

1.2. Роль децентралізації для регіонального розвитку в Україні в умовах глобалізаційних процесів

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління.

Публічна влада виступає у двох формах – державної влади та місцевого самоврядування. Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та підприємств для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення. Одним із способів оптимізації державного управління є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою. Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається і дотепер – час від часу ще робляться деякі вдосконалення і корегування. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Проблема децентралізації влади в Україні не є новою, проте залишається актуальною, оскільки за існуючої системи державотворення – управління занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях є не досить динамічним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади, і, як результат – відчуженість людей від неї. З огляду на це потребує вдосконалення та приведення у відповідність з Конституцією України правове регулювання цих проблем. Насамперед це стосується розвитку місцевого самоврядування,

стратегічного планування, і особливо бюджетної політики держави. Удосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства, в рамках процесів глобалізації, вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим.

Тема децентралізації влади в українській практиці державотворення завжди посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 році. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію тощо.

В Україні за роки незалежності були зроблені перші кроки для інституціонування демократичної децентралізації в плані створення правової основи для процесу децентралізації. Чинна Конституція закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладеному в 1992 році. Наступним кроком у створенні правової основи для децентралізації влади стали закони «Про місцеві державні адміністрації» (1997) та «Про місцеві адміністрації» (1999). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого

самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування.

Регіональна політика є особливим видом державної політики та здійснюється на трьох рівнях: на національному її реалізують центральні (загальнонаціональні) органи влади стосовно окремих регіонів (областей); на суб-національному регіональна політика здійснюється регіональними (місцевими) органами влади та управління стосовно більш дрібних територій (аж до окремих населених пунктів – міста, села, селища, що знаходяться на території конкретної області (району) країни); на міждержавному (міжнародному) регіональна політика проводиться міждержавними інститутами, що діють у межах регіональних інтеграційних об'єднань (наприклад, Європарламент).

Відповідно до Указу Президента України, в даний час, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України доручено підготувати проект Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року відповідно до стандартів Європейського Союзу.

Підвищення ролі регіональної політики в у функціонуванні української держави, поступовий перехід від короткострокового до середньострокового планування в галузі регіонального розвитку, підвищення вимог до подальшої децентралізації в ресурсному забезпеченні регіонального розвитку – все це вимагає вдосконалення управління у сфері регіонального розвитку.

Важливість стратегічного планування в якості важеля для прямого державного впливу на процеси стійкого відтворення регіональних систем збільшується на сучасному етапі реформування системи регіонального розвитку. Стратегічне планування регіонального розвитку було започатковане в Україні у 2006 році – з моменту прийняття одного з найважливіших

інструментів для стратегічного планування в Україні – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації розробили стратегії регіонального розвитку з метою забезпечення реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року, а також узгодження довгострокових національних пріоритетів регіонального розвитку з реалістичними стратегічними напрямками регіонального розвитку на місцевому рівні.

Тим не менш, регіональний розвиток показує ряд проблем на сучасному етапі. Аналіз чинного інституційно-правового поля України у сфері забезпечення стабільного збалансованого регіонального розвитку дозволяє визначити системні проблеми, що гальмують процес реформування державного управління регіональним розвитком.

Недосконалість інституційно-правового забезпечення створює реальні перешкоди формуванню стратегічних орієнтирів регіонального розвитку.

Загальна модель організації влади на регіональному рівні, унормована в Конституції України, втілюючи певні європейські засади регіонального самоуправління (ст. ст. 5 і 132), не відповідає повною мірою принципам і положенням основного європейського документа із цих питань – Хартії. Основними з-поміж цих невідповідностей є такі:

- регіональний рівень (область, район) перебуває у віданні центральної ланки державного управління, оскільки в Конституції України, а отже, і в законодавстві загалом відсутнє положення щодо наявності виконавчого органу в районній та обласній рада;

