

УДК 35.072(477)

JEL Classification: H10

Н. М. Жиляєва

N. M. Zhilyaeva

ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**BENEFITS AND RISKS OF POWER DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

Обґрунтовано необхідність реформування системи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. Розкрито механізм здійснення реформи децентралізації. Досліджено результати впровадження реформи на початкових її етапах. Визначено переваги децентралізації та можливі ризики в процесі здійснення реформи.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, ресурсне забезпечення, адміністративно-територіальний поділ, бюджетна система.

Постановка проблеми. Проблема децентралізації влади в українській теорії та практиці державотворення завжди посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 році. З 2010 року в Україні фактично існувала президентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. За цих умов, фактично було знівельовано місцеве самоврядування, знижена фінансова самостійність територіальних громад, небачених масштабів набула корупція.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади.

Однією з фундаментальних основ демократичної держави є горизонтальний поділ влади, коли законом встановлено, що місцеве самоврядування саме вирішує актуальні для населення місцеві питання, без втручання державної влади, маючи для цього власний, незалежний бюджет.

Дуже важливо так змінити систему, щоб на всіх рівнях влади у політиків було достатньо стимулів, і ресурсів для забезпечення тих суспільних благ, які вони покликані забезпечувати. Тобто, сформувати більш гнучку та ефективну політичну систему, де органи місцевого самоврядування отримають нові можливості і будуть діяти в інтересах громадян з метою підвищення їх рівня та якості життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем реформування системи місцевого самоврядування та децентралізації влади займаються безліч українських та зарубіжних вчених, серед яких слід відмітити: Ю. В. Ковбасюка [7], К. О. Ващенко, В. В. Толкованова [12], О. К. Гордєєва [1]. Аналіз проблематики дослідження місцевого самоврядування показує, що переважно не враховано новітні світові тенденції регіональної діяльності й вітчизняні суспільні трансформації. Саме цим визначається актуальність дослідження теоретичних і практичних аспектів децентралізації.

Постановка завдання. Метою цієї статті є обґрунтування необхідності здійснення децентралізації в Україні, висвітлення механізму її проведення, визначення переваг та можливих ризиків децентралізації, а також дослідження результатів початку впровадження реформи.

Викладення основного матеріалу дослідження. 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, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату.

Суть реформи децентралізації в Україні полягає в розширенні повноважень, ресурсів та відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом передачі їх з державного рівня на місцевий.

Алгоритм проведення децентралізації наступний. По-перше, передбачається визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а для цього – створити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні (регіон-район-громада). Планується укрупнення територіальних громад та адміністративних районів. Регіони змінюватись не будуть, це будуть колишні області. В цілому передбачають створення 27 регіонів, 120-150 районів (до реформи 490) і 1500-1800 громад (до реформи 10279) [2]. Тобто, відбудеться й адміністративна реформа. На рівні області замість обласної адміністрації буде діяти префектура, яка виконуватиме функцію контролю за дотриманням законодавства та координацію роботи центральних органів влади. Обласна рада буде формувати свій виконавчий комітет, який і представлятиме місцеву виконавчу владу. Така ж система буде і на рівні району та територіальної громади.

По-друге, планується розмежувати повноваження і ресурси між органами місцевої влади різних рівнів. Сподівання на успіх реформи підвищуються через те, що разом з передачею повноважень зверху планується дати з самого початку об'єднаним громадам також фінансові ресурси, тобто паралельно буде проведена фіскальна децентралізація. Територіальні громади не повинні бути залежними від державних дотацій, повинні відчувати повну відповідальність перед своїм населенням. Але для розвитку інфраструктури їм потрібна допомога з державного бюджету.

Так, найбільш важливі для місцевої ради повноваження передати на найближчий до людей рівень влади. Зокрема, вони зможуть вирішувати регіональні проблеми, надавати населенню першочергові соціальні послуги, не чекаючи схвалення центру. Таким чином зникне залежність районних рад та виконавчих комітетів від обласних рад. Кожен рівень буде мати свої, непересічні, завдання. Представники центральної влади будуть здійснювати державні та національні програми. А от виконання місцевих і регіональних програм буде повністю залежати від місцевої влади.

