

Деркач М.І.,
кандидат економічних наук,
народний депутат України

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розглянуто фіскальну децентралізацію як фактор підвищення якості державного управління, забезпечення сталого розвитку України. Доведено доцільність розробки й імплементації Концепції децентралізації фіскальних функцій держави з метою стимулювання соціально орієнтованого екологічно безпечного розвитку держави та якісного зростання людського потенціалу.

Fiscal decentralization is investigated as a key factor of sustainable development of Ukraine. It's proved that development and implementation of the Concept of decentralization of government fiscal functions is expedient for ecological and socio-oriented development of the country and human potential growth.

Ключові слова: державне управління, фіскальна децентралізація, сталий розвиток, економічне зростання, розвиток людського потенціалу.

Прогрес сучасного суспільства оцінюється не так темпами економічного розвитку, як рівнем благополуччя кожного окремого громадянина. Головною метою функціонування будь-якої демократичної держави є гармонійний розвиток і добробут людини, тому політика уряду повинна бути спрямована на створення відповідних умов для досягнення цієї мети, а отже на забезпечення сталого розвитку держави. Світова практика доводить, що фундаментом такого розвитку є якісне державне управління, котре посилює демократичні інститути, ліквідує нерівність можливостей доступу до суспільних благ, підвищує якість суспільних послуг і рівень життя населення.

Одним із ключових факторів підвищення якості державного управління є його децентралізація. Вона надає можливості для зміцнення влади на місцях, розвитку самоуправління громадян, підвищення ролі неурядових інститутів.

З огляду на виключну актуальність даної проблематики такі всесвітньо відомі вчені, як Р. Берд, Я. Брюкнер, Д. Кауфман, В. Оутс, В. Томас, К. Фукасаку, Ф. фон Хайек, Г. Хезлітт, З. Хорст¹, присвятили свої праці розробці теоретичних основ фіскальної децентралізації, визначенню методологічних засад управління ризиками, що пов'язані з нею, обґрунтуванню її ролі в економічному зростанні країни. Разом із тим залишається велике коло невирішених питань, зокрема

¹ *Oates W.* Fiscal Federalism. — NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972; *Brueckner J.K.* Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effect of Local Corruption and Tax Evasion // *Annals of Economics and Finance.* — 2000. — № 1. — P. 1—18; *Fukasaku K., Mello de L.* Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries. — Paris: OECD, 1998. — P. 121—148; *Bird R.* Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment // *IMF Working Paper.* — 1999; *Хорст З.* Эффект кобры. Как можно избежать заблуждений в экономической политике: [Електр. ресурс]. — <http://p16q48.firstvds.ru/zibert/content.html>; *Хезллитт Г.* Типичные ошибки государственного регулирования экономики: [Електр. ресурс]. — <http://p16q48.firstvds.ru/hezl/content.html>; *Якість економічного зростання:* Пер. з англ. — К.: Основи, 2002. — 350 с.

малодослідженим є вплив децентралізації фіскальних функцій держави на соціально орієнтований екологічно безпечний розвиток держави. Отже, метою цієї статті є аналіз фіскальної децентралізації як фактора забезпечення сталого розвитку України.

Фіскальна децентралізація підвищує якість і ефективність державних послуг шляхом наближення органів управління до населення, оскільки відповідальність за прийняття низки рішень щодо оподаткування й видатків покладається на місцеві органи влади. В більшості промислово розвинутих країн світу фіскальна децентралізація розглядається як природний процес та інструмент демократизації суспільства, підвищення ефективності адміністративної системи, якісного людського розвитку.

Децентралізація державного управління і сталий розвиток мають і зворотний зв'язок: розвиток людського потенціалу розширює можливості відходу від зосередження повноважень у центрі та активного державного втручання в діяльність суб'єктів підприємництва².

