

К.В. Наконечна,

*кандидат
економічних наук*

*Національний
університет біоресурсів
і природокористування
України*

РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УПРАВЛІННІ ДЛЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

Мета. Дослідити сутність поняття «децентралізація», охарактеризувати її основні види, проаналізувати основні етапи її проведення для розробки практичних рекомендацій з удосконалення комплексу заходів з проведення адміністративної реформи в Україні. **Методи.** Аналізу та синтезу; порівняльно-історичний, або територіальний; еталонів та аналогії; індукції та дедукції. **Результати.** Досліджено сутність поняття «децентралізація», охарактеризовано її основні види, проаналізовано показник частки місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті, основні інституції, законодавчу базу в цій сфері для розробки практичних рекомендацій стосовно вдосконалення комплексу заходів з проведення адміністративної реформи в Україні. **Висновки.** На державному рівні потрібно забезпечити зміцнення інститутів місцевого самоврядування, ефективність їх діяльності для здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону. Дохідна база місцевих бюджетів має розширюватися за рахунок податків на нерухоме майно, на прибуток тощо.

Ключові слова: децентралізація, централізація, чинники децентралізації, види децентралізації, частка місцевих бюджетів.

Сталий розвиток економіки України може бути досягнутий за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади. Ефективне співвідношення централізації та децентралізації відповідальності і повноважень різних рівнів управління є одним із методів досягнення ефективності функціонування економіки і на регіональному рівні. Децентралізація стосується різних сфер життя суспільства: політичної, правової, соціальної, адміністративної, економічної, культурної. Демократизація політичної системи, розвиток управлінського потенціалу, удосконалення бюджетної системи, процедур управління тощо на всіх рівнях державної ієрархії за допомогою децентралізації є надзвичайно важливими завданнями для побудови сучасної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми децентралізації присвятили свої праці Д. Веймер, Е. Вайнінг, Б. Гурне, Д. Стоун, Б. Данилишин, І. Гоптарьова, Н. Нижник, О. Машков, С. Романюк, В. Токовенко,

М. Харитончук та багато інших учених. Проте питання оптимального співвідношення між централізацією та децентралізацією управління в Україні в контексті реалій сьогодення залишається недостатньо висвітленими.

Мета досліджень — дослідити сутність поняття «децентралізація», охарактеризувати її основні види, проаналізувати основні етапи її проведення для розробки практичних рекомендацій стосовно вдосконалення комплексу заходів зі здійснення проведення адміністративної реформи в Україні.

Методи. Аналізу та синтезу; порівняльно-історичний, або територіальний; еталонів та аналогії; індукції та дедукції.

Результати досліджень. Для успішного проведення децентралізації управління потрібні політична воля і законодавча база. Основними документами, що регламентують місцеве самоврядування в Україні, є Конституція України, Стратегія регіонального розвитку на період з 2014 по 2020 р., Закон України «Про місцеве

самоврядування в Україні» та Європейська хартія місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Указ Президента України Про Раду регіонального розвитку, Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Урядом, та інші нормативно-правові акти.

Інституціональна структура регіонального розвитку, яка є ключовим компонентом національної політики, представлена Міністерством регіонального розвитку та житлово-комунального будівництва, національними агенціями з питань регіонального розвитку, фондом Регіонального розвитку, Радою регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, радами регіонального розвитку як консультативно-дорадчими органами на чолі з головами відповідних місцевих державних адміністрацій та іншими інституціями.

«Децентралізація — це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам» [3]. Органи влади, які перебувають на нижчих рівнях управління, отримують право самостійно вирішувати питання, що належать до їхньої компетенції.

Децентралізація — це перехід від інститутів та структур командно-адміністративного

типу економіки, які не орієнтовані на активну участь громадян в управлінні, до ринкових економік, де заохочується ініціатива та відповідальності окремої людини чи громади.

У процесі створення оптимальної децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, врахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного та культурного розвитку.

Децентралізацію зумовлюють різні чинники, серед яких — різноманітність природно-ресурсного, трудового та виробничо-технологічного потенціалів у регіонах, складність суспільних явищ і неможливість завжди підходити до них шаблононо, динамізм суспільного життя, розширення демократичних основ у державі, які потребують використання інших, крім приписів, засобів регулювання.

Американські вчені Ш. Чіма, Д. Нелліс та Д. Рондінелі створили класифікацію різних форм і виявів децентралізації управління (див. таблицю).

Фінансування місцевих органів влади залишається наріжним каменем у процесі децентралізації.

Фактично питання бюджетної забезпеченості місцевої влади є важливим як за здійснення розподілу повноважень між різними

Види децентралізації (за Ш. Чіма, Д. Нелліс та Д. Рондінелі)

Тип децентралізації	Характеристика
Політична	Передбачає максимально можливу передачу розробки й ухвалення рішень урядовим формуванням нижчого рівня (згори донизу), громадам чи їх обраним представникам з наданням їм серйозних контрольних функцій
Просторова	Належить до регіонального і місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні та формулюванні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах через сприяння появи регіональних і локальних полюсів розвитку
Ринкова	Застосовується для аналізу та запровадження в управлінську практику планів, стратегій і дій з оптимізації умов виробництва на засадах ринкових механізмів. Зазначена форма демократизації управління є вирішальною
Адміністративна	Зниження рівня концентрації влади, розподіл функцій між центральними, регіональними і місцевими органами влади на чіткій політико-правовій основі. Функціональна претензія вищих ешелонів на верховенство обов'язково вилучається законом
Фінансова, або бюджетна	Делегування органами державної влади різних адміністративних повноважень на місцевий рівень в інтересах суспільних представників, обраних громадянами відповідних спільнот на місцях Допускає незалежність бюджетів усіх рівнів, а саме — закріплення за кожним рівнем управління власних джерел доходів, право самостійно визначати напрями витратів, недопущення вилучення додаткових надходжень, право на компенсацію витратів, що виникають внаслідок рішень вищих органів влади та управління, право надання податкових та інших пільг лише за рахунок власних доходів, право запозичення в певних законодавчих межах. Щодо органів місцевого управління — завдання полягає в наданні їм певних повноважень у сфері оподаткування та витрат коштів, а також у можливості самостійно визначати параметри і структуру витаткової частини бюджету

органами влади в контексті адміністративної складової реформи, так і в процесі реалізації територіальної реформи. Формування громади, районів та регіонів має базуватися на принципах економічної самодостатності [1].

