

Р. Ю. Гришко,
аспірант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

R. Hryshko,
Postgraduate student of the Classic Private University, Zaporizhzhia

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION OF THE INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

У статті досліджено трансформаційну складову інституту місцевого самоврядування під впливом впровадження механізмів децентралізації. Проаналізовано та надано категоріальний апарат децентралізації в сучасних українських реаліях державотворення та модернізації механізмів залучення елементів оптимізації всього комплексу моделі українського самоврядування. Виокремлено структуру розподілу повноважень у ланцюгу державного управління, де всі функціональні дії відбуваються в комплексі, хоча з певною автономією при залученні механізмів децентралізації. Сформовано висновок щодо елементів децентралізації інституту місцевого самоврядування. Встановлено інституціональну складову процесу створення ресурсного балансу між спроможністю громади та максимальною адаптивністю центральної та місцевої влади. Визначено функціональний апарат центральних та місцевих органів влади в реалізації економічних, політичних та соціальних процесів. Встановлено важливість трансфертних відносин між центральними та місцевими органами влади.

The transformational component of the Institute of Local Government under the influence of the implementation mechanisms of decentralization has been studied in the article. The category of the decentralization in modern Ukrainian realities of state modernization and optimization mechanisms for involving elements of the complex model of Ukrainian government has been analyzed and characterized. The structure of distribution of authority in the chain of government where all the functional steps occur together has been defined; although some autonomy in attracting mechanisms of decentralization have been considered in the mentioned structure. The conclusion on the elements of decentralization of local government institution has been formed. Institutional component of the process of creating a balance between resource capacity and maximum adaptability of the community and central and local authorities has been established. Functional unit of the central and local authorities in the implementation of economic, political and social processes has been defined. The importance of transfer relations between central and local authorities has been stated.

Ключові слова: децентралізація, інститут місцевого самоврядування, державне управління, влада, громада.

Key words: decentralization, the institution of local government, public administration, government, community.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Незважаючи на тривалий процес децентралізації управління, інституціональний механізм взаємодії центральних органів влади з місцевими органами влади не є чітко відпрацьованим в питанні тісного співробітництва та успішного узгодження дій та вирішення проблемних питань. Інституційні складові місцевого самоврядування не мають перманентних компонентів, які показу-

ли себе як надійний апарат прийняття рішень, оскільки процес децентралізації влади є недостатньо відпрацьованим в інституті місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Функціональну складову реалізації механізмів децентралізації розглянуто такими вченими, як Б. Ешейм, А. Ісаксен, В. Бочко, А. Гальчинський. Теоретико-мето-

дичні аспекти децентралізації місцевого самоврядування було висвітлено в наукових працях Р. Масгрейва, В. Оутса, С. Тібу.

Проаналізовано реалізацію механізмів децентралізації в працях Х. Балдершейма, І. Ковача, М. Кулежа, І. Отоли, А. Фелтенштейна; висвітлено емпіричну складову децентралізації в наукових роботах К. Блекберна, Ф. Бодмена, Дж. Брукнера. Нормативно-правові дефініції аспектів децентралізації місцевого самоврядування зазначено в працях наступних вчених, як: В. Бакуменко, Л. Беззубко, О. Бобровської, Є. Григоніса, І. Дробота, В. Куйбіди, В. Мамаєва, В. Мамонової, Ю. Молодожен, П. Покатаєва, Р. Ромашова, С. Саханенко, А. Хабібулліна, В. Чиркіна, хоча проблема реалізації структурної складової механізмів децентралізації в місцевому самоврядуванні були висвітлені багатьма вченими, однак проблема змін в імплементації підходів механізмів децентралізації місцевого самоврядування в Україні вимагає подальшого дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження елементів та всього комплексу імплементації механізмів децентралізації місцевого самоврядування в Україні; висвітлення теоретико-методичних основ децентралізації та її імплементації в українських реаліях.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У наукових працях та дослідженнях висвітлено імплементацію механізмів децентралізації та їх етапи і значення для органів місцевого самоврядування. Тому децентралізацію місцевого самоврядування слід розмежувати на наступні типи, а саме: адміністративну, фінансову, екологічну, економічну та політичну. В свою чергу адміністративна децентралізація розподіляється на деконцентрацію, деволюцію, дивестування, делегування.