Стосовно ресурсного забезпечення місцевих органів влади передбачено наступне. Громади зможуть отримати в повне розпорядження землю і право на встановлення ставок місцевих податків та зборів (в межах граничних розмірів). Вони матимуть власний земельний податок, яким обкладатимуть землі у тому числі і за межами населених пунктів, самостійно встановлюючи його ставки на своїй території. Також запроваджується місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. До бюджетів громад буде зараховано 60 % податку на доходи фізичних осіб, 25 % екологічного податку, 5 % від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів (акцизний податок з реалізації підакцизних товарів), 100 % єдиного податку, 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, а також місцеві податки і збори [6].

По-третє, реформа передбачає оновлення бюджетної системи. Місцеві органи влади самостійно будуть формувати та затверджувати свої місцеві бюджети, не чекаючи затвердження державного бюджету. Існуючу систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів буде замінено новою системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, базова та реверсна дотації) [3].

Тобто, з боку держави, на законодавчому рівні передбачено повну бюджетну самостійність та фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Схематично можна зобразити механізм проведення реформи децентралізації (рис. 1).

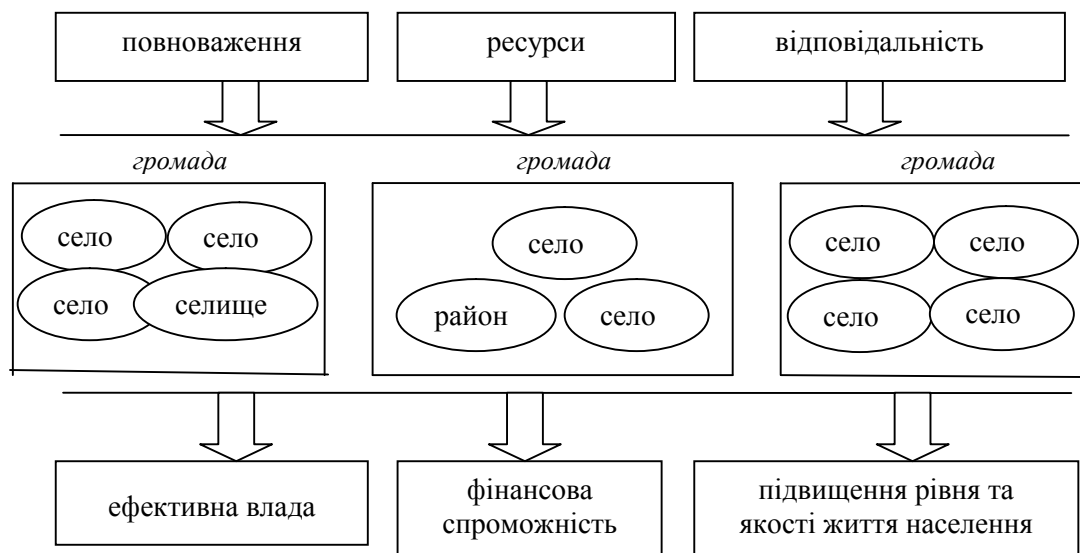


Рис. 1. Механізм проведення децентралізації в Україні

З початку 2015 року розпочато впровадження реформ відносно децентралізації влади в Україні. Однак, згідно з проведеним аналізом, поки що не можна говорити про значний успіх децентралізаційних процесів.

На даний час в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться робота по формуванню спроможних територіа-

льних громад. Однак, темпи створення цих громад не високі. Інформація про кількість створених громад висвітлена в табл. 1.

