

Іван В. Степанець*

ДІЄВІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ РИНКОВИХ Й ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ РЕГІОНІВ

У статті проаналізовано й обґрунтовано теоретико-практичні аспекти і положення, які розкривають зміст і передумови розвитку децентралізаційних процесів в державі. Особливу увагу приділено бюджетній (фінансовій) децентралізації як процесу, що найбільш чітко визначає процес організації й реформування міжбюджетні відносин. Встановлено, що у контексті формування першочергових завдань щодо активізації й прискорення децентралізаційних змін зростає потреба у визначенні комплексу пріоритетів, що визначаються певним періодом запровадження децентралізації та виявленою проблематикою.

Ключові слова: децентралізація, державна політика, регіон, територіальні громади, місцеве самоврядування, трансформації.

Літ. 11.

DOI: 10.32752/1993-6788-2020-9-231-79-85

Іван В. Степанец

ДЕЙСТВЕННОСТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫХ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЫНОЧНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ РЕГИОНОВ

В статье проанализированы и обоснованы теоретико-практические аспекты и положения, раскрывающие содержание и предпосылки развития децентрализационных процессов в государстве. Особое внимание уделено бюджетной (финансовой) децентрализации как процесса, наиболее четко определяет процесс организации и реформирования межбюджетных отношений. Установлено, что в контексте формирования первоочередных задач по активизации и ускорения децентрализационных изменений возрастает потребность в определении комплекса приоритетов, определяемых соответствующим периодом введения децентрализации и выявленной проблематикой.

Ключевые слова: децентрализация, государственная политика, регион, территориальные общины, местное самоуправление, трансформации.

Ivan V. Stepanets

EFFECTIVENESS OF STATE DECENTRALIZATION POLICY IN THE CONTEXT OF MARKET AND ECONOMIC TRANSFORMATIONS OF REGIONS

The article analyzes and substantiates the theoretical and practical aspects and provisions that reveal the content and prerequisites for the development of decentralization processes in the state. Most clearly defines the process of organizing and reforming inter-budgetary relations. It is established that in the context of formation of priority tasks on activation and acceleration of decentralization changes the need to define a set of priorities determined by the corresponding period of introduction of decentralization and the revealed problems.

Keywords: decentralization, state policy, region, territorial communities, local self-government, transformations.

Peer-reviewed, approved and placed: 10.09.2020.

* Interregional Academy of Personnel Management. Ukraine.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю дослідження певних підсумків запровадження децентралізаційних процесів, оцінки процесу формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні. Важливим залишається питання чи став розпочатий процес децентралізації влади тією умовою, що здатна забезпечити динамічний і збалансований розвиток регіонів України, забезпечити надання якісних та доступних публічних послуг, запорукою демократичних перетворень, консолідації суспільства, дієвості громад та місцевої влади тощо. Певні законодавчі зміни бюджетного і податкового законодавства забезпечили параметри ресурсності для розвитку територіальних громад і формування дохідної бази місцевих бюджетів. Проте й досі відсутні стабільні інституційні механізми й інструменти, які б створили стійкі засади формування спроможних територіальних громад і стабільного регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Процеси, які обумовлюють необхідність децентралізаційних змін в своїх працях заклали: Ю. Ганущак [2], М. Долішній, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, О. Василик, Л. Воронова, О. Гайка, А. Гнатовська, І. Єфремова, Л. Карамушка, Т. Коляда, І. Луніна, Ю. Пасічник, М. Палій, О. Кириленко, О. Сунцова, О. Чугунов [3; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11] та інші відомі учені. Незважаючи на виявлений інтерес учених, теоретичні та методичні основи процесами децентралізації в регіонах продовжують поглиблюватися, що свідчить про подальшу актуальність опрацювання теми в теорії і практиці регіоналістики. Таким чином, в умовах динамічного розвитку економіки, попри значну кількість досліджень у даній проблематиці, питання забезпечення ефективного процесу децентралізації залишається невирішеним і потребує подальшого розроблення.

Мета дослідження. Головною метою статті є обґрунтування теоретичних і практичних положень, які розкривають зміст і передумови розвитку децентралізаційних процесів, виявляють при цьому основну проблематику здійснення реформи децентралізації, створюють засади їх подальшої систематизації й інтенсифікації.

Основні результати дослідження. Децентралізація у загальному сенсі є однією з форм демократизації суспільства, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити значущість місцевого самоврядування, здійснити передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління, активізувати населення територіальних громад на вирішення власних потреб та забезпечення власних інтересів, без створення впливових механізмів держави на суспільство, забезпечуючи механізм саморегуляції регіонального розвитку тощо.