Адміністративна децентралізація характеризується зміною розподілу управлінських повноважень між центральними та місцевими органами влади. Збільшення функціональної складової органів влади на місцях, збільшення можливостей формувати свою політику управління регіоном.

Для більш повного розуміння децентралізації інститутів місцевого самоврядування необхідно розглянути термінологічний апарат. В свою чергу деконцентрація — це нові владні повноваження та відповідальність, але ієрархічна структура підпорядкованості не міняється, деволюція — нові владні повноваження та відповідальність, автономність в прийнятті управлінських рішень, надання ресурсної бази, дивестування — передача владних повноважень громадянським організаціям та приватним структурам, делегування — передача владних повноважень, що класифікуються як державні [3; 10; 11].

Фінансова децентралізація характерна збільшенням відповідальності та повноважень в формуванні бюджету, за рахунок надання інструментарію здійснення накопичення надходжень з різних джерел ресурсних потоків, покращення структури імплементації прийняття та реалізації рішення місцевими органами.

Екологічна децентралізація полягає в зміні підпорядкованості використання природними ресурсами шляхом наділення автономії в реалізації планів використання ресурсів для місцевих органів влади, чи приватним компаніям.

Економічна децентралізація характерна зміною підходів до приватних осіб, що розширюють свої повноваження в реалізації свого інструментарію отримання прибутку від своєї економічної діяльності.

Політична децентралізація надає можливість місцевим органам влади змінювати нормативно-правову базу з дотриманням законодавчих норм, що спрямовано на оптимізацію в ефективності прийняття різного рівня рішень [3; 10; 11].

Впровадження децентралізації та імплементації залежить від спроможності громади реагувати на зміни на місцевому рівні. Для того, щоб реалізувати механізми децентралізації, треба виконати певні етапи:

- забезпечення територіальної локації повноважень органів місцевої влади;
- створення ієрархічної функціональної системи на рівні органів місцевого самоврядування
- створення обмеженої області повноважень виконавчої влади на рівні місцевого самоврядування
- визначення калькуляційних складових ресурсної бази місцевого самоврядування.
- впровадження механізмів контролю громадою органів місцевого самоврядування. Де при здійсненні неправомірного рішення органами влади, буде миттєва відповідь від місцевої громади [1].

Нагальність імплементації механізмів децентралізації місцевого самоврядування в Україні викликана відсутністю інфраструктурної складової здійснювати належним чином свої повноваження на рівні громади. Але перед тим, як виконувати етапи впровадження децентралізації, варто врахувати всі негативні та позитивні риси території:

- рівень надання сервісу місцевій громаді органами місцевого самоврядування;
- рівень очікувань місцевої громади ефективності соціально-економічної політики здійснення місцевими органами самоврядування;
- рівень прозорості діяльності органів місцевого самоврядування при розвитку територіальної громади;
- рівень інвестиційної привабливості території та умов залучення інвестиційних ресурсів;
- рівень автономності прийняття законодавчих та фінансово економічних рішень.

Однак приведена оціночна база має ґрунтуватися в першу чергу на задоволенні потреб територіальної громади при імплементації механізмів децентралізації місцевого самоврядування. Тому складова системи децентралізації повинна задовольняти наступні потреби громади:

- розвиток всіх складових елементів територіальної громади та створення конкурентних умов для економічних відносин;
- розроблення оптимального локального середовища роботи для всіх суб'єктів децентралізації;
- підвищення рівня залучення всіх учасників громади в економічних процесах;