Водночас в умовах корумпованості й непрофесіоналізму місцевих чиновників, відсутності відповідної правової основи та ефективної координації дій між різними рівнями влади децентралізація державного управління може нести певні загрози, зокрема посилення диференціації доходів і рівня життя населення, нерівномірності доступу до ресурсів, макроекономічної дестабілізації. Враховуючи даний факт, процес децентралізації мусить базуватися на декількох важливих принципах, а саме:

- послідовності й поетапності передачі функцій від центральної до місцевої влади;
- взаємозв'язку всіх етапів децентралізації;
- комплексності всіх заходів на кожному етапі, проведення реформ пакетом заходів, що пов'язані єдиною метою і стратегією;
- втягнення у процес децентралізації широких верств населення і громадянського суспільства³.

За умови додержання вищезгаданих умов країна, що стала на шлях децентралізації державного управління, може мінімізувати ризики та максимізувати позитивні наслідки цього процесу.

Реалії соціально-економічного розвитку України зумовлюють необхідність розробки на прагматичній основі, ретельної підготовки та ефективної імплементації Концепції децентралізації фіскальних функцій держави (*далі* — Концепція), що створила б умови для сталого розвитку як окремих територіальних одиниць, так і всієї країни. Концепція повинна визначити основні напрями державної політики

² Доклад о человеческом развитии. Децентрализация и человеческое развитие. Узбекистан-2005. — ПРООН, ЦЭИ. — 2005. — С. 7.

³ Там само. — С. 9.

щодо забезпечення сталого розвитку країни шляхом фіскальної децентралізації, правові й економічні засади її реалізації. Вона має базуватися на засадах Конституції України в царині повноважень центральних і місцевих органів влади, адміністративно-територіального устрою країни, прав громадян, а також відповідати чинному законодавству і принципам, проголошеним Порядком денним на XXI століття⁴ та іншими міжнародними документами, та враховувати умови соціально-економічного розвитку, екологічні, географічні й демографічні особливості регіонів України.

Ключовою ідеєю Концепції є забезпечення сталого розвитку нашої країни та її регіонів на основі принципів саморегулювання й самофінансування. Для цього потрібно здійснити функціональні реформи, структурні перетворення, демократизацію та децентралізацію управління, професіоналізацію місцевого управління. Функціональна компетенція місцевої влади повинна бути встановлена в законодавчому порядку, треба розмежувати функції між місцевими рівнями управління, виключити дублювання й паралелізм повноважень. Адміністративні перетворення мають забезпечити узгодженість податкового потенціалу територій із їхніми бюджетними потребами. Світова практика доводить, що стала адміністративно-територіальна одиниця — це організаційна субстанція, що діє за принципом “стримування і противаги”⁵. Отже, насамперед потрібно забезпечити створення функціонально збалансованої системи органів управління, тобто перерозподілити повноваження всередині управлінської системи, розширити повноваження представницьких органів самоуправління як виборчих органів, що виражають волю виборців, визначають напрями розвитку території та контролюють дії виконавчих органів. Згодом слід розширити компетенцію органів місцевого самоуправління, сприяти демократизації системи управління, підвищенню її прозорості й відкритості. Паралельно треба здійснювати фінансову децентралізацію. Запорукою ефективності й успішності необхідних перетворень є компетентність і високий професіоналізм місцевих чиновників.

Запропонована Концепція стане основою для розробки відповідних нормативно-правових актів і програм соціально-економічного розвитку країни, забезпечення скоординованої діяльності центральних і місцевих органів влади.

Потреба в розробці й реалізації Концепції в Україні зумовлена численними факторами. Так, в Україні ще й досі не напрацьована оптимальна модель регіональної політики та законодавчо не визначені механізми забезпечення міжрегіонального партнерства. Існуюча модель територіальної організації країни застаріла, а система публічного управління в ній характеризується наявністю проблем

⁴ Повестка дня на XXI век, принятая конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Июнь 1992 г.: Официальный перевод текста ООН: [Електр. ресурс]. — <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/>

⁵ Национальная концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 2002—2010 гг. / Ин-т муниципальных исследований и технологий: [Електр. ресурс]. — <http://municipalkg.narod.ru/c10.htm>.

оптимізації організації центральної й місцевої влади шляхом перерозподілу функцій між суб'єктами управління, потребує підвищення якості й ефективності, адаптації до міжнародних стандартів управління. Серйозну проблему також становлять диспропорції регіонального розвитку, обмеженість фінансових ресурсів місцевої влади.