Таблиця 1

Інформація про кількість створених громад за регіонами

Регіони	До реформи	Планується створити	Створено громад	Регіони	До реформи	Планується створити	Створено громад
Вінницька	707	29	2	Миколаївська	314	28	1
Волинська	412	52	5	Одеська	490	24	8
Дніпропетровська	348	73	15	Полтавська	503	42	12
Донецька	289	38	3	Рівненська	365	33	5
Житомирська	631	38	9	Сумська	420	49	1
Закарпатська	337		2	Тернопільська	615		26
Запорізька	299	52	6	Харківська	458	53	0
Івано-Франківська	516	53	3	Херсонська	298	41	1
Київська	661	29	1	Хмельницька	605	40	22
Кіровоградська	415	20	2	Черкаська	556	44	3
Луганська	194	24	2	Чернівецька	271	24	10
Львівська	711	90	15	Чернігівська	569	47	5

* Розроблено автором за [9].

Передбачається, що ці майже 160 територіальних громад отримають інвестиційні проекти, їх планують навчати і допомогти створити центри адміністративних послуг, які будуть доступними для людей [4].

Аналізуючи показники бюджетної децентралізації у 2015 році порівняно з 2010–2014 роками спостерігається їх погіршення як за надходженнями, так і за витратами. Коефіцієнт децентралізації витрат за підсумками дев'яти місяців 2015 року зменшився до 40,6 % порівняно із 42,7 % у середньому за 2010–2014 роки, хоча на фінансування з місцевих бюджетів передано додатково близько 600 об'єктів і заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту. Незважаючи на збільшення податкових повноважень місцевих органів влади, коефіцієнт децентралізації надходжень становив 19,3 % за дев'ять місяців 2015 року, тоді як у середньому за 2010–2014 роки – 23,2 % (табл. 2).

Таблиця 2

Структура доходів та видатків Зведеного бюджету України у 2010–2014 роках, %

Період	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	9 міс. 2015
Доходи зведеного бюджету	100	100	100	100	100	100
державний бюджет	74,4	78,3	77,4	76,2	77,8	80,7
місцеві бюджети	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2	19,3
Видатки зведеного бюджету	100	100	100	100	100	100
державний бюджет	59,8	57,2	55,1	56,9	57,3	59,4
місцеві бюджети	40,2	42,8	44,9	43,1	42,7	40,6

* Складено автором за [10].

Місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів, однак у структурі їх видатків значну частину становлять видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, які фінансуються за рахунок субвенцій, тобто фактично визначаються рішеннями центральних органів влади. Коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів за 9 місяців 2015 року збільшився до 55,0 %, тоді як у середньому за 2010–2014 роки становив 25,7 %. Обсяг субвенцій (як частка ВВП) зріс втричі – із 3 % ВВП у 2010 році до 9 % у 2015 році [11].

Висока частка субвенцій у видатках місцевих бюджетів свідчить про те, що їх розподіл між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду. Слід також звернути увагу на той факт, що за підсумками дев'яти місяців 2015 року доходи місцевих бюджетів перевищують видатки на 24 млрд. грн., тобто «тимчасово невикористані кошти» становлять понад 13 % фактичних видатків місцевих бюджетів [10].

Враховуючи алгоритм проведення децентралізації виділено основні ризики децентралізації, які полягають в такому:

1. Стосовно адміністративно-територіального поділу – недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, добровільний характер такого об'єднання не гарантує систематичного застосування відповідних норм. Через побоювання жителів чинних адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги можлива боротьба проти укрупнення районів та радикалізація політичних об'єднань.

2. В зв'язку з передачею частини повноважень на регіональний рівень – послаблення державного контролю за реалізацією розширених повноважень органами місцевого самоврядування. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень законодавства у процесі діяльності органів місцевої влади, нецільове або неефективне використання бюджетних ресурсів.

3. Що стосується бюджетної системи – загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. Навіть в умовах централізації бюджетного процесу щороку недофінансування лише делегованих повноважень складає 18-20 млрд. грн. [10]. Особливо гостро дана проблема постане в разі, якщо фінансування розширених повноважень органів місцевого самоврядування буде збільшене за рахунок скорочення дотацій вирівнювання, враховуючи дотаційність більшості навіть обласних бюджетів. До того ж, існує небезпека поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій у разі скорочення субвенцій у межах політики регіонального розвитку. Вилучення у обласних державних адміністрацій повноважень щодо розробки бюджетів областей у сучасних умовах може призвести до розбалансування всієї системи бюджетоутворення в Україні, оскільки залишається високо імовірним закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат.

