

Shchetinina L.V., Rudakova S.G.

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

## THE OBJECTIVE REQUIREMENTS FOR THE PROFESSIONAL TRAINING OF WORKERS – PREREQUISITE OF DECENT WORK (FOR EXAMPLE, AGRICULTURE IN THE DONBAS)

### Summary

The approach to forecasting the needs of the professional training of workers in Donbas agriculture are proposed. The military operations in the area are included. The improving quality of vocational training of workers criteria and guidelines are defined. Also, the necessity of introducing professional standards is confirmed. In detail legal aspect of professional standards in vocational education is considered.

**Keywords:** training, forecasting training needs, professional standards, vocational education.

УДК 332.021.8

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Юрій Е.О., Бевзюк О.І.

Буковинський державний фінансово-економічний університет

У статті досліджено теоретичні питання децентралізації державного управління. Також висвітлено проблеми розвитку бюджетної децентралізації державного управління в Україні. Оцінено фінансове забезпечення даного процесу. Здійснено аналіз існуючого нормативно-правового регулювання цього процесу. Запропоновано подальші шляхи розвитку бюджетної і фінансової автономії місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцевий бюджет, Бюджетний кодекс України, децентралізація, місцеве самоврядування, фінансове забезпечення, державне управління.

**Постановка проблеми.** В умовах сьогоденних українських реалій, періоду політичної та економічної кризи, питання бюджетної децентралізації є надзвичайно актуальним і водночас неоднозначним, оскільки саме вона є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади, що в результаті забезпечить підвищення ефективності надання державних послуг, усунення макроекономічної нестабільності та прискорення процесу економічного зростання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці бюджетної децентралізації та фінансової самостійності місцевих бюджетів присвячено праці багатьох науковців. Зокрема таких як Стеценко Н.А., Багмет М.О., Безверхнюк Т.М., Братковський М.Л., Демиденко С.В., Матвеева О.Ю., Сало Т., Долженко І.І., Дж. Ма та багато інших. Проте окремі питання і досі залишаються не вирішеними.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак, більша частина науковців у своїх працях не акцентує увагу на теоретичних аспектах децентралізації та конкретних джерелах фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Питання пошуку джерел фінансових ресурсів, вивчення їх особливостей з метою розробки конкретних пропозицій, що сприяли б залученню достатнього обсягу фінансових ресурсів є недостатньо вивченими.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є розкриття сутності децентралізації державного управління, фінансової самостійності місцевих бюджетів та визначення основних напрямків удосконален-

ня фінансової основи місцевого самоврядування в Україні – місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** Самостійність органів місцевого самоврядування регулюється наступними законодавчими актами:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс України;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та про Державний бюджет України на відповідний рік.

- Іншими нормативними документами органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Так, у ст. 132 Конституції України визначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України одним із принципів бюджетної системи є принцип самостійності, згідно з яким Державний бюджет України та місцеві бюджети самостійні.

Одним з основних факторів посилення ролі місцевого самоврядування є децентралізація державної влади, яка зводиться до реформування бюджетної системи у напрямку формування усіх її ланок як автономних і фінансово спроможних виконувати прийняті бюджетні повноваження.

Децентралізація – це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, які не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [13].

Децентралізацію можна розглядати як систему управління, а також сучасну парадигму державного управління. Погляди вчених на цю категорію різняться і не зводяться до єдиної загально визначеної точки зору. Різниця в трактуваннях поняття децентралізації обумовлена використанням авторами різних підходів до дослідження її природи та форм: демократичної, адміністративної, політичної та фіскальної.

Демократична децентралізація або автономія передбачає делегування, передачу частини державної виконавчої влади на місцевий рівень.

Як бачимо, існує досить велика кількість підходів до визначення поняття децентралізації і кожен з них є доцільним, але варто зазначити, що процес децентралізації потребує також відповідного способу управлінського мислення на всіх рівнях державного управління. Необхідними параметрами децентралізації в Україні повинні бути економічність, результативність та ефективність.