Для України, як і більшості пострадянських країн, характерне вертикальне управління, тобто практика централізованого держуправління, за якої контроль діяльності місцевої влади здійснюється вищими органами управління. Між тим дедалі більше країн світу переходять на горизонтальне управління, за якого адміністративний контроль “зверху” замінюється демократичним контролем, що здійснюється на основі створених за територіальною ознакою представницьких органів самоуправління та передбачає безпосередню підзвітність населенню. Швидкі темпи розвитку сучасних соціально-економічних процесів, неефективна і слабка керованість держави зумовлюють потребу в розробці й імплементації нових форм і методів управління, постійному вдосконаленні парадигми публічного адміністрування на засадах його децентралізації як демократичного інституту.

Децентралізація фіскальних функцій держави та створення системи сталих регіонів мусить відбуватися в декілька етапів: 1) визначення завдань і функцій місцевих органів управління; 2) створення структури управління відповідно до характеру й обсягу завдань, що розв'язуються, та наділення цих органів необхідними повноваженнями; 3) формування фінансово-економічної бази діяльності місцевого управління. Ефективність цього процесу залежить від багатьох факторів, а саме матеріальної самодостатності, ініціативності та кваліфікованості місцевих чиновників, зацікавленості в розвитку території з боку різних секторів громадянського суспільства, наявності інституційної основи реалізації ініціатив, усвідомлення громадянами необхідності й дієвості впливу на владу для підвищення якості життя, налагодження взаємодії між владою і громадянами у процесі розвитку території.

У рамках Концепції децентралізації фіскальних функцій держави доцільно визначити декілька основних напрямів діяльності та конкретних заходів у їх межах. І першим таким напрямом є *організаційно-управлінський*. У адміністративній сфері насамперед треба провести адміністративно-територіальну реформу — з метою надання людині реальної можливості отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління, а також приведення українського законодавства у відповідність із Європейською хартією про місцеве самоврядування. Сучасна система адміністративно-територіального устрою характеризується високим ступенем централізації влади й обмеженими можливостями проводити ефективну політику на місцях та надавати громадянам доступні якісні послуги, низьким рівнем бюджетного фінансування, відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад і заплутаною системою державного управління місцевими бюджетами.

В Україні було декілька спроб активізувати дії в напрямку реформування територіального устрою та відповідного вдосконалення системи місцевих бюджетів.

Починаючи з 2005 р., зі створенням робочої групи з адміністративно-територіальної реформи та введенням посади віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративно-територіальної реформи⁶, обговорювалася ідея запровадження трирівневого територіального устрою: громада — район — регіон. На думку авторів ідеї, наближення влади безпосередньо до громадян разом із запровадженням механізмів бюджетної автономії самоврядних одиниць дасть змогу реалізувати одне з основних завдань адміністративно-територіальної реформи — забезпечити отримання громадянами максимально можливої кількості якісних суспільних послуг. Водночас наділення представницької влади на місцях широким колом повноважень забезпечить реалізацію принципу “чим більше повноважень, тим більша відповідальність”, що сприятиме підвищенню прозорості процесу прийняття рішень⁷. А. Максютя визначає такі передумови й наслідки цієї реформи: перегляд розподілу повноважень між різними рівнями влади; зміна кількості бюджетів різного рівня та їх назв⁸. Відповідно до Концепції замість сільських і селищних бюджетів будуть бюджети громад; унаслідок створення громад і укрупнення районів постане потреба в перерозподілі податкової бази, внесенні змін до розподілу доходів між різними рівнями влади та до податкового законодавства, а також у додаткових видатках, пов'язаних із розвитком інфраструктури новоутворених громад. Зміна адміністративно-територіального устрою передбачає зміну розподілу повноважень між регіональними, районними рівнями й рівнями громад. Фактично це вимагатиме повної зміни системи й формули розрахунків трансфертів, а також забезпечення ресурсами та відповідною системою управління.