Перший напрям децентралізаційних змін був актуалізований у 2014 р. у концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Далі стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» децентралізацію визначено напрямом реформування в державі. Процес забезпечення правових підстав розвитку децентралізації був доволі повільним, що виявило й посилювало проблематику, яка стримувала поширення реформи

децентралізаційних змін. Серед проблем, які найбільш згубно впливали на активізацію цього процесу нами виокремлено такі [2, 3, 6-8]:

- найбільш масштабною проблемою виявилася проблема дублювання повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів;

- ухвалення законодавчих рішень носило несистемний характер, який до того ж не супроводжувався й не забезпечувався вчасно розробленими механізмами реалізації пропозицій і ідей;

- адміністративно-територіальний устрій без відповідних конституційних змін не відповідав засадам децентралізації й суперечив основам побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні;

- координація дій між учасниками процесу децентралізації на регіональному рівні залишалася слабкою;

- стратегічні документи щодо регіонального розвитку не сформували реальних зв'язків між засадами державного й регіонального розвитку та децентралізаційними орієнтирами;

- прослідковувалися реальні ризики дезорієнтованості соціально-економічного розвитку у регіональному просторі;

- не вистачало організаційно-правового підґрунтя для розподілу функцій і відповідальності за умов багаторівневого управління;

- залишається неврегульованою трансфертна політика держави — субвенції з державного бюджету до місцевого становлять доволі значну частину, що означає трансфертну залежність місцевих бюджетів від державного;

- відсутніми були й залишаються до певної міри обґрунтовані стандарти суспільних послуг на регіональному рівні;

- є відсутність ясних і чітких перспектив того, що відбудеться після повного об'єднання громад, як це змінить структуру управління та розподіл адміністративних важелів і ресурсів;

- слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до процесів, що відбуваються в цілому в країні;

- відсутність підтримки з боку широких верств населення через нерозуміння й несприйняття процесу;

- в утворених територіальних громадах є наявним дефіцит кадрових ресурсів, спостерігається низька кваліфікація службовців на місцевому рівні;

- неможливість чітко встановити, як впливає формування об'єднаних територіальних громад на якість життя людини, відсутні критерії оцінки впливу складових реформи децентралізації на формування життєвого середовища громадян тощо.

У подальшому, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» забезпечив змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За період 2015-2019 рр. в Україні на добровільній створено 982 територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). На початок 2019 року в країні було створено 876 ОТГ, тобто динаміка цього процесу є відчутною.

Проте вибори керівних органів ОТГ, які є передумовою початку функціонування ОТГ, проведено лише у 806 ОТГ. Загалом же, за затвердженими перспективними планами, має бути створено 1289 ОТГ [1].

Ухвалений також Закон України «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо [1].

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем.

Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів.

Другий, як встановлено урядовими органами, і завершальний етап децентралізації подовжено на 2020-2021 рр. Уряд визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому.

Основними завданнями при цьому визначено:

- затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів;
- передача повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями й органами за принципом субсидіарності;
- створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування;
- формування ефективної служби в органах місцевого самоврядування і органах виконавчої влади;
- упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;
- розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Для продовження реформ у подальшому планується ухвалити низку важливих законів:

- про засади адміністративно-територіального устрою України;
- про службу в органах місцевого самоврядування;
- щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; про місцевий референдум;

- оновити закони про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

Особливої значущості у процесі запровадження децентралізаційних реформ набула фінансова (бюджетна) децентралізація через закріплення стабільних доходних джерел місцевих бюджетів, їх фінансової спроможності та у цілому забезпечувала засади подальших кроків реформування.

Фінансова децентралізація напряду пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин, коли органам місцевого самоврядування делеговано повноваження щодо ухвалення рішень у сфері бюджетних відносин, регулювання ставок оподаткування щодо окремих місцевих податків і зборів, запровадження податкового стимулювання для обраних галузей і сфер економіки на регіональному рівні. За такого підходу створюються конкурентні засади регіонального розвитку, мотиви до пошуку альтернативи розвитку регіональних можливостей, додаткових фінансових ресурсів, забезпечуються засади фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до сталого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Основними принципами фінансової децентралізації влади в Україні є:

- ефективна та прозора фінансова діяльність органів державної влади, місцевого та регіонального самоврядування, що виключає дублювання функцій, здійснення неефективних дій, роздуття бюрократичного апарату;

- відповідальність органів місцевого та регіонального самоврядування за виконання власної компетенції з надання суспільних благ повинна бути повною та винятковою;

- максимальна передача прав, функцій та відповідальності щодо фінансової діяльності місцевому та регіональному самоврядуванню за умов збереження єдності держави;

- максимальне залучення населення до участі в рішенні місцевих та регіональних справ;

- пріоритет розвитку суспільного саморегулюючого фінансового механізму над бюрократичним державним фінансовим механізмом;

- забезпечення гарантованого Конституцією України рівня життя в усіх регіонах держави;

- досягнення відповідності в обсягах переданих повноважень щодо здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює площу доступності суспільного блага для споживачів.