- не визначено статус правосуб'єктності регіонів, представництво їхніх власних місцевих (локальних) інтересів, статус регіонального самоврядування (це підтверджує редакція частини четвертої ст. 140 Конституції України, в якій зазначено, що обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а не областей та/або районів);

- не унормовано питання проведення незалежного зовнішнього аудиту місцевих бюджетів відповідно до вимог ст. 18 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, прийнятої INTOSAI (Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю), членом якої з 1998 р. є Рахункова палата України. Згідно з вказаною нормою здійснення зовнішнього аудиту ефективності державних фінансів та ефективності органів державної влади і місцевого самоврядування є виключною прерогативою вищого органу контролю державних фінансів. Можливість адміністративного контролю над виконанням місцевих бюджетів у частині делегованих повноважень з боку вищого органу державного контролю не виключається у ст. 8 Хартії. Проте в Україні діяльність Рахункової палати передбачає контроль лише за використанням коштів Державного бюджету України (ст. 98 Конституції України).

Серед найбільш вагомих ризиків та явних перешкод на шляху реформування системи державного управління регіональним розвитком – поширення корупції.

За підсумками проведеного в Гавані Генеральною Асамблеєю ООН міжрегіонального семінару з проблем корупції (1990 р.) у Кодексі поведінки посадових осіб корупцію було визначено як незаконне отримання державним службовцем особистої чи колективної вигоди, а також зловживання службовим становищем для досягнення такої вигоди. Існує дуже багато визначень корупції, які так чи інакше відображають окремі складники цього багатоаспектного явища. Проте вони вказують на схильність посадової особи, наділеної дискреційними повноваженнями, до використання службових можливостей для незаконного особистого збагачення.

Масштаби поширення корупції в Україні не зменшуються протягом тривалого часу попри антикорупційні заходи, що вживаються на різних рівнях державної влади. Корупційні відносини руйнують засади публічності та суспільної довіри до влади, у т. ч. місцевої та регіональної. У системі державного управління регіональним розвитком корупційні прояви існують під

час формування бюджетної політики, при здійсненні державних закупівель чи визначенні виконавців замовлень, що фінансуються з державного або місцевого бюджету тощо. За подібних умов корупція на регіональному рівні де-факто відіграє функцію паралельного (тіньового) державного управління. У результаті негативного впливу корупції порушується діловий клімат, спотворюються засади ринкової конкуренції, порушуються принципи прозорості приватизації державного майна, гальмується розвиток підприємництва.

Високий рівень корупції на регіональному рівні є системною проблемою соціально-економічного розвитку українських регіонів (поряд із інерцією виживання за рахунок допомоги «від бюджету до бюджету» та домінуванням тактики «латання дірок» над довгостроковою політикою розвитку свого регіону).

Підприємництво та громадськість на регіональному рівні дедалі частіше стикаються з механізмами відтворення кругової поруки, за якої місцеві чиновники, податкові та митні органи прикривають один одного. Корупційні дії часто супроводжують діяльність бюро технічної інвентаризації, пожежних інспекцій, СЕС, митниці, податкової інспекції та інших державних інституцій, що наділені контрольно-інспекційними та дозвільними функціями, володіють компетенцією щодо перевірки (регулювання) підприємницької діяльності.

У інституціональній економіці виникнення корупції пов'язують із високою «ціною підкорення закону»: йдеться про грошові та альтернативні витрати суб'єктів господарювання, пов'язані з жорстким дотриманням законодавства. Отже, якщо офіційна «ціна підкорення закону» вища, ніж витрати на корупційні дії, то корупція розвиватиметься швидкими темпами. Таким чином, найбільш дієвим способом подолання корупції є запровадження регуляторних заходів, спрощення дозвільних процедур поряд з поступовою передачею більшої частини управлінських функцій на регіональний локальний рівень та приведення національного законодавства до стандартів демократичних країн.

