

## СЕКЦІЯ 8 БУХГАЛТЕРСЬКИЙ ОБЛІК, АНАЛІЗ ТА АУДИТ

УДК 330.3

**Кіртока Р.Г.***кандидат економічних наук,  
доцент кафедри бухгалтерського обліку, аналізу та аудиту  
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: МОДЕЛЬ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено децентралізації влади та проблемі інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні, аналізу особливостей проведення адміністративно-територіальної модернізації на регіональному рівні, а також обґрунтуванню базових принципів, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, інституціоналізація, адміністративно-територіальна реформа, модернізація, місцеве самоврядування.

#### **Киртока Р.Г. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ: МОДЕЛЬ ДЛЯ УКРАИНЫ И ПРОБЛЕМА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Статья посвящена децентрализации власти и проблеме институционального обеспечения развития местного самоуправления в Украине, анализу особенностей проведения административно-территориальной модернизации на региональном уровне, а также обоснованию базовых принципов, которые призваны обеспечить эффективность институциональной модернизации местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, институционализация, административно-территориальная реформа, модернизация, местное самоуправление.

#### **Kirtoca R.G. DECENTRALIZATION OF POWER: A MODEL FOR UKRAINE AND THE PROBLEM OF INSTITUTIONAL SUPPORT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE**

Article is devoted to the decentralization of power and the problem of institutional support development of local government in Ukraine, analysis of the features of the administrative-territorial modernization at the regional level, as well as the justification of the basic principles that are designed to ensure the effectiveness of institutional modernization of local government in Ukraine.

**Keywords:** decentralization, institutionalization, administrative-territorial reform, modernization, local government.

**Постановка проблеми.** 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.

Проблема децентралізації влади в Україні не є новою, проте залишається актуальною, оскільки при існуючій системі державотворення, управління занадто сконцентровано 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 відповідно до Конституції України правового регулювання цих проблем. Насамперед це стосується розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування і особливо бюджетної політики держави.

Майже чвертьвіковий досвід сучасної історії українського державотворення доводить, що ефективне функціонування місцевого самоврядування є необхідною передумовою розвитку демократичного громадянського суспільства в нашій державі. Водночас існує зворотний зв'язок, коли громадянське суспільство через відповідні інститути суттєво впли-

ває на життєдіяльність місцевого самоврядування в Україні.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років** свідчить про те, що вивченню децентралізації та проблемі розвитку місцевого самоврядування в Україні присвячено роботи таких учених, як: Н.О. Бикадорова, Я.М. Казюк, А.Н. Шаповалова та інші.

Н.О. Бикадорова пише, що ресурси суспільного сектору перебувають в розпорядженні не тільки центральних але й територіальних (місцевих) органів. Для виконання своїх функцій кожен з них розпоряджається бюджетом. Між бюджетами різних рівнів на практиці має місце складна система взаємовідносин. Об'єднати ці взаємовідносини та визначити шляхи їх формування відповідно до принципу ефективності покликана теорія фінансової (бюджетної) децентралізації (федералізму). Для її здійснення необхідно, щоб місцеві бюджети мали відповідні доходи, серед яких важливе значення мають фіскально-податкові доходи [1, с. 12].

Я.М. Казюк вважає, що подальше вдосконалення системи формування місцевих бюджетів має проходити за такими напрямками, як: збільшення частки і обсягу власних надходжень місцевих бюджетів, мобілізація джерел надходжень та використання економічно вигідних і оновлених способів оподаткування. Крім того, він вважає за необхідне врегулювати питання забезпечення компенсації втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні

обсягу міжбюджетних трансфертів внаслідок надання державою податкових пільг, зокрема зі сплати податку на землю [2, с. 32].

У працях А.Н. Шаповалової представлено класичні теоретичні концепти громадянського суспільства, показано, що демократія передбачає істотний поділ між цивільним суспільством і державою, всебічно висвітлено загрози, з якими стикаються демократичні інститути при здійсненні динамічних суспільних перетворень, розкрито складності й суперечності, пов'язані з впливом процесів глобалізації на формування структур місцевого самоврядування України [3, с. 15].