Актуальним завданням для України на сьогодні є фінансовий аспект удосконалення процесу розподілу функцій, фінансових ресурсів і

відповідальності за їх використання між державними і місцевими рівнями управління (фінансова децентралізація) в напрямку розширення повноважень місцевих органів влади у фінансово-бюджетній сфері та сфері міжбюджетних відносин з одночасним закріпленням за місцевими бюджетами на стабільній основі достатньої за обсягом ресурсної бази.

Перш за все варто зазначити, що даний процес залежить від основних цілей, завдань, а також від механізмів реалізації фінансової децентралізації на державному та регіональному рівні і визначається збалансованістю окремих локальних потреб територіальних громад та макроекономічних потреб держави [3, 7].

Висновки. Результати реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка триває в Україні з 2014 року, підтвердили її важливість для розвитку кожної громади і країни в цілому. Реформа бюджетної децентралізації передбачає стимулювання територіальних громад до фінансової автономії, напряду пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин, коли органам місцевого самоврядування делеговано повноваження щодо ухвалення рішень у сфері бюджетних відносин, регулювання ставок оподаткування щодо окремих місцевих податків і зборів, запровадження податкового стимулювання для обраних галузей і сфер економіки на регіональному рівні. За такого підходу створюються конкурентні засади регіонального розвитку, мотиви до пошуку альтернативи розвитку регіональних можливостей, додаткових фінансових ресурсів, забезпечуються засади фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Водночас, наявність невирішених проблеми створює реальні перешкоди до забезпечення успішного регіонального розвитку та потребує як законодавчого вирішення, так і є створення дієвого інструментарію інтенсифікації децентралізації в межах загальнодержавної стратегії розвитку регіонів.

- 1 «Децентралізація влади» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>
2. Ганушак. Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
3. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Офіційний портал Верховної Ради України: <https://www.rada.gov.ua>
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333(р) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
6. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. К.: НІСД, 2015. 80 с.
7. Соціально-економічний розвиток територіальних громад Центральної України в умовах децентралізації: науково-аналітична доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. Львів, ІРД НАНУ. 2019. 104 с.
8. Тірк У. Фіскальна децентралізація в Україні / У. Тірк. Режим доступу: www.c-ed.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf.
9. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / [Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А. та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук Я.А. Жаліло. К.: НІСД. 2020. 153 с.

10. Гречко О.О. Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей та традицій. проблеми теорії та практики. Форум права. 2015. № 1. С. 68-74.

11. Кришень О.В. Сучасні тенденції формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2020. Вип. 1 (44). С. 52-54.

-
1. «Detsentralizatsiia vlady» [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <http://decentralization.gov.ua>
 2. Hanushchak, Yu. Reforma terytorialnoi orhanizatsii vlady / Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini - DESPRO». K.: TOV «Sofii-A». 2013. 160 s.
 3. Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu. Analitychna dopovid. Avt.: Zhalilo Ya.A., Shevchenko O.V., Romanova V.V. ta in. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. K.: 2019. 115 s.
 4. Zakon Ukrainy «Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad» Ofitsiinyi portal Verkhovnoi Rady Ukrainy: <https://www.rada.gov.ua>
 5. Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: zatverdzhena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku №333(r [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <http://www.kmu.gov.ua>
 6. Priorytety reformuvannia ta napriamy perspektyvnoho rozvytku mizhbiudzhethnykh vidnosyn v umovakh biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini. K.: NISD, 2015. 80 s.
 7. Sotsialno-ekonomichni rozvytok terytorialnykh hromad Tsentralnoi Ukrainy v umovakh detsentralizatsii: naukovo-analitchna dopovid / nauk. red. d.e.n., prof. Storoniaskoi I.Z. Lviv, IRD NANU. 2019. 104 s.
 8. Tirsk U. Fiskalna detsentralizatsiia v Ukraini / U. Tirsk. Rezhym dostupu: www.c-ed.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf.
 9. Detsentralizatsiia i formuvannia polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini: nauk. dop. / [Shevchenko O.V., Romanova V.V., Zhalilo Ya.A. ta in.]; za nauk. red. d-ra ekon. nauk Ya.A. Zhalila. K.: NISD. 2020. 153 s.
 10. Hrechko O.O. Pryntsyp zbalansovanosti i sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv z urakhuvanniam yikh osoblyvosti ta tradytsii. problemy teorii ta praktyky. Forum prava. 2015. № 1. С. 68-74.
 11. Kryshen O.V. Suchasni tendentsii formuvannia, realizatsii ta rozvytku rehionalnoi sotsialnoi polityky v Ukraini. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2020. Vyp. 1 (44). С. 52-54.