Узагальнено думки зарубіжних вчених стосовно необхідності децентралізації в Україні та очікуваних ризиків від її проведення (табл. 3). Думки економістів сходяться на тому, що реформа необхідна для України і що її успіх залежить від всенародного обговорення та схвалення. Тобто, децентралізація не може бути нав'язана суспільству централізовано. Ефективною реформа буде в тому випадку, коли вона буде вироблена «децентралізовано» на місцях громадянським суспільством, а держава має забезпечити її виконання, а не навпаки.

На наш погляд, першочерговими ризиками децентралізації для України є: сумніви щодо належного ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування, дестабілізація ситуації в Україні та послаблення цілісності держави, створення володінь олігархічних кланів.

Таблиця 3

Думки провідних міжнародних економістів стосовно реформи децентралізації в Україні

	Необхідність реформи	Ризики
Р. Маерсон	Зниження корупції, формування в Україні кращого уряду, зниження сепаратистських настроїв.	- окремі регіони або муніципалітети можуть опинитися під управлінням авторитарних місцевих впливових осіб; - особи, зацікавлені в збереженні влади, будуть протидіяти справжній децентралізації, переконуючи національних лідерів залишити важелі контролю з центру, які унеможливають незалежність обраної місцевої влади.
С. Гуриєв	Формування більш гнучкої, легітимної та ефективної політичної системи.	- регіональна влада отримає повноваження і відповідальність, але не отримає необхідних ресурсів та стимулів до придбання цих ресурсів.
Ж. Раланд	Сприятливий вплив на відповідальність регіональних політиків. Хороший спосіб забезпечити мирне співіснування громад.	- олігархи можуть захопити всю повноту влади; - технічні заходи, які вживає поточний уряд, недостатньо обговорювалися і, як наслідок, можуть не бути прийнятні суспільством.
Д. Асемоглу	Важливий крок на шляху до оптимізації державного управління та єдиний спосіб українського суспільства та економіки рухатися вперед.	- процес децентралізації зупиниться на півдорозі через дестабілізацію на сході України.

Продовження табл. 3

Д. Трайзман	Існуюча централізована система влади не зможе вирішити ті виклики і проблеми, які постали перед Україною, потрібно експериментувати із новими ідеями.	- децентралізація може дати поштовх силам, які зацікавлені в дестабілізації центральної влади і ослабленні цілісності держави; - місцеві чиновники, спробують використовувати свою владу для отримання преференцій від центру, ускладнюючи державну економічну політику.
-------------	---	---

* Складено автором за [8].

Висновки. Отже, складність подальшого розвитку України полягає в необхідності, у непростих умовах та в досить стислий термін, вирішити важливе для майбутнього країни завдання – створити власну систему територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним викликам розвитку, діяла в інтересах та під контролем громадян.

З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого – трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації влади.

На наш погляд, вплив реформи на окремі місцеві бюджети є очевидним. Економічно активніші громади (громади міст обласного значення) отримають розширення ресурсної бази, оскільки більшість їхніх доходів залишиться у місцевих бюджетах. Громади ізольованих сільських районних бюджетів, які мають вужчу податкову базу, де можливості збору нових податків (податку на нерухомість, місцевого акцизу та ін.) є значно меншими, відчують від реформи більший стрес. Ресурсна база таких бюджетів лише скоротиться.

Тому, для забезпечення однієї з цілей децентралізації, – покращення фінансової спроможності громад, необхідним є пошук нових шляхів та механізмів удосконалення даної реформи.