Серед українських науковців не існує єдиної думки щодо визначення фундаментальних основ побудови фінансово незалежної системи місцевого самоврядування. Тому набуває важливості питання формування пріоритетних шляхів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління. Варто зазначити, що процес становлення місцевого самоврядування в Україні залишається в площині помірної керованої децентралізації державного управління. Тобто децентралізація відбувається з певними характерними ознаками централізації. Однак це не заважає органам місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел фінансових ресурсів.

Такий спосіб побудови системи місцевого самоврядування, який базується на поєднанні децентралізації та централізації в державному управлінні обумовлений наступними факторами. По-перше, тривалий досвід централізованого державного управління, за якого досягнуто чимало результатів, не дає змоги так швидко і повністю відмовитись від централізації. По-друге, збільшення ролі децентралізації зумовлено намаганням інтегруватись в європейський простір, що передбачає розширення повноважень і можливостей місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що децентралізація державного управління в Україні несе чималі перспективи розвитку держави, проте вона пов'язана також із певними проблемами.

Американський науковець Дж. Ма виділяє три проблеми, з якими стикаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління: значні регіональні диспропорції; обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь; відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування. За цих умов буде недоцільною повна автономізація місцевого управління. Оптимальним варіантом стане оголошення урядом процесу децентралізації [16].

Також варто додати, що процес збільшення автономії органів місцевого самоврядування має бути забезпечений високим рівнем відповідальності та заохочення. В Україні, з окреслених вище проблем, чітко виділяється проблема регіональних диспропорцій. Значні диспропорції в дохідній базі регіонів призводять до концентрації доходів централізовано та перерозподілі їх між регіонами країни. Саме це негативно позначається на механізмі мотивації,

Таблиця 1

## Наукові підходи до визначення поняття «децентралізація»

№ п/п	Автор	Трактування терміна «децентралізація»
1	М. Багмет, Т. Личко	Розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [3].
2	Х. фон Браун, У. Гроге	Передача повноважень і відповідальності за суспільні функції від уряду до органів місцевого самоврядування [16].
3	Т. Безверхнюк	Перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління [4].
4	М. Братковський	Комплексний процес який передбачає ланцюгову реакцію змін у державному організмі: значний перерозподіл повноважень на всіх щаблях владної вертикалі [5].
5	С. Демиденко	Провідний принцип європейської і світової політики, що вплинув на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій [6].
6	О. Кобилицька	Ефективний інструмент для реорганізації уряду в напрямі забезпечення суспільних благ та послуг [9].
7	О. Кукарцев	Скасування або послаблення одноосібних функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність [10].
8	А. Мельник	Характерне явище для сфери сучасного державного управління, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами розподілу управлінських функцій та повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів [7].
9	Г. Одинцова, Г. Мостовий, О. Амосов	Самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [8].
10	Г. Панікар	Процес, який змінює і скорочує природу втручання центрального уряду та супроводжується структурними реформами на національному рівні [11].
11	Л. Петренко	Один з основних напрямків удосконалення системи управління, що полягає в делегуванні повноважень від вищого на нижчі щаблі управління для вирішення питань різного характеру [12].
13	У. Тірск	Фіскальний супутник приватизації власності держави [14].
14	М. Хан	Систематичне делегування повноважень на всі рівні управління, коли влада утримується від вищого керівництва у прийнятті рішень і розробки національної політики [14].

адже втрачається інтерес та здатність дохідних регіонів для відновлення і вдосконалення своїх потужностей. З іншого боку, збиткові регіони перебувають у безперервному процесі очікування допомоги. Тому збільшення повноважень місцевих органів влади забезпечить стимулювання до пошуку додаткових ресурсів і джерел для існування і розвитку, що неминуче призведе до вирівнювання існуючих регіональних диспропорцій.

Місцеві бюджети є вагомим складовою бюджетної системи країни, а зміна умов їх формування і виконання може суттєво позначитися на збалансованості бюджетної системи, фінансовій безпеці країни в цілому. Роль місцевих бюджетів великою мірою визначається часткою доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, яка свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, певну обмеженість функцій центральних органів влади. Така частка є загальним показником, який відображає рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, дає змогу оцінити ступінь розвитку місцевих бюджетів. Інформацію про частку коштів місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України наведено у табл. 2.

