

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

INSTITUTIONAL CHANGES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE PROCESS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

У статті розглянуто інституційні зміни органів місцевого самоврядування у процесі фінансової децентралізації. Розглянуто зміст децентралізації в трьох аспектах: деконцентрації, делегування та деволюції. Наведено основні види децентралізації та проаналізовані основні її принципи. Розглянуті основні переваги та позитивні наслідки адміністративно-територіальної реформи України. Наведено основні принципи фінансової децентралізації в Україні. Запропоновано рекомендації щодо удосконалення інституційних важелів ефективного функціонування створених у наслідку реформи децентралізації нових інститутів – об'єднаних територіальних громад. Основний сенс фінансової децентралізації полягає у передачі фінансових ресурсів та владних повноважень до органів місцевого самоврядування з центральних органів влади за рахунок дотримання принципу субсидіарності. Наслідком реформування адміністративно-територіального устрою України стало не тільки створення об'єднаних територіальних громад, а в цілому реформування фінансової системи країни, що викликало гостро необхідність зміцнення та розширення бази фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: фінансова децентралізація, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, інституційні зміни, фінансові ресурси.

The article considers the institutional changes of local governments in the process of financial decentralization. The content of decentralization is considered in three aspects: deconcentration, delegation and devolution. The main types of decentralization are presented and its main principles are analyzed. The main advantages and positive consequences of the administrative-territorial reform of Ukraine are considered. The basic principles of financial decentralization in Ukraine are given. Recommendations for improving the institutional levers for the effective functioning of the new institutions created as a result of the decentralization reform - united territorial communities. The main meaning of financial decentralization is the transfer of financial resources and power to local governments from central government through compliance with the principle of subsidiarity. The consequence of reforming the administrative-territorial structure of Ukraine was not only the creation of united territorial communities, but in general the reform of the financial system of the country, which necessitated strengthening and expanding the financial resources of local governments. Strengthening the material and technical base and financial capacity in the current conditions of territorial development of Ukraine has significantly strengthened the role of local budgets. Sufficient local budget revenues strengthen the financial independence of local governments, allow them to intensify economic activities and infrastructure in the respective territorial communities, as well as identify and use alternative sources of local budget revenues, which significantly increases the financial capacity of administrative units. The goal of financial decentralization is not only to improve the quality and efficiency of public services at the local level, but also to ensure economic growth, sustainable economic development of territories and improve the financial stability of local budgets.

Key words: financial decentralization, local self-government bodies, local budgets, institutional changes, financial resources.

УДК 336.352

DOI: <https://doi.org/10.32843/infrastuct65-27>

Логвіновська С.І.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фінансів
Одеської національної економічної
університет

Маринів Д.М.

аспірант
Одеської національної економічної
університет

Lohvinovska Svitlana

Odessa National Economic University

Mariniv Dmytro

Odessa National Economic University

Постановка проблеми. Реформування місцевого самоврядування, започатковане процесом фінансової децентралізації в Україні, обумовило необхідність суттєвих змін в інституційній структурі фінансової системи. Так, особливістю адміністративно-територіального реформування є створення нових інститутів місцевого самоврядування. Процес фінансової децентралізації, в останні роки, виступає однією з провідних реформ, що впроваджуються в Україні, та є ключовим фактором удосконалення інституційного забезпечення процесу функціонування та розвитку новостворених територіальних громад. Розроблення дієвих інституційних інструментів і механізмів розвитку об'єднаних територіальних громад та реформування ролі Державного бюджету, пошук нових напрямів розбудови взаємодії та аналіз ризиків, що виникають у межах бюджетної системи України щодо забезпечення її дієвості, ефективності та спроможності забезпечувати соціально-економічний розвиток