В Україні неодноразово розглядалися ідеї щодо сприяння регіональному та місцевому розвитку в Україні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та у межах концепції «доброго врядування». Головними принципами домінуючої в Європі системи «доброго врядування» є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті управлінських рішень. В українських реаліях це передбачає наближення управління до людей, їхню безпосередню участь у різних формах місцевого та регіонального управління, заміну взаємовідносин за принципом «керівник–громадянин» на відносини типу «постачальник послуг–клієнт». У межах політики запобігання корупції дія концепції пов'язується із реформуванням системи державної служби та спрямовується на встановлення бар'єрів щодо пріоритетності особистих інтересів перед суспільними. Світова практика свідчить, що такі принципи найбільш ефективно діють у країнах з децентралізованою системою управління.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі ставить нові завдання у цій сфері для реалізації потенціалу окремих регіонів, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тому чітке розуміння децентралізації має теоретичне і прикладне значення, адже дозволить належно вивчити теоретичні засади та відповідний практичний досвід цього процесу, визначити напрями та перспективи його реалізації в умовах української дійсності.

Децентралізація у загальному вигляді – це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. Під децентралізацією часто розуміється перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Її

визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики.

Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень здійснюється за принципом «завдання, які можна успішно виконувати на найнижчому рівні управління (наприклад, на рівні муніципалітетів), повинні здійснюватися саме там, тоді як за завдання, що є поза межами невеликого муніципалітету, мають відповідати регіональні органи управління».

Важливим для оптимізації державної влади є обмеження кола її владних прерогатив, яке у сучасній літературі визначається як «функції загальних справ» (найбільш загальні напрями розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави). Адже великої шкоди для суспільства може завдати надмірна концентрація виконавчої влади, яка є найбільш ієрархічною, пов'язана з організацією управління на всіх рівнях публічної влади. Саме регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децентралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу територіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов'язків, притаманних населенню територіальної громади, зокрема, право на місцеве (регіональне) самоврядування.

У багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку. Це в повній мірі стосується й України. Розвиток, звичайно, можливий і без децентралізації, але перевага сильних органів місцевого самоврядування в більш ефективному управлінні, про що йшлося раніше, сприяє покращанню місцевих та регіональних проектів розвитку. Місцеве самоврядування може усунути інституційні та юридичні перешкоди і заохочує інноваційні форми вирішення місцевих проблем. Заходи з розвитку за участю громадян дозволяють планувати діяльність у відповідності до специфічних потреб місцевого населення.

Місцевий та регіональний розвиток сьогодні є складовою частиною діяльності місцевих органів влади та територіального устрою в країнах Європейського Союзу.

Впровадження децентралізації, створення та зміцнення відповідних інститутів на регіональному рівні переважно є частиною процесу. Оскільки ЄС надає великого значення регіональній політиці, для країн-кандидатів є важливим рухатися у цьому напрямку та адаптувати своє законодавство у відповідності до складових регіонального підходу.

Світовий досвід свідчить, що більшість громадян готові робити свій внесок у місцеві проекти (програми, стратегії) розвитку, коли вони можуть брати участь у прийнятті рішень і відчувають, що проект покращує конкретні умови проживання. Дозволяючи місцевим громадам визначати, як потрібно планувати ту чи іншу програму розвитку, органи місцевого самоврядування цим самим зміцнюють їхні почуття власності та відповідальності за проект. Це також створює персональну зацікавленість конкретного громадянина в успішному завершенні програми. Тому громадяни витратять більше часу та ресурсів на досягнення цілей проекту, що, в свою чергу, допоможе досягти кращих результатів, аніж у випадку, коли рішення про заходи програми приймаються далеким центральним урядом. Органи місцевого самоврядування можуть зробити розвиток більш сталим шляхом безпосереднього залучення громадян до реалізації проектів. Можливість брати участь у плануванні проектів (програм, стратегій) розвитку на ранніх стадіях, в свою чергу, заохочує місцеве населення належним чином контролювати і захищати результати проектів.

