

Нечипоренко А. В.

*аспірант кафедри фінансів
Національного університету державної податкової служби України*

Nechyporenko A. V.

*Postgraduate Student of Finance Department
National University of State Tax Service of Ukraine*

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

THEORETICAL ASPECTS OF THE BUDGETARY DECENTRALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Анотація. У роботі розглянуто теоретичні підходи до визначення понять «децентралізація» та «бюджетна децентралізація». Відображено основні причини, що зумовлюють передачу більшого обсягу повноважень та відповідальності органам місцевого самоврядування. Визначено необхідність подальшого впровадження децентралізації для забезпечення фінансової автономії місцевих органів влади.

Ключові слова: децентралізація, бюджетна децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, фінансові ресурси.

Вступ та постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку економіки України особливої актуальності набуває питання бюджетної децентралізації, оскільки вона є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади. Необхідність децентралізації зумовлена станом сучасного українського суспільства, потребою в посиленні громадського впливу на підготовку і прийняття публічно-владних рішень, попитом на підвищення якості управління на всіх рівнях з урахуванням громадсько-політичних викликів, необхідності мобілізації соціально-економічного потенціалу регіонів для подолання економічної кризи, залучення необхідних інвестиційних ресурсів.

Одним з основних чинників підвищення ролі місцевого самоврядування є децентралізація державної влади, що зводиться до реформування бюджетної системи в напрямку формування її ланок як автономних і фінансово спроможних виконувати прийняті бюджетні повноваження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання бюджетної децентралізації висвітлюються в працях відомих вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: В.Л. Андрущенко, Н.О. Бикадорова, Д.П. Боголепов, Ю.А. Глущенко, О.П. Кириленко, В. Оутс, Д.В. Полозенко, О.О. Сунцова, Л.Л. Тарангул, Ч. Тібо та ін. Проте напрацювань недостатньо для повного втілення ідеї бюджетної децентралізації у життя, а тому дане питання потребує подальших досліджень.

Метою даної роботи є розкриття сутності поняття «децентралізація» та визначення необхідності бюджетної децентралізації в рамках реформування місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження. Згідно із загальним визначенням, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [1, с. 7].

Децентралізація (від латинського *de* – «заперечення», *centralize* – «середній, центральний») означає «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління» [2, с. 164]. Децентралізаційна теорія в системі державного управління виникла під назвою *decentralization*, яка передбачає поділ усіх адміністративних прав, які відносяться або до компетенції держави, або до компетенції локальних територіальних громад [3, с. 61].

Пізніше вчені стали розглядати децентралізацію як розширення компетенцій місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції самостійно та незалежно від центральної влади [4, с. 146].

Провідна ідея децентралізації полягає в передачі органам місцевого самоврядування компетенції для розв'язання питань, пов'язаних із місцевими потребами. «Місцеві інтереси набагато краще можуть бути оцінені на місцях, ніж центральною владою, яка задовольняє останні за вищу ціну, ніж при забезпеченні їх місцевою владою. Цю ж думку поділяв і відомий російській фінансист початку ХХ ст. Д.П. Боголепов, який зауважував, що «окрім тих функцій, які держава виконує як єдине ціле, у кожній її частині існує цілий ряд потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території. З одного боку, забезпечити задоволення таких інтересів держава не в змозі. З другого – на місцях краще знають потреби й уподобання населення, тому передача окремих функцій держави на локальний рівень сприяє задоволенню інтересів жителів окремих територій» [5, с. 133]. В.І. Борденюк зазначає, що система взаємодій органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією та децентралізацією [6, с. 115].

Децентралізація у розумінні розширення владних повноважень на місцевому рівні призводить до вищої ефективності публічного управління на нижчому рівні, а також підвищенню ефективності й якості надання суспільних послуг. Але перенесення значних владних повноважень і функцій з державного на місцеві рівні без відповідного фінансового забезпечення може призвести

до негативних фінансових результатів. Тому важливим є пошук оптимального варіанту між обсягом наданих повноважень та їх підтримкою відповідними фінансовими ресурсами [7].

Основні причини, що зумовлюють передачу більшого обсягу повноважень та відповідальності органам місцевого самоврядування, наступні: більша ефективність та підзвітність органів місцевого самоврядування; ефективніший місцевий розвиток; упровадження демократії. У результаті зміцнення місцевого самоврядування держава ефективніше виконує покладені на неї функції, адже коли громадяни довіряють своїм посадовцям і активніше залучаються до покращання стану справ у своїх громадах, їхнє ставлення до держави також змінюється в позитивну сторону.