У 2009 р. також була спроба проведення адміністративно-територіальної реформи: у Верховній Раді зареєстрований законопроект “Про територіальний устрій України”⁹, що передбачав створення чотирьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: 1) райони в містах; 2) села, селища й міста, крім міст-районів та міст Києва й Севастополя; 3) райони та міста-райони; 4) регіони. Цей законопроект мав на меті визначення територіального устрою держави; встановлення видів, рівнів і

⁶ Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2005 № 175: [Електр. ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=175-2005-%EF>.

⁷ *Безсмертний Р.* Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Матеріали громадських обговорень адміністративно-територіальної реформи на веб-сайті Донецької обласної державної адміністрації: [Електр. ресурс]. — <http://www.donoda.gov.ua/main/ua/publication/content/527.htm>.

⁸ *Максютя А.* Удосконалення бюджетного законодавства в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи // Матеріали громадських обговорень адміністративно-територіальної реформи на веб-сайті Донецької обласної державної адміністрації: [Електр. ресурс]. — <http://www.donoda.gov.ua/main/ua/publication/content/527.htm>.

⁹ Проект Закону України “Про територіальний устрій України” від 10.03.2009 № 4182: [Електр. ресурс]. — http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34704.

категорій адміністративно-територіальних одиниць, а також порядку їх утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж і назв; створення матеріальної бази для повноцінного місцевого самоврядування та, як наслідок, поліпшення добробуту громадян та якості надаваних населенню послуг; запровадження повсюдності місцевого самоврядування шляхом включення всієї території держави до складу конкретних населених пунктів, а отже й територіальних громад (окрім зони відчуження навколо Чорнобильської АЕС). Даний законопроект не дістав належної підтримки Верховної Ради та був відхилений.

Усе це свідчить про необхідність реформування територіального устрою України з метою децентралізації державного регулювання, оптимізації управління територіями, впорядкування взаємовідносин органів влади різних ієрархічних рівнів, що вплине на бюджетну систему та фактично має викликати новий етап бюджетної реформи, а в кінцевому підсумку — підвищити рівень життя людей у кожному населеному пункті.

У рамках даного напрямку діяльності слід також забезпечити децентралізацію владних повноважень і функцій управління, наділити місцеві органи влади правами вирішувати питання в обсязі, необхідному для здійснення ефективного управління, розмежувати функції між центральною й місцевою владою, а також між різними територіальними рівнями управління¹⁰. Децентралізація функцій держави повинна бути затверджена в Національному реєстрі територіальних функцій управління, що визначає повноваження різних рівнів управління та є обов'язковим для виконання всіма органами влади. Місцеві органи влади відповідають за результати своєї діяльності перед населенням, а перед державою — за додержання й виконання законів. Децентралізація також передбачає надання можливості в межах компетенції місцевої влади приймати нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання в межах певної території. Держава контролює лише законність дій місцевої влади, рішення якої можуть бути скасовані тільки в судовому порядку.

Також важливим є впровадження матричної моделі державного управління — системи управління, за якої комунікативна взаємодія різних рівнів управління здійснюється за “багатоканальною” схемою: зверху-вниз, знизу-вверх та по горизонталі. Така схема організації управління передбачає розвинену систему міжрегіональної кооперації й комунікації. Світовий досвід показав, що матрична модель державного управління сприяє сталому розвитку окремих територій і держави в цілому, створенню повноцінного місцевого самоуправління¹¹. Корисним може бути й запровадження постійних взаємних консультацій органів влади різних територіальних рівнів.

¹⁰ В. Литвин: Регионализм в политическом измерении: украинские реалии // Пенсионный курьер. — 2010. — № 46 (392), 12 нояб. — С. 3—5.

¹¹ Национальная концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 2002—2010 гг. / Ин-т муниципальных исследований и технологий: [Електр. ресурс]. — <http://municipalkg.narod.ru/c10.htm>.

Другий напрям діяльності, *бюджетно-податковий*, передбачає передусім збільшення незалежності місцевих бюджетів. Державне регулювання місцевих бюджетів має обмежуватися наданням трансфертів. Міжнародна практика свідчить про необхідність забезпечення законодавчо закріплених, незмінних, довгострокових, стабільних надходжень до місцевих бюджетів. Податкова система мусить бути простою і зрозумілою для населення, а також передбачати наявність принаймні одного самостійного, значного, легко прогнозованого місцевого податку з нескладною процедурою стягнення, який у повному обсязі надходив би до бюджетів первинного територіального рівня (наприклад, прибуткового податку з громадян). Стабільність і прозорість законодавства, невелика кількість законодавчих актів, наявність декількох базових законів комплексного характеру є ключовими факторами успіху в даному напрямі. Потрібно також розробити заходи з популяризації податкової реформи серед громадян, забезпечити їй належну інформаційну підтримку.