Основною метою децентралізації повноважень та відповідальності в країнах Європи є забезпечення регулярних суспільних послуг та впровадження стратегічного місцевого розвитку, що призведе до покращення якості послуг і місцевих стандартів життя. Передача окремих повноважень на місцевий рівень покращить процес прийняття рішень і визначення пріоритетів, кількість, якість та вартість послуг відповідно до уподобань місцевих користувачів послуг.

Перші кроки на шляху до покращання суспільних послуг пов'язані з розподілом повноважень та сфер відповідальності між різними рівнями управління. Це стає можливим тільки тоді, коли чітко визначені функції та повноваження передаються від одного рівня влади до іншого, особливо від центрального уряду до органів місцевого самоврядування.

Для успішних реформаторських дій децентралізація функцій повинна відбуватися поряд з передачею достатніх фінансових ресурсів та майна для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування якісних та доступних послуг. Коли фінансові ресурси надаються органам місцевого самоврядування, тоді вони можуть генерувати свої власні доходи, встановлюючи та збираючи податки та збори за надані послуги, керуючись при цьому принципами компенсації вартості послуг. Необхідні фонди також створюються шляхом ефективного управління комунальною власністю та вільною частиною бюджету, що повністю залежить від рішення, прийнятого органом місцевого самоврядування.

Самодостатність та автономія бюджетних витрат на розподіл місцевих послуг дає можливість органам місцевого самоврядування надавати якісні та доступні суспільні послуги у відповідності до потреб та пріоритетів своїх громадян. Вони регулюють процес надання послуг, базуючись на коротко- та довготерміновому стратегічному плануванні, у т.ч. у сфері регіонального розвитку.

Упродовж останніх років простежується фактична кризовість стану практично всіх сфер соціально–економічного життя України, а це свідчить за низьку ефективність управління країною. Криза державного управління, зокрема регіональним розвитком, багатьма науковцями та практиками пояснюється цілим рядом недоліків самого процесу управління. Один з них пов'язаний з переплетінням функцій різних гілок влади на різних рівнях управління, а, отже, під час моделювання чи аналізу органів управління однією з центральних проблем є співвідношення централізації та децентралізації в ієрархічних структурах.

Нежиттєздатність надмірної централізації засвідчила історія ХХ сторіччя. Історично система централізації виявила межі своєї ефективності, які визначаються негнучкістю централізованих систем, домінуванням відношень панування, насильства, придушення, насамкінець, тенденцією до переродження централізму у диктаторські, авторитарні та тоталітарні політичні режими. Якщо за керованими залишається тільки виконання, а виключно всі управлінські функції за керівниками, то управління є високоцентралізованим.

Якщо ж керівництво обмежується постановкою мети для своїх підлеглих, а планування досягнення цілей, контроль проміжних результатів залишає на їх розсуд, то тут вже спостерігається тенденція до децентралізації управління. І чим більше управлінських функцій делеговано виконавцям, тим вищим буде ступінь децентралізації управління.

Надмірна централізація не може бути ефективною через складну диференціацію інтересів та потреб різних частин держави. Можливості ефективного державного впливу на суспільні процеси навіть за найкращих намірів є досить обмеженими, і держава нездатна розв'язати всіх проблем, які постають перед громадянами. Високий ступінь централізації управління регіональними і місцевими проектами зазвичай негативно впливає на залучення інвестицій, призводить до втрати можливості вчасно і якісно реагувати на потреби регіонів і міст та сприяти їхньому забезпеченню необхідними ресурсами. Централізація корисна лише в певних межах, а вони ще й змінюються залежно від того, про яку конкретно службу йдеться. Лише практика дозволить після багатьох пробних експериментів визначити формулу з найменшим відсотком шкоди». А надмірна децентралізація не може бути ефективною через реальне переплетення соціально–економічних проблем, виникаючих як по вертикалі, так і по горизонталі. Недостатнє управління може виявитися настільки ж деструктивним явищем, як і надмірне.