в у мовах реалізації фінансової децентралізації, набувають актуального значення та визначають важливість дослідження особливостей процесів децентралізації в контексті інституційних змін бюджетної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням окремих аспектів інституційних змін, викликаних процесом фінансової децентралізації в Україні присвячені роботи таких зарубіжних вчених, як Ричард Масгрейв, Уоллес Оутс та вітчизняних науковців, І. С. Волохова, М. О. Слатвінська, О. Ю. Оболенський, Х. О. Патицька, Н. І. Яшина, С. Ю. Хамінч та інші. Поряд з тим, фінансова децентралізація, як процес, що відбувається та продовжує впливати на соціально-економічні взаємодії на різних рівнях бюджетної системи, зазнає розвитку та потребує подальших досліджень, зокрема теоретичних засад як основи для здійснення аналізу дієвості та ефективності змін, що мають місце.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні основних теоретичних засад фінансової децентралізації в контексті виявлення особливостей інституційних змін органів місцевого самоврядування у процесі фінансової децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформа децентралізації в Україні була започаткована процесом реформування місцевого самоврядування. Так, процес децентралізації в Україні передбачає створення фінансово спроможних територіальних громад, за рахунок передачі фінансових ресурсів та повноважень від державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Особливість реформи децентралізації в Україні полягає у створенні об'єднаних територіальних громад, тобто повного реформування адміністративно-територіального устрою держави та у забезпеченні новостворених об'єднаних територіальних громад фінансовими ресурсами, для того щоб вони були спроможними якісно надавати суспільні послуги та блага населенню своїх громад.

Для мінімізації витрат на споживання в територіальних громадах, виробництво суспільних благ має здійснюватися територіально ближче до споживачів. Також необхідною умовою для перспективного розвитку територіальної громади є врахування існуючих сьогодні вподобань населення та можлива їх зміна в майбутньому. Тому, задля вирішення цих проблем створюється децентралізаційна модель державного устрою, завдяки якій створюється конкурентне середовище між виробниками суспільних благ та послуг [1, с. 23].

Децентралізацію, зазвичай, визначають, як своєрідний спосіб організації публічної влади в державі, за якою тільки адміністративно-територіальні одиниці мають право самостійно вирішувати питання та проблеми своїх територіальних громад, а також самостійно реалізовувати власні завдання в межах, що установлені законодавством. Втручання державних органів влади в справи місцевого самоврядування має проходити винятково у випадках коли порушуються законодавство на території адміністративно-територіальних одиниць.

Зміст децентралізації найчастіше розглядають з трьох сторін:

1) деконцентрація – це процес перерозподілу владних повноважень та відповідальності до місцевих органів самоврядування без делегування повноважень;

2) делегування – це процес передачі відповідальності від державних органів влади або від місцевих органів влади вищих рівнів до місцевих органів влади нижчих рівнів зі збереженням ієрархічної підпорядкованості органів місцевого самоврядування;

3) деволуція – це процес повної передачі владних повноважень, відповідальності, фінансових ресурсів та джерел доходів, задля формування фінансової самостійності територіальних громад.

Децентралізація є економічно обґрунтованою, а також справедливий розподіл повноважень, податкової бази і відповідальності є необхідною передумовою забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів та створення фінансово самостійних органів місцевого самоврядування [2].

Професор О.Ю. Оболонський визначає децентралізацію, як «передання частини функцій державного управління центральних органів влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем» [3, с. 111].

Зазвичай виділяють такі види децентралізації:

– адміністративна, яка полягає у передачі адміністративно-управлінських функцій місцевим органам влади;

– політична, полягає у делегуванні населенню та його виборним представникам прав у галузі політичної діяльності;

– ринкова, в основу якої покладено оптимізацію виробничих та господарських процесів на засадах використання ринкових механізмів;

– фінансова, яка полягає у передачі фінансових ресурсів, повноважень та функцій від державних органів влади до місцевих органів влади [4].

Основоположником теорії фінансової децентралізації, або фіскальної децентралізації (у зарубіжних дослідженнях частіше використовується саме цей термін) прийнято вважати відомого американського економіста Чарльза Тібу, який стверджував, що фінансова децентралізація сприяє ефективному бюджетному регулюванню, соціально-економічному розвитку територій та значно збільшує конкуренцію серед органів місцевого самоврядування [5, с. 80].