Насамперед, реформа потребує чіткого визначення функцій та завдань, які повинні здійснювати органи місцевої влади на нинішньому етапі розвитку країни. Упродовж тривалого часу теоретики державного управління намагаються визначити відмінність між державними і місцевими справами. Однак усі ці спроби переважно спираються на недостатньо обґрунтовані міркування та висновки, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нестійкою. Яскравим прикладом відсутності чітких критеріїв окреслення цієї межі є те, що аналогічні питання в одних країнах відносять до відання органів виконавчої влади, а в інших – до відання органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Гордєєв О. К. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місц. самоврядування” / О. К. Гордєєв ; Одес. регіон. ін-т держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса, 2014. – 20 с.
2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 №79–VIII.
3. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>
4. Еврокомиссия даст Украине 100 млн евро на децентрализацию [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua>
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>
6. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua>
7. Місцеве самоврядування в Україні : сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов [та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
8. Нобелевские лауреаты : сколько власти надо дать регионам Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://biz.liga.net>
9. Об'єднання громадян. Перспективні плани [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>
10. Показники виконання бюджету України 2014/2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>
11. Квартальні показники обсягів валового внутрішнього продукту в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

12. Толкованов В. В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях : вітчизняний та зарубіжний досвід; [монографія] / В. В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
13. Щодо напрямів удосконалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>

References

1. Hordyeyev, O. K. (2014) Mekhanizmy zabezpechennya staloho rozvytku terytorial'noyi hromady: avtoref. dys. kand. nauk z derzh. upr.: spets. 25.00.04 "Mists. samovryaduvannya". Odesa, 20 s.
2. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbyudzhetnykh vidnosyn» vid 28.12.2014 #79-VIII.
3. Detsentralizatsiya vlady. Reforma mistsevoho samovryaduvannya [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu : <http://minregion.gov.ua>
4. Evrokomissiya dast Ukraini 100 mln evro na detsentralizatsiyu [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupa : <http://www.segodnya.ua>
5. Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu : <http://auc.org.ua>
6. Korotkyy ohlyad reformy mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu : <http://www.csi.org.ua>
7. Mistseve samovryaduvannya v Ukraini : suchasnyy stan ta osnovni napryamy modernizatsiyi : nauk. dop. (2014) / redkol. Yu. V. Kovbasyuk, K. O. Vashchenko, V. V. Tolkovanov ta in. Kyiv: NADU, 128 s.
8. Nobelevskie laureaty: skol'ko vlasti nado dat' regionam Ukrainy [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupa : <http://biz.liga.net>
9. Ob"yednannya hromadyan. Perspektivni plany [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu : <http://decentralization.gov.ua/region>
10. Pokaznyky vykonannya byudzhetu Ukrainy 2014/2015 rik [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu : <http://www.minfin.gov.ua>
11. Kvartal'ni pokaznyky obsyahiv valovoho vnutrishn'oho produktu v Ukraini [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu : <http://www.ukrstat.gov.ua>
12. Tolkovanov, V. V. (2013) Dobre vryaduvannya ta instrumenty yoho zabezpechennya na mistsevomu i rehional'nomu rivnyakh : vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid. Ivano-Frankivs'k: Misto NV, 264 s.
13. Shchodo napryamiv udoskonalennya kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.ua>

N. M. Zhilyaeva

BENEFITS AND RISKS OF POWER DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The author justifies the need for the reform of local government and the decentralization of power in Ukraine. The article reveals the mechanism of decentralization reforms. The results of the implementation of reforms at its early stages are studied. The work is devoted to the determination of benefits and possible risks of the decentralization in the implementation of reforms.

The purpose of this article is to substantiate the necessity of the decentralization in Ukraine, to highlight the mechanism of its implementation, to determine benefits and possible risks of the decentralization and to research results of the reform's start.

The decentralization advocates one of the forms of democracy that allows for the preservation of the state and its institutions to expand local government, to make people more active to address their own needs and interests, to narrow the scope of the state's influence on the society, replacing this impact by mechanisms of self-control produced by the society, to reduce expenditures of the state and taxpayers on maintaining the state apparatus. Therefore, to ensure one of the objectives of the decentralization – the improvement of financial viability of communities, it is necessary to search for new ways and mechanisms for the improvement of the reform. The problem consists in the lack of clear criteria for referring matters either to the jurisdiction of executive power, or to that of local governments.

Keywords: decentralization, local government, resource support, administrative-territorial division, budget system.