Співвідношення централізації й децентралізації у сфері управління – це не поєднання двох складових, де збільшення одного елемента спричинює зменшення іншого. Діалектичний взаємозв'язок між ними складний. Якщо

дотримуватися з певного оптимуму, то відхилення від нього при визначенні вагомості одного елемента порушить і функціонування іншого. Система має системні властивості, які неможливо відшукати в її елементах. Неможливо передбачити властивості системи в цілому, розбираючи та аналізуючи її по частинах. Єдиний спосіб виявити та вивчити ці властивості – це змусити запрацювати всю систему. Саме синергетичний підхід є оптимальним у нормалізації та поліпшенні стану управління державою.

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

Перед управлінням регіональним розвитком постає нелегке завдання: одночасно вирішувати як диференційовані, так і інтеграційні проблеми. Ефективність децентралізації прийняття рішень перебуває у прямій залежності від диференціації інтересів. Соціально–економічна диференціація високорозвиненого суспільства передбачає переплетення інтересів різних прошарків суспільства у результаті соціального обміну. Тим активніший соціальний обмін, чим різноманітніші інтереси та потреби, що артикуються різними соціальними групами.

Необхідно знайти раціональне співвідношення діяльності різних рівнів влади для своєчасного, повного та якісного забезпечення населення послугами. Чільною тенденцією у сучасних моделях влаштування державного управління є чіткий розподіл сфер діяльності, функцій та відповідальності між різними рівнями влади. Це дозволяє уникнути конфліктів та перекладання відповідальності між ієрархічними рівнями у державному управлінні. В економічному сенсі децентралізація викликана визнанням необхідності раціональніше, ніж у минулому, використовувати державні ресурси.

Для сприяння процесу децентралізації, посилення місцевого самоврядування та створення сприятливого середовища для широкої громадської участі у плануванні, здійсненні та оцінці результатів розвитку в

ряді країн створюються інституціональні структури регіонального розвитку, які є ключовим компонентом національної політики. Наприклад, у Чеській Республіці існує Міністерство регіонального розвитку. В Естонії відповідальним міністерством є Міністерство внутрішніх справ, у Польщі – Міністерство економіки. У Румунії спеціальне міністерство відсутнє, а розвитком регіонів керує Рада з Реформ, що входить до структури Ради Міністрів.

У більшості центральних та східноєвропейських держав існують національні агенції з питань регіонального розвитку як виконавчі агенції, що допомагають відповідному міністерству як відносно незалежні інституції. У Румунії вони мають законодавчо визначені функції та є громадськими неприбутковими організаціями, обов'язковими для регіонів. У Польщі та Чеській Республіці агенції регіонального розвитку – це неурядові організації із залученням державних інституцій, що функціонують як прибуткові асоціації, або як неприбуткові організації (фонди у Польщі, асоціації у Чехії).

На сучасному етапі в Україні першочерговим завданням є збереження унітарного державного устрою України з одночасною децентралізацією – важливою складовою оптимізації системи органів державної влади і місцевого самоврядування. Отже, визначальними в умовах демократизації українського суспільства, європейської інтеграції є його реалізація відповідно до існуючих міжнародних стандартів і потреб людини, трансформація системи влади і територіальної організації. Надмірне посилення центральної влади – шлях до централізму, а результатом безмежної самостійності регіонів можуть стати сепаратизм, руйнування державності. Звідси завданням для науки і практики є пошук і забезпечення таких механізмів, які підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність, єдність держави і прагнення регіонів реалізувати власний потенціал, надавати відповідні послуги населенню та максимально ефективно реалізовувати стратегії регіонального розвитку.

Вивчення та дослідження стану децентралізації, а саме фінансово-правових складових цього державного процесу в Україні, аналіз процедури законодавчого здійснення та правове регулювання українським законодавцем фінансової децентралізації на сучасному етапі в країні з урахуванням зарубіжного досвіду.

