

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 35.071

О. В. Золотоношакандидат юридичних наук,
докторантДніпропетровського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0001-7223-5069

РОЗВИТОК ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. Початок відповідального етапу реформування розпочато у 2015 році. Було прийнято Закон «Про співробітництво територіальних громад», створено законопроект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», прерогативою якого був перехід від централізованої влади, шляхом децентралізації. Надання спроможності органам місцевої влади, побудова надійної системи територіальної організації, реалізація самодостатності у фінансовій сфері органів місцевої влади та призведення місцевого самоврядування до відповідності положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» містить зазначені вимоги щодо децентралізації та її реалізації. Процес децентралізації полягає у модифікаційному перетворенні державного управління і на сьогоднішній день є необхідним та актуальним.

Аналіз останніх публікацій. Питання децентралізації вивчали багато науковців, зокрема В. Авер'янов, М. Баймуратов, Г. Возняк, І. Грицяк, І. Луніна, В. Христенко та інші, однак дана проблема потребує подальшого вивчення зокрема щодо питань її неврегульованості в нашій державі.

Мета статті полягає у дослідженні основних аспектів розвитку держави у період децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи дослідження провідних науковців щодо процесу децентралізації державного керування, спостерігається багатоаспектна концепція, яка полягає у передачі певних повноважень, відповідальності та ресурсності держави до органів місцевої влади. Таким чином, процес децентралізації проявляється у політичному, адміністративному, фінансовому напрямі і у відповідності різних форм прояву.

З політично ракурсу, децентралізація включає передання повноважень місцевому самоврядуванню щодо сплати та стягування податків, а також їх використання. На цьому етапі відбувається перехід повноважень та ресурсного забезпечення, а саме трансфери державного типу органам місцевого самоврядування. На сьогоднішній день, така тенденція зберігається в нашій країні, бюджетна

(фіскальна) децентралізація була розпочата, стартувало зростання бюджету на місцевому рівні під впливом фінансової спроможності територіальних громад. В той же час, слід зазначити, що в країнах Європи при передачі повноважень такого типу не відбувається гарантування надійного забезпечення послуг публічного характеру в економічно складний час. В таких країнах як Ірландія, Фінляндія, Чехія, Греція відбулася рецентралізація щодо надання окремих послуг, цьому сприяв ризик погіршення якості послуг публічного характеру [6]. Такий крок, є певною мірою новим, обґрунтованим у відповідності до децентралізації, адже виникають труднощі, пов'язані з питаннями щодо місцевих органів влади, які мають слабку спроможність та неналежно забезпеченні технічно [8]. При реформуванні державного управління, ставиться умова дотримання певної збалансованості між централізацією і децентралізацією. Досліджуючи інститут децентралізації, чітко спостерігається взаємодія між органами державної влади та територіальними громадами, що дозволяє сформувати розвиток в економічній, соціальній та правовій сфері. Потенціал будь-якої країни залежить від органів публічного керування та громади, які у своїй взаємодії економічний та соціальний сенс.

В балансуванні взаємовідносин між державними органами та громадами постійно відбуваються зміни, які стосуються короткострокових та довгострокових проектів щодо розвитку різних сфер. Базовою функцією держави є керування процесами розвитку економічної та соціальної сфери, шляхом створення інституціонального середовища державних органів з громадськістю. Розвиток у сферах економічної та соціальної діяльності, залежить від трьох компонентів: забезпечення мікроекономічної ефективності діяльності економічних суб'єктів, відповідної місцевої соціальної політики, що підтримує цю ефективність. За допомогою зазначених компонентів створюється середовище макроекономічного характеру, що дозволяє зменшити витрати щодо адаптації мінливих ринкових умов. Зазначені умови створю-

ють так зване мікроекономічне середовище, що скорочує трансакційні витрати (витрати на адаптацію до мінливих ринкових умов, впливає на оцінку очікуваної прибутковості, зниження ризиків та зменшення необхідних зусиль з ведення бізнесу [9]. Громада за своєю природою поділяється на певні групи напрямів, різного характеру, що здійснюють пошук збільшення ресурсного забезпечення та збільшення доходів.

