archive/4-2015/181.pdf> (Accessed 30 Sept 2018).

7. Makarchuk, I. M. Malyshko, V. V. and Puchko, A. A. (2017), “Formation of local budgets in conditions of decentralization”, *Young scientist*, vol. 1 (41), pp. 640 – 646.

8. Goncharuk, N.T. (2012), *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: konspekt leksij* [Local Government in Ukraine: A summary of lectures], DRIPA NAPA, Dnipropetrovsk, Ukraine.

9. Nabatova, Yu.O. and Us, T. V. (2015), “Formation of local budgets in the conditions of decentralization of financial resources”, available at: www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100 (Accessed 30 Sept 2018).

10. Panasyuk, L.V. (2011), “Improvement of the mechanism of formation of financial resources of local authorities taking into account world experience”, *Economy and the state*, vol. 1, pp. 46 – 50.

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Decree “On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine”, available at: www.kmu.gov.ua (Accessed 30 Sept 2018).

12. Seryogin, S.M. and Goncharuk, N. T. (2016), “Theoretical Principles and Main Directions of Reforming Local Self-Government and Decentralization of Power in Ukraine”, *Theory and practice of public administration*, vol. 1 (52), available at: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ttpdu_2015_2_29.pdf (Accessed 30 Sept 2018).

Стаття надійшла до редакції 12.10.2018 р.