16 вересня 2014 року свій вибір Україна закріпила ратифікацією Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Серед ключових реформ, які дозволять реалізувати на практиці Угоду про асоціацію України та ЄС, безумовно, є децентралізація державного управління. В сучасних умовах економічного та суспільного розвитку України важливим кроком є проведення процесу децентралізації влади. Відомо, що децентралізація влади є невід'ємною часткою існування демократичного суспільства. Децентралізація зумовлена прагненням України до підвищення рівня забезпечення та надання державних стандартів та послуг, усунення економічної нестабільності, прискорення соціального та економічного розвитку держави. Демократично розвинені країни пройшли цей процес в різні часи. Тому питання проведення децентралізації на сучасному етапі реформування системи управління Україною нерозривно пов'язано із теоретичним розумінням самого поняття та історичним досвідом цих процесів. Децентралізація влади в розумінні фінансистів є бюджетна децентралізація (або децентралізація фінансових ресурсів).

Чинна теорія фіскального федералізму розглядає питання, що ж краще: бюджетна централізація чи децентралізація, а також стверджує, що будь-які децентралізаційні процеси відображують складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів. На жаль, поки науковці (ні економісти, ні юристи) не розкрили критерію визначення оптимального рівня централізації чи децентралізації бюджетних коштів для формування доходних частин Державного та місцевих бюджетів⁴. Саме економічна теорія фіскального федералізму повинна дати відповідь на це запитання.

⁴ Хамініч С. Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С. Ю. Хамініч, В. М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету. – 2011. – Вип. 5(2). – С. 148-158. – С. 149.

Критичний аналіз визначення поняття «децентралізація» у працях багатьох науковців доводить, що децентралізацією є комплекс явищ, складові якого різні науковці визначають неоднаково. Але, незважаючи на різні погляди щодо визначення поняття децентралізації, автор підтримує думку про те, що основоположним є визначення її у світлі взаємозв'язків між центральним та місцевими органами влади, про їх різні повноваження (фіскальні, політичні, Міхаель Белл стверджує те, що децентралізація – це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової. Початком децентралізації крізь призму різного роду повноважень є те, що ці повноваження мають власний вимір та власні цілі⁵. Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і місцевим органом управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація. Основоположником останньої ідеї був американський економіст Ч. Тібо. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу місцевим органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Він довів, що лише при фіскальній автономії місцевих органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням – споживачів згідно з їхніми потребами.

Значний внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації зробив англійській учений-економіст В. Оутс. Він запропонував таке її визначення: «децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями»⁶. Регіональні й місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією.

Централізована система має асиметричний розподіл ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку

⁵ Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. по-сіб. / О. О. Сунцова. – К.: ЦУЛ, 2010. – 488 с. 15. Social Change and Modernization. Lessons from Eastern Europe. Editor Bruno Grancelli. – Berlin – New York, 2005. – 218 p. 16. Roskin M. G. The Emerging Party Systems of Central and Eastern Europe. – Ibid. 2003. – 223 p. – С. 267.

⁶ Андрущенко В. Л. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми / В. Л. Андрущенко, О. П. Кириленко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 91–94. – С. 93.

ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції. Зр зуміло, що децентралізація у фінансовій та бюджетній системах в Україні є складне питання, на розгляд якого безліч вчених приділило свою увагу. Така множинність поглядів дає нам можливість судити про неоднозначність цього процесу та створює проблему його дослідження на теоретичному рівні. Отже, проводячи політику децентралізації, треба спочатку детально розібратися в цьому питанні і зробити зважені та обґрунтовані кроки до успіху⁷.

Перш за все, за розумінням не лише юристів, слід розуміти, що децентралізація влади – це зміна системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої значна частина функцій центральної влади нею ж передається до місцевих органів влади та ініціативної самоорганізації громадян (волонтерів), тобто відбувається скасування або послаблення централізації влади. Тобто, відбувається необхідний процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Робиться це з метою оптимізації та підвищення ефективності управління та найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Вчені виокремлюють дві протилежні моделі, які описують відносини всередині держави – моделі партнерства і посередництва. Вибір конкретної моделі зумовлений, перш за все, історією виникнення держави. Держави, які були утворені через об'єднання окремих частин (спільнот) з метою взаємної допомоги і захисту (Швейцарія, Нідерланди, Англія), будують модель партнерства. В такій моделі характерне розуміння важливості місцевої влади як механізму досягнення інтересів громадян окремої місцевості або спільноти. Так, у Швейцарії діє понад 3 тисячі муніципалітетів, у США – більше 80 тисяч місцевих органів влади⁸.