Наступним напрямом діяльності є *інформатизація*, що передбачає розвиток інформаційних технологій та інфраструктури, інформатизацію управління, впровадження в систему державного управління електронного уряду. Мається на увазі використання в державному управлінні інформаційно-комунікаційних технологій із метою посилення ефективності й підзвітності уряду, забезпечення його прозорості, доступності для громадян, прискорення реформування державного управління, а також децентралізації. Належне представлення населених пунктів через мережу Інтернет як у країні, так і за кордоном, відкриває необмежені можливості для громадян, підприємців і регіону в цілому.

Чи не найважливішим напрямом діяльності в рамках Концепції є *розбудова потенціалу місцевої влади*, що передбачає цілий ряд заходів:

1) створення системи стимулів для розвитку місцевого самоуправління, які спонукали б органи місцевої влади до виявлення ініціативи, заохочували б їх до заробляння коштів із метою поповнення місцевих бюджетів;

2) підвищення правового статусу й іміджу місцевої влади, розширення повноважень місцевих органів влади щодо прийняття нормативно-правових актів у різних сферах діяльності; ширше використання статутів міст, сіл, селищ як основного правового документа кожної території;

3) створення механізмів безпосередньої участі населення в самоуправлінні та контролі діяльності місцевих органів влади; доступність і транспарентність місцевого самоуправління; впровадження принципу доступності влади, відкритого проведення сесій, засідань, висвітлення всіх питань у засобах масової інформації, проведення громадських слухань, публічне звітування місцевих чиновників;

4) активну позицію місцевої влади у процесі напрацювання регіональної політики розвитку, а також участь громадян у цьому процесі, зростання їх впливу на нього. При створенні програм сталого розвитку територій доцільно залучати громадськість і бізнес ще на стадії програмного проектування з метою врахування життєво важливих інтересів і узгодження цілей влади, громадськості й бізнесу;

5) створення рад сталого розвитку територій на основі соціального партнерства, за участі представників влади, підприємців, науковців, неприбуткових організацій, які проводили б взаємні консультації, ініціювали різноманітні заходи і програми розвитку, зокрема формування спеціальних економічних зон, бізнес-інкубаторів, спільно виявляли “точки зростання” регіону, а також розробляли й узгоджували бюджетні показники;

6) забезпечення міжрегіональної кооперації й комунікації, об’єднання фінансових ресурсів декількох регіонів для реалізації спільних проєктів;

7) професіоналізацію та підвищення якості місцевого управління з установами його відповідності параметрам державного управління; створення більш відкритої, ефективної системи державної служби на місцях; чітке розмежування кваліфікованих посадових осіб — професіоналів та обраних посадовців — політичних діячів; відповідну оплату праці, залучення талановитої молоді;

8) розвиток громадських організацій, об’єднань, асоціацій із метою захисту інтересів місцевих громад і місцевого самоуправління.

Отже, децентралізація фіскальних функцій держави є загальносвітовою тенденцією, тому Україні дуже важливо визнати фіскальну децентралізацію ключовим фактором забезпечення сталого розвитку національної економіки шляхом прийняття відповідної Концепції. З метою максимізації позитивних результатів і мінімізації ризиків, що супроводжують цей процес, нашій державі слід додержуватися напрацьованих світовою наукою й міжнародною практикою принципів, зокрема наявності єдиної стратегії, залучення широких верств населення і громадянського суспільства, послідовності, поетапності, комплексності заходів із розбудови потенціалу місцевої влади, інформатизації управління, організаційно-управлінської й бюджетно-податкової діяльності. Разом із тим фіскальна децентралізація не є самоціллю, вона є однією з основних умов соціально орієнтованого та екологічно безпечного економічного розвитку України.