Американський економіст Ричард Масгрейв виділив наступні принципи на основі яких має проводитися фіскальна (фінансова) децентралізація:

– принцип відповідальності (прийняття рішень на відповідальність за прийняті рішення мають бути покладені на органи місцевого самоврядування, а контроль за їх діяльністю має проводитися як центральними, так й місцевими органами влади);

– принцип централізованого перерозподілу (перерозподіл центральними органами влади фінансових, в тому числі і бюджетних ресурсів держави до органів місцевого самоврядування, а також передача їм повноважень);

– принцип фінансового вирівнювання (забезпечення фінансового вирівнювання між розвиненими та депресивними територіальними громадами);

– принцип національних бажаних благ (забезпечення суспільними благами, які є важливими з позиції підтримки національних інтересів за рахунок надання трансфертів) [6, с. 147].

Вагомий внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації належить англійському вченому-економісту Уоллесу Оутсу, який вивів «теорему децентралізації»: «Якщо в ізольованому територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надаються вони централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)» [7, с. 1122]. Тобто, У. Оутс, передусім, звертає увагу на те, що органи місцевого самоврядування краще володіють інформацією щодо уподобань населення територіальних громад і про особливості виробництва суспільних благ, ніж центральні органи влади і тому необхідно проводити передачу бюджетних коштів та повноважень до місцевих органів влади задля більш ефективного розвитку їх територіальних громад.

Отже, фінансова децентралізація – це передача фінансових та бюджетних ресурсів та повноважень, з метою покращення фінансової спроможності територіальних громад та задля більш ефективного формування місцевих бюджетів.

Перевагами та позитивними наслідками фінансової децентралізації є:

- фінансова спроможність територіальних громад, за рахунок збільшення фінансових ресурсів;
- створення умов для кращого забезпечення потреб місцевого населення;
- формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювання розвитку територіальних громад;
- зростання відповідності органів місцевого самоврядування перед населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- формування умов для розвитку бізнесу через більш ефективне використання фінансового потенціалу територій;
- ріст компетенцій та кваліфікацій органів місцевого самоврядування в процесі вирішення питань щодо розвитку територіальних громад;
- збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, за рахунок передачі надходжень з центрального бюджету та місцевих бюджетів вищих рівнів;
- спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління;
- прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить

до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо;

– зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;

– територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

Фінансова децентралізація, у контексті демократичних перетворень, розглядається як необхідна умова децентралізації державних функцій. Так, серед головних завдань, які мають бути вирішені в рамках фінансової децентралізації, можна виділити такі, зокрема перегляд та чітка структуризація переліку власних та делегованих повноважень; розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; відмова від безцільових трансфертів, перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій; запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування тощо.

Процес фінансової децентралізації, в першу чергу, спрямований на збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Основною умовою збільшення суми фінансових ресурсів є зміна трансфертної політики та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку.

Запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг, визначають зміни у відносинах між рівнями бюджетної системи та впливають на можливість забезпечення ефективності реалізації бюджетної політики, як на місцях, так і в межах держави. Громадські послуги являють собою муніципальні послуги, що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [8, с. 262].

Реформа фінансової децентралізації в Україні призвела до зміни системи оподаткування та взагалі до зміни податкової політики на містах, при якій значно змінились надходження з Державного бюджету та місцевих бюджетів вищих рівнів на користь місцевих бюджетів. Такі процеси визначають необхідність перегляду загальних підходів щодо формування бюджетної безпеки та необхідності розгляду особливостей її забезпечення на місцевому рівні.

Основними принципами фінансової децентралізації 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;

– виробництво суспільного блага повинно бути передане на найнижчий, з можливих, рівень влади.