⁷ Як має виглядати бюджетна децентралізація в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/finances/z-nebes-nazemlyu-yak-maye-viglyadati-byudzhnadecentralizaciya-v-ukrayini_.html.

⁸ Парламентські вісті: Електронний журнал / Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. – № 2 (Хроніка законотворення) – 469 за 9-14 лютого 2015 року.

Друга модель притаманна там, де країна історично сформувалися авторитарними тенденціями. У цих державах місцева влада, як правило, розглядалася як підпорядкований посередник, а всі важливі сфери соціальних відносин контролював центр, значно обмежуючи функції місцевої влади. В такій ситуації передбачається, що держава повинна бути гарантом соціально-економічної стабільності, і може захистити громаду від неефективного використання місцевих ресурсів та перевищення влади на місцях. Це стосується і України в тому числі. Так, за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року та проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» було винесено на обговорення Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁹.

За цим документом виокремились аспекти проблем, які найбільше хвилюють громаду та керівників органів місцевого самоврядування. Вони стосуються суто управлінських питань, але, зокрема, щодо фінансово-правових проблем, то є такі:

- наповнення місцевих бюджетів. Вони є самостійними, тобто не включаються до Державного бюджету України і у випадку нестачі коштів з Державного бюджету за міжбюджетним регулюванням направляються міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій вирівнювання, які визначаються їм за формульною методикою;
- зростання повноважень громади може відбуватися з урахуванням можливості для ресурсного наповнення місцевого бюджету, а у них нема первинних фінансових засобів для запуску певних проектів та програм;
- виникає ситуація по організації та здійсненні інших методів фінансового контролю з боку держави щодо управління місцевими коштами;
- відсутнє чітке визначення рівня субсидіарності, в результаті чого виникають проблеми на рівні громад, районних та обласних рад, які

⁹ План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 18.06.2014 № 591-р. / Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ре- сурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>.

- будуть боротися за власну самостійність та можливість управляти за рахунок виділення додаткового фінансування¹⁰.

Автори вважають, що лише наведений перелік можливих не врегульованих проблем розподілу повноважень і фінансів можуть привести до питання адміністративного устрою держави, тобто федералізації країни, а це вже історично не обумовлений шлях розвитку української держави.

За оцінками вчених та експертів при залишенні на місцях від 60 до 80 % фінансових ресурсів можна говорити про реальну децентралізацію влади. Передбачено, на першому етапі вирішення комунальних проблем, фінансування медицини, освіти, соціальних питань, які ляжуть важким тягарем на громади, райони та області, проводити через державні освітні, комунальні, медичні субвенції, тобто адресні трансферти з конкретною метою витрачання коштів¹¹.

Не є новим, що нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин українськими експертами було розроблено з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Зокрема, були досліджені позитивні здобутки бюджетних реформ у Польщі та Німеччині щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання.

Яскравим прикладом може слугувати Польща, в котрій децентралізація втілювалась через адміністративно-територіальну реформу з укрупненням воєводств, яку підтримали практично всі парламентські політичні сили, однак чинився опір на регіональному та локальному рівнях. Як наслідок, замість запланованих 12 великих воєводств було утворено 16 (при цьому за основу фактично був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 р.), а кількість повітів порівняно із проектом було збільшено майже вдвічі. Унаслідок цього плани уряду щодо створення

¹⁰ План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Праця, зазначена на с. 45.

¹¹ Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2(20). – С. 145-151. – С. 148.

фінансово сильних повітових бюджетів залишилися значною мірою нереалізованими. Укрупнення ж територіальних громад відбулося у примусовому порядку ще у 1990 році. Практично такий самий спротив ми зараз спостерігаємо у відповідь на недолугі дії Кабміну та ОДА щодо створення «добровільного» об'єднання територіальних громад¹².