Децентралізацію можна розглядати як систему управління, а також як сучасну парадигму державного управління. Погляди вчених на цю категорію різні і не зводяться до єдиної загально визнаної точки зору (табл. 1). Певна різниця в трактуваннях поняття децентралізації обумовлена використанням авторами різних підходів до дослідження її природи та форм.

Із позиції розподілу функцій між рівнями управління виділяються такі види децентралізації: політична, адміністративна та фінансова.

Політична децентралізація означає делегування політичної влади утвореним напівавтономним органам управління, які мають визначені права і політично підзвітні місцевим виборцям. Регіональні та місцеві органи управління не можуть бути повністю незалежними від центрального уряду. Прихильники політичної децентралізації вважають, що вона забезпечує більшу поінформованість у процесі прийняття рішень і кращу відповідність різноманітним інтересам суспільства.

Під адміністративною децентралізацією розуміють передачу функцій управління центральними органами влади місцевим, а також розширення повноважень підпорядкованих органів управління [16, с. 179].

Адміністративна децентралізація поділяється на власне децентралізацію та деконцентрацію. Остання означає передачу прав щодо прийняття відповідних рішень

представникам центрального уряду на місцях, а також розподіл влади в межах одного рівня управління. Децентралізація ж має на меті передачу центральним урядом своїх повноважень і прав на прийняття рішень місцевим органам самоврядування.

Британські вчені виділяють термін «деволюція». Деволюція має регіональний характер та асоціюється з передачею центральним урядом повноважень субнаціональним одиницям при збереженні суверенітету центру. Деволюція поділяється на законодавчу (тобто регіональній владі надається право приймати власні закони) й адміністративну (передача субнаціональним органам права реалізувати закони й політику, що встановлюється центральним урядом відповідно до специфіки певного регіону). Такі форми адміністративної децентралізації, як деконцентрація й деволюція, властиві й фінансовій децентралізації.

Розвиток ідей фінансової децентралізації та їх актуальність зумовили, по-перше, децентралізацію, яка була потрібна для забезпечення ефективного надання послуг і максимального їх наближення до населення, удосконалення системи управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, що були передані на локальний рівень; по-друге, назріла необхідність у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування.

Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління [4, с. 146].

У зарубіжних країнах замість бюджетної використовують термін «фіскальна децентралізація», основоположником якої був американський економіст Ч. Тібо [17]. Він уважав, що саме фіскальна децентралізація дає змогу регіональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. На його переконання, лише при фіскальній автономії регіональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням та потребам споживачів.

Англійській учений В. Оутс зробив також значний внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації і запро-

Таблиця 1

Трактування вченими поняття «децентралізація»

Автор та літературне джерело	Визначення
М. Багмет, Т. Личко [8, с. 34]	Розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.
Х. фон Браун, У. Гроте [9]	Передача повноважень і відповідальності за спільні функції від уряду до органів місцевого самоврядування.
Т. Безверхнюк [10]	Перерозподіл повноважень регіонам із метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління.
О. Кукарцев [11, с. 102]	Скасування або послаблення одноосібних функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність.
П. Курмаєв [12, с. 17]	Перерозподіл та делегування повноважень на регіональний рівень із метою їх найбільш ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці.
Дж. Літвак [13]	Передача повноважень і відповідальності за публічні функції від центрального уряду квазінезалежним державним організаціям та/або приватному сектору.
Л. Петренко [14]	Один з основних напрямів удосконалення системи управління, що полягає в делегуванні повноважень від вищого на нижчі щаблі управління для вирішення питань різного характеру.
І. Усеїнов [15, с. 263]	Перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами регіонального (місцевого самоврядування) – з іншого.

Джерело: складено автором

понував таке її визначення: «Децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями» [18, с. 115]. Регіональні й місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією. Було визначено, що головними перевагами децентралізації є насамперед краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні. Крім того, сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування дає змогу громадянам самим обирати кращі адміністративні послуги.

Бюджетна децентралізація являє собою процес передання повноважень від центральних до місцевих органів влади. На думку Н. Калінок, «питання бюджетної децентралізації найскладніше у сфері управління фінансами. Незважаючи на те що для вирішення тих чи інших питань існує нагальна потреба передати повноваження на нижчий рівень влади, органи нижчого рівня, як правило, не мають достатніх коштів для реалізації своїх нових бюджетних повноважень» [19, с. 322].

Бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральних органів влади поліпшити систему управління державою. Центральний уряд намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати до потреб конкретного громадянина, який мешкає на конкретній території. Відповідно, центральний уряд намагається «звільнити» себе від функцій, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які вимагають урахування особливостей потреб у цих послугах громадян залежно від їхніх місця проживання, етнічної належності, традицій [20, с. 275].

У процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для:

- збільшення власних доходів місцевих бюджетів та розвитку економіки відповідних регіонів;
- надання суспільних благ та послуг відповідно до потреб місцевого населення;
- підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них функцій, а відповідно – за ефективність видатків місцевих бюджетів.

Висновки. Децентралізація надає органам місцевого самоврядування певні можливості для пошуку ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань, а також являє собою процес скорочення втручання уряду в процеси місцевого розвитку та відповідне розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Здобуття органами місцевого самоврядування більш широких повноважень має вплинути на розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів.

Таким чином, бюджетна децентралізація є одним із факторів раціонального розподілу та використання бюджетних коштів, а також високої ефективності надання суспільних благ та послуг. Тому для забезпечення ефективного процесу бюджетного реформування в Україні є подальша бюджетна децентралізація, яка істотно впливає на розвиток місцевого самоврядування. Реалізація заходів щодо бюджетного реформування в контексті децентралізації сприятиме забезпеченню стійкої дохідної бази місцевих бюджетів, а також підвищенню ступеня їх фінансової спроможності, прозорості та ефективності використання бюджетних коштів, результативного вирішення питань соціального та економічного розвитку регіонів.

Список використаних джерел:

1. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: [навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К.: ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.
2. Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарлупа. – К.: Наукова думка, 2000. – 680 с.
3. Буряк М.І. Адміністративно-фінансова децентралізація як фактор розвитку субрегіональних територіальних громад / М.І. Буряк // Вісник ДДФА. Економічні науки. – 2014. – № 1. – С. 58–65.
4. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2 (20). – С. 145–151.
5. Нікітенко Л.О. Процес децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Л.О. Нікітенко, В.І. Кондратенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»; гол. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Гельветика, 2015. – Т. 1. – Вип. № 32. – С. 132–136.
6. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В.І. Борденюк. – К.: Парлам вид-во, 2007. – 576 с.
7. Долженко І.І. Розвиток бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні / І.І. Долженко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oaji.net/articles/2014/797-1409307253.pdf>.
8. Багмет М.О. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень / М.О. Багмет, Т.М. Личко // Наукові праці ЧДУ. Серія «Держ. упр.». – 2009. – № 112. – С. 33–37.
9. Braun von J. Does decentralization serve the poor? / J. von Braun, U. Grote (eds) // *Managing fiscal decentralization*. – London: Routledge, 2002 [Electronic resource]. – Access mode: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf.
10. Безверхнюк Т.М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Т.М. Безверхнюк; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2009. – 36 с.
11. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розвитку: зб. наук. праць; голов. ред. В.М. Денисенко. – Л.: Львів. політехніка, 2007. – № 19. – С. 101–108.
12. Курмаєв П.Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально- економічним розвитком на регіональному рівні / П.Ю. Курмаєв // Економічний простір. – 2009. – № 25. – С. 16–23.
13. Litvack J. What is Decentralization? / J. Litvack [Electronic resource]. – Access mode: www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.
14. Петренко Л.М. Децентралізація управління в теорії менеджменту / Л.М. Петренко // Теорія та методика управління освітою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010_3/10petmmt.pdf.
15. Усеїнов І.Д. Питання децентралізації в умовах сучасної України / І.Д. Усеїнов // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження: пленарне засід., рек. та матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (31 жовтня 2006 р.). – Одеса, 2006. – С. 263–266.

16. Большая экономическая энциклопедия / Под. ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Ин-т новой экономики, 1999.
17. Тібо Ч. Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання / Ч. Тібо – К.: Знання, 1961. – 198 с.
18. Оутс В. Фіскальний федералізм / В. Оутс. – Нью-Йорк, 1972.
19. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою / Н. Калінюк // Наукові праці ЖДУ при Президентові України. – 2002. – Вип. 2. – С. 322–328.
20. Осадчук С.В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С.В. Осадчук // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 3. – С. 274–281.

Аннотация. В работе рассмотрены теоретические подходы к определению понятий «децентрализация» и «бюджетная децентрализация». Отражены основные причины, которые обуславливают передачу большего объема полномочий и ответственности органам местного самоуправления. Определена необходимость дальнейшего внедрения децентрализации для обеспечения финансовой автономии местных органов власти.

Ключевые слова: децентрализация, бюджетная децентрализация, местное самоуправление, местные бюджеты, финансовые ресурсы.

Summary. In article theoretical approaches to definition of the concepts «decentralization» and «budgetary decentralization» were considered. The main reasons which cause transfer of bigger volume of powers and responsibility to local governments were reflected. Need of further introduction of decentralization for providing a financial autonomy of local authorities was defined.

Key words: decentralization, budgetary decentralization, local government, local budgets, financial resources.