Проводячи аналіз специфічних рис процесу фінансової децентралізації і їх впливу на розвиток місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування, слід вимірювати та досліджувати характерні особливості реалізованих процесів щодо якісної та ефективної оцінки фінансових інструментів процесу децентралізації, до яких можна віднести: бюджетно-податкову автономію місцевих органів влади, розподіл доходів за рівнями бюджетної системи, ефективну трансферту політику, проведення фінансового контролю ефективності та доцільності розподілу та використання дохідної частини місцевих бюджетів.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, фінансова децентралізація в Україні в першу чергу має сприяти створенню фінансово спроможних територіальних громад, функціонування яких сприятиме становленню реально дієвого місцевого самоврядування. Удосконалення інституційних важелів ефективного функціонування об'єднаних територіальних громад, на сучасному етапі процесу фінансової децентралізації в Україні, можливо за рахунок удосконалення формальних інститутів у сфері децентралізації влади та за рахунок підвищення рівня ефективної колаборації між об'єднаними територіальними громадами та інститутами фінансової системи України, що були залучені процесом фінансової децентралізації.

У зв'язку з суттєвими інституційними змінами фінансової системи України, викликаними реформою фінансової децентралізації, подальшого дослідження потребують процеси розбудови

ефективної системи бюджетних відносин у розрізі потенційних змін складових формування та напрямів витрачання бюджетних ресурсів різними рівнями бюджетної системи, дослідження впливу змін на стан бюджетної безпеки як на державному, так й на місцевому рівні, враховуючи набуття місцевими бюджетами нових функціональних якостей та характеристик.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Волохова І. С. Необхідність проведення фінансової децентралізації: економічна ефективність. *Економіка та держава*. 2013. Вип. № 5. С. 22–25.
2. Слатвінська М. О. Фіскальна децентралізація в Україні: перспективи та недоліки. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/7265>
3. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба : словн.-довід. уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
4. Патицька Х. О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатності територіальних громад. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412>
5. Яшина Н. И. Управление расходами бюджетов административно-территориальных образований : монография. Новгород : НГТУ, 2004. 344 с.
6. Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка»*. 2011. Вип. 5. С. 20–26.
7. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Вип. 37. С. 1120–1149.
8. Заславська О. І. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського університету («Серія «Економіка»)*. 2017. Вип. № 2. С. 261–266.

REFERENCES:

1. Volokhova I. S. (2013) Neobkhdnist provedennya finansovoyi detsentralizatsiyi: ekonomichna efektyvnist [The need for financial decentralization: economic efficiency]. *Economy and state*, no. 5, pp. 22–25. (in Ukrainian)
2. Slatvinskaya M. O. Fiskalna detsentralizatsiya v Ukrayini: perspektivy ta nedoliky [Fiscal decentralization in Ukraine: prospects and shortcomings]. Available at: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/7265>
3. Obolensky O. Y. (2005) *Derzhavne upravlinnya ta derzhavna sluzhba* [Public administration and public service]. Kyiv: KNEU, 480 p. (in Ukrainian)
4. Patytska H. O. Finansova detsentralizatsiya yak osnova formuvannya samodostatnosti terytorialnykh hromad [Financial decentralization as a basis for the formation of self-sufficiency of territorial communities]. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412>.
5. Yashina N. I. (2004) *Upravleniyer askhodami byudzhetrov administrativno-territorialnykh obrazovaniy*

[Management of budget expenditures of administrative-territorial entities]. Novgorod: NGTU, 344 p. (in Russian)

6. Khaminich S. Y., Klimova V. M. (2011) Osoblyvosti fiskalnoyi detsentralizatsiyi v umovakh rozvytku natsionalnoho hospodarstva Ukrayiny [Features of fiscal decentralization in the conditions of development of the national economy of Ukraine]. *Bulletin of Dnipropetrovsk University. "Economics" series*, no. 5, pp. 20–26. (in Ukrainian)

7. Oates W. (1999) An Essay on Fiscal Federalis. *Journal of Economic Literature*, no. 37, pp. 1120–1149. (In English)

8. Zaslavskaya O. I. (2017) Finansova detsentralizatsiya v Ukrayini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku [Financial decentralization in Ukraine: state, problems and prospects of development]. *Scientific Bulletin of Uzhgorod University ("Economics" Series)*, no. 2, pp. 261–266. (in Ukrainian)