Таблиця 2

**Питома вага місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України, % [2]**

Рік	Частка місцевих бюджетів у складі зведеного бюджету України	
	за доходами	за видатками
2007	22,0	37,0
2008	23,6	41,1
2009	23,7	45,0
2010	25,3	43,0
2011	21,7	42,7
2012	22,6	44,9
2013	23,8	43,1
2014	22,9	42,5

Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо таке самоврядування включатиме достатній обсяг фінансових ресурсів і розпоряджатиметься ним у межах власних повноважень.

Нині маємо невідповідність обсягів доходів місцевих бюджетів і реальних потреб у фінансуванні поточних видатків. Нерідко причини такого стану криються в наявності значної кількості нормативно-правових актів, обов'язкових для виконання органами місцевого самоврядування. Проте глибшими причинами такої невідповідності є економічні й соціальні проблеми, що їх мають розв'язувати органи місцевої влади шляхом підвищення власної фінансової спроможності й реалізації заходів у напрямку бюджетної децентралізації. Через недостатню ресурсну базу місцеві бюджети не в змозі повною мірою профінансувати потреби розвитку територій. Розрахунок виконання цих потреб здійснюють за певними нормативами.

Як бачимо, існує серйозна проблема фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Ця ситуація повинна була суттєво змінитися із прийняттям Податкового кодексу, в якому було змінено склад місцевих податків і зборів. Однак практична реалізація зазначених змін не дала очікуваних ре-

зультатів та позитивних наслідків для формування фінансової бази місцевого самоврядування.

Частка всіх податків (закріплених і додатково переданих) в доходах місцевих бюджетів за період 2010-2013 рр. знизилася і суттєво не змінилася. Основним бюджетоформуючим податком залишається податок на доходи фізичних осіб. Можна відмітити зростання частки місцевих податків і зборів (порівняно з 2010 р. на 2,8 відсоткових пункти), що відбулося виключно за рахунок включення до них єдиного податку. Відповідно, більше 50% коштів припадає на всі види міжбюджетних трансфертів. Уже цей факт сам по собі підтверджує невідповідність загального розподілу бюджетних доходів між рівнями бюджетної системи. Отже, зміна як системи оподаткування так і бюджетного законодавства не вплинула на склад та структуру доходів місцевих бюджетів.

Активний прояв ця ситуація мала вже навесні 2014 р., коли стала одним із каталізаторів загострення політичної ситуації в східних і південних регіонах країни. Тому Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1].

Якщо Концепція реформування місцевих бюджетів, прийнята у 2007 р., була спрямована виключно на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення, то метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [1].

**Висновки і пропозиції.** В результаті проведеного дослідження необхідно зазначити, що на сучасному етапі розвитку країни, який характеризується економічною та політичною нестабільністю, органи місцевого самоврядування стикаються з такими проблемами:

- надмірний ступінь централізації бюджетних коштів;
- відсутність необхідної фінансової бази, що могла б забезпечити виконання органами місцевого самоврядування делегованих і власних повноважень;
- відсутність дієвих стимулів для місцевих органів влади до збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів;
- недостатнє використання податкового потенціалу;
- відсутність уніфікованих критеріїв надання суспільних послуг та загальноприйнятих критеріїв їх оцінки;
- диспропорції між соціально-економічним розвитком регіонів;
- необґрунтовані принципи розподілу інвестиційних та соціальних субвенцій в регіональному розрізі.

Дані проблеми потребують негайного вирішення для забезпечення досягнення високого соціально-економічного розвитку регіонів.

Для вирішення зазначених проблем доцільно буде запропонувати такий комплекс рішень. По-

перше, децентралізацію управління слід розглядати як комплексну систему. По-друге, важливим є забезпечення політичної підтримки децентралізації ключових центральних органів влади з боку розробників політики. По-третє:

- необхідно зміцнювати зв'язки з галузевою політикою, особливо коли це стосується надання послуг у державному секторі;

- необхідний зв'язок з податковою політикою;

- існуючий і майбутній рух доходів від центральних до територіальних органів влади робить ще більш важливими трансферти між органами державного управління;

- необхідно удосконалювати систему запозичень на місцевому рівні, щоб фінансувати значні потреби у розвитку місцевої інфраструктури;

З огляду на все вищезазначене можна зробити висновок, що пострадянська система адміністративно-територіального устрою, історичні, економічні, демографічні та інші специфічні особливості регіонального розвитку зумовили значну різницю в розвитку регіонів, адже територіальні одиниці мають занадто диференційовані фінансову базу, економічний потенціал і проблеми. Зазначене потребує реформування, децентралізації владних повноважень та фінансових ресурсів.