Досить цікавими з позиції дослідження процесу інституціоналізації влади є праці таких зарубіжних учених, як: П. Бурдьє, Ю. Габермас, Р. Даль, Р. Дарендорф, Т. Парсонс, Дж. Бінгем, Дж. Сарторі, О. Тофлер, М. Фуко та Ф. Фукуяма. Проте у більшості наукових публікацій громадянське суспільство й органи місцевого самоврядування розглядають переважно через протиставлення, а їхню взаємодію досліджують виключно в галузевому контексті.

До невирішених раніше частин загальної проблеми слід зарахувати гостру необхідність розробки й впровадження конкретних пропозицій щодо покращення інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні як невід'ємної складової проголошеної модернізації країни, досягнення конкретних позитивних результатів діяльності української влади на місцях. Попри те, що існує достатньо велика кількість теоретичних робіт, присвячених проблематиці модернізації влади, все ще недостатньо вивчена ефективність інституціонального забезпечення місцевого самоврядування й неокреслені перспективи його розвитку.

**Метою статті** є висвітлення авторського підходу до проблеми інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади, окреслення засадничих принципів адміністративно-територіальної модернізації на регіональному рівні, визначення практичних заходів із вдосконалення системи місцевої влади, а також обґрунтування базових принципів, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Публічна влада виступає у двох формах – державна влада та місцеве самоврядування. Система публічної влади існує й 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 їх обирає чи створює громада. Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається і дотепер – час від часу дещо вдосконалюють і доопрацьовують. 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.

Найбільш вдалою концепцією для України з-поміж тих, які було розглянуто вище, на нашу думку, є концепція децентралізації влади та деконцентрації відповідних державно-владних повноважень. В Україні на рівні регіонів та окремих терито-

рій владні органи мають різновиди, що відповідають двом видам децентралізації: демократичній та адміністративній. Адміністративна децентралізація влади (деконцентрація) проявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, які здійснюються через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління та місцевих (місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади). Демократична децентралізація передбачає утворення органів місцевого самоврядування – рад відповідного рівня, що представляють інтереси мешканців певної території, причому між радами різних рівнів відносини субординації відсутні. Модель державної влади, закріплена у нормах чинної Конституції, передбачає збалансовані відносини між такими владними інституціями, як: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Але вона засвідчила вже в процесі суспільної практики, що є неефективною для сучасної незалежної України, вимагає певних змін, орієнтованих передусім на людину як системоутворюючий чинник.

Нині в Україні спостерігається певне поєднання принципів державного управління та місцевого самоврядування. Відбувається делегування повноважень по горизонталі, замість чіткого розмежування сфери дії державного управління та місцевого самоврядування. Міністерством регіонального розвитку та будівництва України розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування, метою якої є реформування місцевого самоврядування в Україні та підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення [4, с. 24]. Ця концепція розрахована на період 2009–2015 років. Запропонована модель заслуговує на позитивну оцінку, оскільки передбачає якісно новий механізм публічного управління. Органи місцевого самоврядування утворюватимуться на таких рівнях адміністративно-територіального устрою, як: громада (сільська, селищна, міська рада), райони в місті Києві, район, регіон (область, Автономна Республіка Крим,) міста Київ та Севастополь.

В Автономній Республіці Крим продовжуватимуть діяти представницький орган – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, виконавчий орган – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим. В областях, органами місцевого самоврядування будуть обласні ради та їх виконавчі органи, у районах – районні ради та їх виконавчі органи, а в Києві та Севастополі – Київська та Севастопольська міські ради. У громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову). У поселеннях, що входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не є її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення. У містах можуть створюватись органи самоорганізації населення, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади [4, с. 45].

На рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя та на рівні районів діятимуть місцеві державні адміністрації, яких будуть

наділені повноваженнями контролю за законністю активів органів місцевого самоврядування на відповідній території та які координуватимуть діяльність територіальних органів виконавчої влади, що не входять в структуру місцевих державних адміністрацій та здійснюють інші функції, надані законом. Повноваження місцевих державних адміністрацій різних рівнів розподілятимуться за принципом субсидіарності. Голови місцевих державних адміністрацій мають бути кар'єрними державними службовцями, яких призначатимуть та звільнятимуть за спеціальними процедурами. Голова обласної державної адміністрації одночасно виконує обов'язки голови районної державної адміністрації району, центром якого є місто-обласний центр.

Формування самодостатніх, дійових та активних територіальних громад в Україні – визначальний чинник демократизації українського суспільства і реалізації конституційно закріпленого права народу як єдиного джерела влади в нашій державі. Вкрай важливо, щоб громади створювали відповідні владні інституції, які були б їм підзвітні й підконтрольні не лише на папері [2, с. 16].

Місцеве самоврядування – це відносини суспільно-політичних суб'єктів, що виникають у місцевих співтовариствах щодо влади, у зв'язку з можливістю контролю над місцевими ресурсами. Процеси, що відбуваються на місцевому рівні, – це громадсько-політичні процеси, де місцеве самоврядування з позиції політичного устрою виступає найбільш активним суб'єктом місцевої політики, за допомогою якого громадяни змушують державу почути свої вимоги [5, с. 28].

Із позиції науки державне управління, місцеве самоврядування – це система суспільно-політичних відносин, що складаються з приводу розподілу місцевої влади між політичними суб'єктами на місцевому рівні. При цьому політичним центром виступають органи місцевого самоврядування, навколо яких діють місцеві партійні й громадські організації, засоби масової інформації, лобістські угруповання, політичні лідери тощо. А для держави місцеве самоврядування – це спосіб трансляції державної політики й державних інтересів на місцевий рівень. Це є відносини співробітництва між державною владою (урядом) і місцевим самоврядуванням, що передбачають переговори, компроміси, обмін інформацією та інші неконфронтаційні засоби. Для громадянського суспільства – це артикуляція інтересів жителів територіальної громади і можливість відстоювати її інтереси перед державною владою [6, с. 42].

Сьогодні перед Україною стоять складні завдання із розбудови соціально орієнтованої демократичної держави, ключем до розв'язання яких є проведення системних реформ, зокрема модернізації місцевого самоврядування та зміни якості кадрової політики на місцях. Взірцем щодо такого реформування можуть слугувати конкретні дії, зроблені урядом у 2003–2004 рр., зокрема схвалені ним Концепція адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Концепція розвитку законодавства про державну службу. А також дії 2007 р., коли було комплексне функціональне обстеження системи центральних органів виконавчої влади [7, с. 36].

Головна мета модернізації місцевого самоврядування в Україні має відповідати стратегічному завданню – створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання жителям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Конкретні заходи з інституціонального вдосконалення системи місцевого управління мають ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування владних інституцій у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів місцевого самоврядування;
- незалежність здійснення їхніх функцій та повноважень від виконавчої, законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності управлінської діяльності на місцях;
- відповідальність органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких було порушено;
- запровадження механізму контролю за функціонуванням місцевої влади з боку суспільства через громадянські інститути та засобами прямої демократії;
- принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування [8, с. 47].

З метою ефективного залучення усіх посадовців до процесу модернізації системи місцевої влади необхідно насамперед забезпечити конституційне право громадян щодо рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

Існуюча непрозорість під час призначення на керівні посади у виконавчі органи влади на місцях вкрай негативно впливає на загальний морально-психологічний стан в органах місцевого самоврядування. А можливість конкурсного відбору на посади керівників державних адміністрацій взагалі не передбачена чинним законодавством.

Кабінет Міністрів України затвердив Порядок перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку понад річні розрахункові обсяги. Розподіл здійснюється між місцевими бюджетами, які забезпечили виконання річних розрахункових надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку за загальним фондом. Постанова набрала чинності 17 серпня 2011 р.