Досягши помітних успіхів на ниві проведення реформ, польський уряд у 1999 р. приступив до реалізації нових аспектів у реформаторському курсі.

Насамперед, одночасно з реформуванням системи охорони здоров'я, освіти та соціального захисту відбулася адміністративно-територіальна реформа на пріоритеті принципів децентралізації та субсидіарності. У ході цих реформ 49 воєводств були замінені 16 більшими та незалежними адміністративними районами та була впроваджена система демократичного місцевого урядування. Водночас, рівень децентралізації в Польщі доволі поміркований, зокрема він є нижчим, ніж у більшості країн ЄС. Польські зміни все ще залежать від коштів центрального уряду, оскільки доходи місцевих органів управління складають лише 17 % сукупного обсягу державних доходів. Місцеві податки є дуже обмеженими, і місцевій владі відмовили в наданні права на ведення економічної діяльності в таких сферах, як спекулятивна купівля-продаж земельних ділянок. Утворення дієвих самодостатніх місцевих органів влади надало місцевій еліті можливість діяти відносно незалежно від директив центрального уряду. Вперше за багато десятиріч дрібні підприємці, місцеві посадові особи та директори місцевих державних підприємств отримали шанс на незалежну діяльність. Була уможливлена поява місцевих політичних лідерів, їх ініціативам надали порівняну свободу у формуванні основ життєдіяльності відповідних спільнот. Сутністю системної зміни на місцевому рівні стало право розподіляти бюджетні кошти відповідно до преференцій та потреб, які визначалися на місцевому рівні. При цьому перелік завдань, за виконання яких несуть відповідальність місцеві органи управління, зазнав суттєвого розширення. Прямо чи опосередковано, це уможливило

¹² Бикадорова Н. О. Праця, зазначена на с. 46.

досягнення успіху на місцевому рівні за трьома напрямками: державні інвестиції; зростання малого бізнесу; розвиток громадянського суспільства на місцевому рівні. Це, у свою чергу, зумовило виразне поліпшення умов життя для членів територіальних утворень¹³.

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель державотворення, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні відповідно до сучасних, європейських стандартів публічного управління. Найбільш вдалою концепцією для України є концепція децентралізації влади.

Основними перевагами децентралізації державної влади є: прозорість і спрощення процесу прийняття рішень, покращання якості розгляду звернень громадян до органів влади, сприяння розвитку місцевих економік та стратегічному плануванню, більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві першочергові потреби та ін. До недоліків можна віднести наступне: диспропорції і нерівномірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам, неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій тощо.

Забезпечення процесу децентралізації публічної влади має бути розпочате з прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який покликаний врегулювати об'єднання громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. У загальному вигляді на нинішньому етапі необхідно встановити раціональні відносини між МДА та органам

¹³ На шляху до Європейського Союзу: досвід Польщі / упор. Л. Шевченко, Ю. Сиротюк. – К.: Відкрите суспільство, 2005. – 148 с.

місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має зберегти свої права з одночасним здійсненням частини функцій виконавчої влади. Межі взаємодії між цими органами та способи вирішення між ними конфліктів має встановлювати законодавство.

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур та запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних службовців. Отже, децентралізація публічного управління має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України з урахуванням інтересів місцевого самоврядування.

1.3. Адаптація вітчизняних підприємств до впливу глобалізаційних процесів

Вітчизняні підприємства протягом семидесяти років ХХ ст. працювали в умовах централізованої планової економіки за відсутності систем інноваційного та стратегічного управління та не були самостійними. Їх діяльність була побудована на щорічному виконанні доведених «зверху» п'ятирічних планів.

Починаючи з 1991 року розпочався процес трансформації, за якого стара економічна система була зруйнована, а нова, ринкова, тільки почала створюватися, розірвалися економічні зв'язки з Росією та країнами СНД. Зі