У процесі фіскальної децентралізації громада стає фактичним господарем своєї території, а для того, щоб вона могла забезпечити виконання своїх завдань, необхідно володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які потрібні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є ключовим за формування місцевого самоврядування. Оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то за її формування доцільно враховувати податковий потенціал.

За формування моделі децентралізованого управління в Україні важливими є питання, які стосуються визначення допустимого рівня децентралізації, розподілу сфер відповідальності між різними управлінськими рівнями та закріплення джерел їх фінансування. Так, для досягнення цілей ефективного управління рівень децентралізації може бути різний, а його вибір залежить від таких складових, як доходи на душу населення, диференціація доходів між населенням і регіонами, якість місцевих управлінських кадрів тощо. Очевидно, що для України як країни з низьким рівнем доходів на душу населення надто високий рівень децентралізації не сприятиме розвитку [2].

Слід зазначити, що навіть для країн з високим рівнем доходів на душу населення допустимий рівень децентралізації є обмеженим. Зокрема, вважається, що за надмірної децентралізації міжмуніципальні та міжрегіональні зовнішні ефекти не можуть бути враховані, також не реалізується економія від масштабу. Водночас за низького рівня децентралізації спостерігається зниження ефективності при забезпеченні громад

суспільними благами, що стримує економічне зростання. Сучасні дослідження свідчать, що у країнах з високим рівнем доходів на душу населення середній рівень децентралізації стимулює вищі темпи довгострокового економічного зростання, ніж низький та високий рівні. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більше ніж 45% від загальних урядових видатків, середнього рівня — 30–45%, а низького рівня — менше ніж 30%. В Україні частка місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за 2014 р. становила лише 22,2%, а за прогнозними даними на 2015 р. — лише 18,1%.

Стосовно податкового потенціалу децентралізації в Україні слід відзначити наявність значної диференціації за рівнем фінансової спроможності регіонів, податкова база більшості з яких є недостатньою для самостійного виконання покладених на місцеву владу функцій. Недостатність власних та закріплених доходів місцевих бюджетів, нерівномірність розподілу податкової бази в Україні (ПДВ, акцизи, податок на прибуток підприємств), мобільність податкової бази (податок на прибуток підприємств) на сучасному етапі розвитку обмежує переваги від глибокої децентралізації державного управління. Зважаючи на нерівномірність розподілу податкової бази між регіонами, потрібно закріпити за місцевою владою диверсифіковані джерела надходжень. Важливо забезпечити зв'язок доходної частини місцевого бюджету із результативністю місцевої економіки та ефективністю використання місцевих ресурсів (зокрема й природних).

Реформуючи територіальну систему управління в Україні, слід враховувати потенційні загрози (зокрема й політичні), які несе децентралізоване управління, а процеси фіскальної децентралізації реалізовувати на тих рівнях управління, на яких можливе ефективне забезпечення населення суспільними благами.

Висновки

На державному рівні потрібно забезпечити зміцнення інститутів місцевого самоврядування, ефективність їх діяльності для виконання ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, посилення ефективності системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення освітнього та компетентного рівня службовців місцевого самоврядування, а також рівня їх оплати, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій

в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування і вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідацію диспропорцій у розвитку економічної та правової основ для здійснення децентралізації тощо.

Доходна база місцевих бюджетів має розширюватися за рахунок податків на нерухоме майно, на прибуток тощо.

Бібліографія

1. *Алексєєв В.М.* Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: монографія/В.М. Алексєєв. — Чернівці: Технодрук, 2010. — 336 с.
2. *Андрєсюк Б.* Самоврядування. Чого ми від нього очікуємо/Б. Андрєсюк//Віче. — 2000. — № 6. — С. 41–42.
3. *Державна* регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія; за ред. З.С. Варналія. — К.: НІСД, 2007. — 820 с.
4. *Колишко Р.А.* Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01/Р.А. Колишко. — К., 2003. — С. 6.
5. *Конотопцев О.С.* Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управління: спеціал. 25.00.01/О.С. Конотопцев. — Х., 2003. — С. 7–12.
6. *Лелеченко А.П.* Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спеціал. 25.00.01/А.П. Лелеченко. — К., 2006. — С. 7–8.
7. *Наконечна К.В.* Еволюція теоретичних поглядів на регіональні галузеві зміни й зрушення//Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України (Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес», відп. ред. С.М. Ніколаєнко та ін. — К.: НУБіП України, 2015. — Вип. 211, ч. 1. — 209 с.
8. *Пасічник М.В.* Роль децентралізації в системі публічного менеджменту/М.В. Пасічник//Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. — К., 2010. — С. 163–164.
9. *Регіональна економіка: Теорія. Методи. Практика: підручник/С.І.Іщук, О.В. Гладкий; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка.* — К.: Знання, 2013. — 447 с. (університетський підручник).
10. *Чмирьова Л.Ю.* Централізація та децентралізація в управлінні економічним розвитком регіонів. Формування ринкових відносин в Україні/Л.Ю. Чмирьова. — 2012. — № 10. — 135 с.

Надійшла 26.08.2015