На нашу думку, базовими принципами, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації місцевого самоврядування в Україні, є:

- запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та регіонального самоврядування на рівні областей; надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи (виконавчий комітет та інші виконавчі органи ради). Надання права жителям району набувати статусу територіальної громади району;
- забезпечення дієвості системи публічної влади на рівні Автономної Республіки Крим відповідно до чинної Конституції АР Крим, законодавче закріплення повноважень інституту Представництва Президента України в АР Крим;
- реформування місцевих державних адміністрацій за напрямом зміни їхнього правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України (надання

обласним держадміністраціям, Представництву Президента України в АР Крим та їх окружним підрозділам повноважень щодо контролю за відповідністю актів органів самоврядування Конституції та законам України з правом зупиняти неправочинні акти з наступним зверненням до суду; контроль за відповідністю публічних послуг, що надаються на місцях, за виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності тощо);

– створення мережі регіональних агентств (служб) територіального розвитку як територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що на регіональному рівні вживають заходів щодо впровадження державної політики регіонального розвитку, адміністративної реформи та підтримки місцевого, регіонального самоврядування;

– посилення варіативності організації місцевого та регіонального самоврядування щодо можливості самостійного встановлення власних адміністративних структур, визнання за місцевими та обласними радами права самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів, обсяг видатків на їхнє утримання в межах коштів місцевого бюджету;

– подальший розвиток відкритості, гласності в діяльності місцевих органів виконавчої влади та в системі самоврядування; запровадження прозорих процедур прийняття і виконання управлінських рішень; визнання за територіальними громадами і спільнотами права достроково припиняти повноваження відповідних місцевих та обласних рад шляхом референдуму;

– вжиття реальних та ефективних заходів щодо зростання престижу служби в органах самоврядування, підвищення соціального статусу службовців;

– розв'язання комплексу проблем щодо матеріального та соціально-побутового забезпечення посадових осіб органів місцевого самоврядування, вдосконалення системи оплати праці.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Проблема вдосконалення 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. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні.

Найбільш вдалою концепцією для України, на нашу думку, є концепція децентралізації влади. Основними перевагами здійснення 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. Серед недоліків можна назвати такі: 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 та ін.

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 та Верховної Ради з урахуванням інтересів місцевого самоврядування.

Ще одним із визначальних факторів для розбудови в Україні ефективної системи державного регіонального управління, здатної забезпечити динамічний поступ країни до європейського співтовариства, є подальше інституціональне вдосконалення місцевого самоврядування за напрямом розширення прав місцевих громад щодо вирішення питань власної життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність органів влади не лише на місцях, а й у центрі.

Інституціональне забезпечення місцевого самоврядування в Україні потребує не лише теоретичного осмислення й обґрунтування. Будь-які теорії тільки тоді чогось варті, коли вони перевірені на практиці. Наступним напрямом опрацювання проблеми інституціонального забезпечення місцевого самоврядування є розробка практичного інструментарію, методик його застосування, а також матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів влади на місцях в умовах адміністративно-територіальних трансформацій.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2(20). – С. 145–151.
2. Казюк Я.М. Проблеми зміцнення ресурсної бази в Україні / Я.М. Казюк // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Т. 202, вип. 190. – С. 164–169.
3. Шаповалова А.Н. Глобальне громадянське суспільство як чинник формування української самоврядності [Електронний ресурс] / А.Н. Шаповалова // Освіта регіону. – 2012. – Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/45>.
4. Про адміністративно-територіальний устрій України : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>.
5. Мотренко Т.В. Порядок денний адміністративної реформи / Т.В. Мотренко [Електронний ресурс] // Урядовий кур'єр. – 2010. – 27 берез. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/sub/nikolaivska/ua/publication/content/10784.htm?s216900905=593bdd868834dd219fe1a1ed5d5a62f8>.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
7. Про державну службу : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – С. 25–29.
8. Погода В.О. Навіщо з чиновників роблять ворогів? [Електронний ресурс] / В.О. Погода // СІТІ Кіровоград. – 2010. – 26 березня. – Режим доступу: <http://citi.kr.ua>.