Подібні явища консервуються в закритому середовищі громади і сприяють зростанню вартості трансакцій суб'єктів ринку, негативно впливають на інвестиційну привабливість відповідної території та на її економічний розвиток у цілому. Необхідна з економічної та соціальної точки зору регулююча роль держави в цьому разі полягає в обмеженні привілейованого становища таких груп, протидії їм через механізми перерозподілу ресурсів і доходів та шляхом створення конкурентного середовища. Це потребує законодавчого розмежування та закріплення за державою і територіальною громадою відповідних владних зобов'язань та відповідальності, забезпечення самостійності (автономності) у прийнятті рішень у певних сферах. Одночасно і держава, і громада діють як противаги можливим негативним ефектам, які можуть виникати та існувати в середовищі як громади, так і держави в цілому. Автономність у прийнятті управлінських рішень і відповідальність, таким чином, є невід'ємними вимогами до громади та держави, рівень яких залежить від ефективності механізму державного регулювання, що відіграє роль важелів стримувань і противаг. Таким чином, відбувається процес взаємодії між державою та громадою, складної структури збалансованості та відповідальності. Результат такої взаємодії залежить від внутрішніх та зовнішніх чинників.

Ефективність функціональності держави проявляється в спроможності інституціональній щодо розвитку та формування економічної стабільності, прозорого бізнесу, ресурсної доступності. Формування вищезазначеного надасть можливість підвищити економічний та соціальний рівень, знизить виникнення конфліктних ситуацій, мінімізує ризики тощо. Сприйняття держави як фідучіарної, сприятиме підвищенню значимості органів місцевого самоврядування. Інституціональна слабкість держави стимулює територіальні громади з відносно високим економічним потенціалом, впливовими бізнес-групами, що формують стійкі неформальні правила і зв'язки всередині громад, шукати ренти не тільки на власній території, а й отримувати її від держави, тим самим порушуючи засади рівності та конкурентності в країні в цілому, негативно впливаючи на її економічний та соціальний розвиток. Подолати подібну можливу стабільність у відносинах держави з низькою інституціональною спроможністю нездатна. Економічно слабкі ж громади, особливо

подрібнені, втрачають можливість відстоювати свої інтереси перед такою державою, і їх соціально-економічне становище цілком потрапляє в залежність від обсягів ресурсів, які вона може їм спрямувати. Власна слабкість разом із відсутністю довіри до держави безальтернативно погіршує їх можливість до розвитку.

Процес децентралізації має на меті збільшити сутність громад, посилити здатність одо формування належного територіального середовища, шляхом зменшення державних витрат на території, сприятливі економічні фактори, швидка реакція щодо вирішення проблемних питань на місцевому рівні. В той же час, процес децентралізації сприяє посиленню держави, а отже, держава повинна будуватися на спроможних та прозорих інститутах, які і є запорукою ефективного розвитку.

Таким чином, децентралізація потрібна, але існує безліч проблем, які на сьогоднішній день не дають можливості ефективного її завершення, це на сам перед проблема, яка пов'язана із фрагментальним втілення реформ судової системи, бюджетної, фіскальної тощо. Наступною перепорою є недостатньо-аргументованість з наукової точки зору щодо формування належного розвитку країни. Ще однією обставиною, неврахування якої суттєво підвищуватиме ризик неуспіху впровадження децентралізації полягає в тому, що надзвичайно важливим є всебічне дослідження та наукове обґрунтування того, якою мірою і з якою швидкістю та послідовністю мають використовуватися всі типи децентралізації – адміністративний, політичний, фіскальний та ринковий, наскільки доцільним є одночасне їх запровадження.

Висновки: Враховуючи вище зазначене, ми дійшли висновків, що децентралізація є складним явищем та процесом, яка передбачає передання повноважень від вищої ланки нижчій. Процес децентралізації за своєю природою може бути політичної, адміністративної, фіскальної спрямованості тощо. Жодна спрямованість не є пріоритетною від іншої, могуті відбуватися в сукупності. Децентралізаційний процес не позбавлений недоліків і у відповідності, складностей щодо її впровадження. як вже зазначалося цьому сприяє фрагментальність, незавершеність розпочатих процесів реформування та да недостатній рівень наукової обґрунтованості. Держава і громада завжди виступають як комплементарні форми організації публічного управління, відносний баланс і взаємодія яких утворюють економічний та соціальний потенціал кожної території в певний часовий період. Зміни в цьому балансі відносин між громадою і державою відбуваються постійно і впливають на визначення середньо- і довготривалої перспективи розвитку територій різних масштабів – від населеного пункту до всієї країни. За цих обставин має бути дотриманий певний баланс між централізацією та децентралізацією повноважень і ресурсів, ви-

користанням у різні часові періоди різних типів і форм децентралізації для формування економічних, соціальних, правових умов розвитку як держави, так і територіальних громад.