### Список літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.
3. Багмет М. О. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень / М. О. Багмет, Т. М. Личко // Наук. Пр. ЧДУ. Сер.: «Держ. упр.». – 2009. – № 12. – С. 33-37.
4. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування: дис. ... д-ра держ. упр. – Х., 2009. – Режим доступу: [www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html](http://www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html)
5. Братковський М. Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи / М. Л. Братковський // Держава та регіони. Сер.: «Держ. упр.». – 2010. – № 4. – С. 109-112.
6. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку / С. В. Демиденко // Вісн. Дніпропетр. Держ. фінанси. Академ. Сер.: «Екон. Науки». – Д.: ДДФА. – 2009. – № 2. – С. 106-111.
7. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за заг. Ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 340 с.
8. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. У табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. Ред. Г. С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
9. Кобилецька О. Ф. Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України / О. Ф. Кобилецька. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/ejournals/PSPE/2009\\_4/Kobiletska\\_409.htm](http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm)
10. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // Укр. Нац. ідея: реалії та перспективи розвитку: зб. Наук. Пр. / голов. Ред. В. М. Денисенко. – Л.: Львів. Політехніка, 2007. – № 19. – С. 101-108.
11. Панікар Г. Ю. Позитивні та негативні наслідки децентралізації політики залучення прямих іноземних інвестицій / Г. Ю. Панікар. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/sru/2010\\_2/index.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/sru/2010_2/index.htm)
12. Петренко Л. М. Децентралізація управління в теорії менеджменту / Л. М. Петренко // Теорія та методика управління освітою. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010\\_3/10petmmt.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010_3/10petmmt.pdf)
13. Стеценко Н. А. Підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів за рахунок децентралізації державної влади / Н. А. Стеценко. – Режим доступу: [http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011\\_6\\_4/292-296.pdf](http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011_6_4/292-296.pdf)
14. Тірк У. Фіскальна децентралізація в Україні / У. Тірк. – Режим доступу: [www.c-e-d.info/img/pdf/Utt\\_125\\_134\\_ukr.pdf](http://www.c-e-d.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf)
15. Braun von J. Does decentralization serve the poor? / J. von Braun, U. Grote (eds) // Managing fiscal decentralization. – London: Routledge, 2002. – Access mode: [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf)
16. Ma J. Decentralization From the «Top Down»: The Japanese Case / J. Ma. – Access mode: [www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm](http://www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm)

**Юрій Э.А., Бевзюк А.И.**

Буковинский государственный финансово-экономический университет

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

### Аннотация

В статье исследованы теоретические вопросы децентрализации государственного управления. Также освещены проблемы развития бюджетной децентрализации государственного управления в Украине. Оценено финансовое обеспечение данного процесса. Осуществлен анализ существующего нормативно-правового регулирования этого процесса. Предложено дальнейшие пути развития бюджетной и финансовой автономии местного самоуправления. **Ключевые слова:** местный бюджет, Бюджетный кодекс Украины, децентрализация, местное самоуправление, финансовое обеспечение, государственное управление.

**Yurii E.A., Bevziuk O.I.**

Bukovinian State Finance and Economics University

## **DECENTRALIZATION OF STATE ADMINISTRATION AND ITS INFLUENCE ON THE FINANCIAL STATE OF LOCAL BUDGETS**

### **Summary**

The theoretical aspects of decentralization of state administration are investigated in the article. The problems of development of budgetary decentralization of state administration in Ukraine are also lighted up. The financial providing of this process is appraised. The analysis of the existent normative-legal adjusting of this process is carried out. The further ways of development of budgetary and financial autonomy of local self-government are offered.

**Keywords:** local budget, Budgetary code of Ukraine, decentralization, local government, financial providing, state administration.