Література

1. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? *Укр. правда*. 2015. 22 черв. URL: <http://www.prawda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/>.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 лип. 2015 р. URL: www.zakon.rada.gov.ua.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015.
4. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ, 2007. 768 с.
6. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1997. 448 с.
7. 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. Харків: ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.
8. What is Decentralization. URL: www.worldbank.org.
9. Faguet J-P. Decentralizing for a Deeper Democracy and a More Supple State / Faguet J-P., Fox A.M., Poschl C. London: London School of Economics and Political Science. 2015. Aug. 10.

Анотація

Золотоноша О. В. Розвиток держави та територіальних громад в процесі децентралізації. – Стаття.

У статті досліджується розвиток держави та територіальних громад в процесі децентралізації. Розкриваються основні риси децентралізації її сутність та зміст. Зазначено, що при реформуванні державного управління, ставиться умова дотримання певної збалансованості між централізацією і децентралізацією. Взаємодія між органами державної влади та територіальними громадами, дозволяє сформувати розвиток в економічній, соціальній та правовій сфері. Проаналізовано основні проблеми децентралізації з урахуванням розвитку держави та територіальних громад. Наголошено, що в балансуванні взаємовідносин між державними органами та громадами постійно відбуваються зміни, які стосуються короткострокових та довгострокових проектів щодо розвитку різних сфер. Базовою функцією держави є керування процесами розвитку економічної та соціальної сфери, шляхом створення інституціонального середовища державних органів з громадською. Розвиток у сферах економічної та соціальної діяльності, залежить від трьох компонентів: забезпечення мікроекономічної ефективності діяльності економічних суб'єктів, відповідної місцевої соціальної політики, що підтримує цю ефективність. З'ясовано, що децентралізація потрібна, але існує безліч проблем, які на сьогоднішній день не дають можливості ефективного її завершення, це на самперед проблема, яка пов'язана із фрагментальним втілення реформ судової системи, бюджетної, фіскальної тощо. Наступною перешкодою є недостатньо-аргументованість з наукової точки зору щодо формування належного розвитку країни. Ще однією обставиною, неврахування якої суттєво підвищує ризик неуспіху впровадження децентралізації

полягає в тому, що надзвичайно важливим є всебічне дослідження та наукове обґрунтування того, якою мірою і з якою швидкістю та послідовністю мають використовуватися всі типи децентралізації – адміністративний, політичний, фіскальний та ринковий, наскільки доцільним є одночасне їх запровадження. Визначено, що проблеми, які на сьогоднішній день не дають можливості ефективно завершити процес децентралізації, пов'язані із фрагментальним втіленням реформ судової системи, бюджетної, фіскальної тощо. Також, перешкодою є недостатньо-аргументованість з наукової точки зору щодо формування належного розвитку країни. Зазначено, що децентралізаційний процес не позбавлений недоліків і у відповідності, складностей щодо її впровадження.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, реформа, повноваження, територіальні громади, органи публічної влади, механізм державного регулювання.

Summary

Zolotonosha O. V. Development of the state and territorial communities in the process of decentralization. – Article.

The article examines the development of the state and territorial communities in the process of decentralization. The main features of decentralization, its essence and content are revealed. It is noted that in the reform of public administration, a condition is set for a certain balance between centralization and decentralization. Interaction between public authorities and territorial communities allows to form development in the economic, social and legal spheres. The main problems of decentralization are analyzed taking into account the development of the state and territorial communities. It is emphasized that in the balancing of relations between state bodies and communities there are constant changes concerning short-term and long-term projects for the development of various spheres. The basic function of the state is to manage the processes of economic and social development, by creating an institutional environment of public authorities with the public. Development in the spheres of economic and social activity depends on three components: ensuring the microeconomic efficiency of economic entities, the relevant local social policy that supports this efficiency. It has been clarified that decentralization is needed, but there are many problems that today do not allow for its effective completion, this is the very problem that is associated with the fragmentary implementation of reforms in the judiciary, budget, fiscal, and so on. The next obstacle is insufficient scientific argumentation for the formation of proper development of the country. Another circumstance, the failure of which will significantly increase the risk of failure to implement decentralization is that it is extremely important to comprehensively study and scientifically substantiate the extent to which and with what speed and consistency should be used all types of decentralization - administrative, political, fiscal and market. - how expedient is their simultaneous introduction. It is determined that the problems that currently do not allow to effectively complete the decentralization process are related to the fragmentary implementation of reforms in the judiciary, budget, fiscal, etc. Also, the obstacle is insufficient scientific argumentation on the formation of proper development of the country. It is noted that the decentralization process is not without its shortcomings and, accordingly, the difficulties of its implementation.

Key words: decentralization, local self-government, reform, powers, territorial communities, public authorities, mechanism of state regulation.