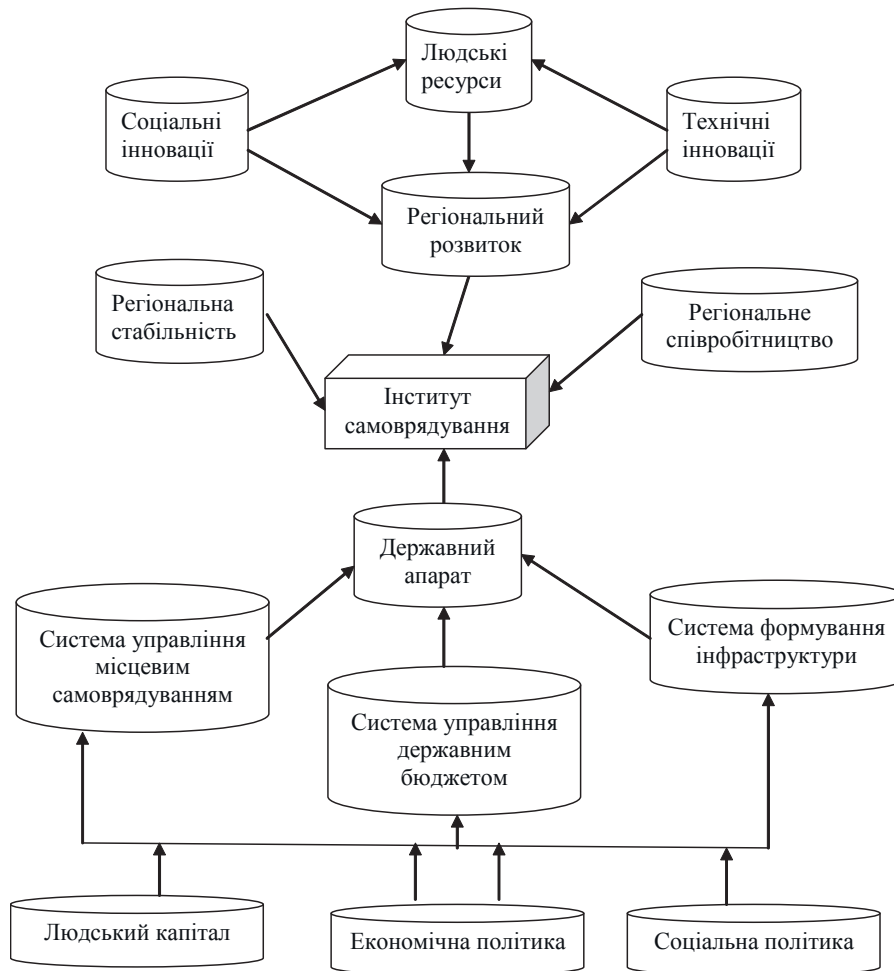


Рис. 1. Елементи формування інституту місцевого самоврядування в Україні

Авторська розробка.

— переформатування складової інфраструктури територіальної громади, для створення перманентних складових накопичень ресурсної бази [4].

Передумови виникнення ризикових ситуації імплементації механізмів децентралізації місцевого самоврядування в Україні неможливо передбачити, через соціальну складову впровадження. Однак ми повинні виявляти основні чинники, що можуть спровокувати ризики, розробити попереджувальні інструменти, що допоможуть системі впровадження механізмів децентралізації сприйняти з найменшими втратами функціональності.

Основними складовими імплементації механізмів децентралізації є наступні: міжнародні нормативно-правові стандарти і принципи Стратегії сталого розвитку, Європейська Хартія місцевого самоврядування, досвід ОЕСР, Керівництво з фіскальної прозорості, Кодекс позитивного досвіду з прозорості бюджетно-податкової системи МВФ.

Складова частина функціонального навантаження інститут самоврядування є фінанси, треба розуміти співвідношення рівня фіскального навантаження та рівень свободи суб'єктів економічного простору. Зменшення фіскального навантаження в економіці в короткостроковій перспективі знижує надходження, але довгостроковій збільшить економічний ріст територіальної

громади. Але водночас фіскальна складова децентралізації повинна забезпечити уніфікацію шляхів непропорційного оподаткування, покращення сервісного механізму, розробку та впровадження нормативно-правових документів згідно потреб сьогодення.

В умовах кризи при імплементації механізмів децентралізації інституту місцевого самоврядування в Україні важливо керуватись наступними критеріями:

- швидке реагування на впроваджені нововведення шляхом діалогу з громадою;
- адаптивність в прийнятті рішень щодо фіскальних чинників наповнення бюджету територіальної громади;
- повернення грошових ресурсів задля оптимального діалогу з кожним членом громади, при дотриманні законодавчих норм;
- кооперація фіскальної системи накопичення грошових ресурсів з економічною системою територіальної громади [5].

Розвиток територіальної громади базується на сучасних засадах, серед них треба виокремити сучасні підходи оцінки ресурсної бази, економіку знань, нову організаційну структуру засновану на нових механізмах впровадження інституту місцевого самоврядування.

Динаміка розвитку територіальної громади є прямо залежним елементом від адаптивності нормативно-

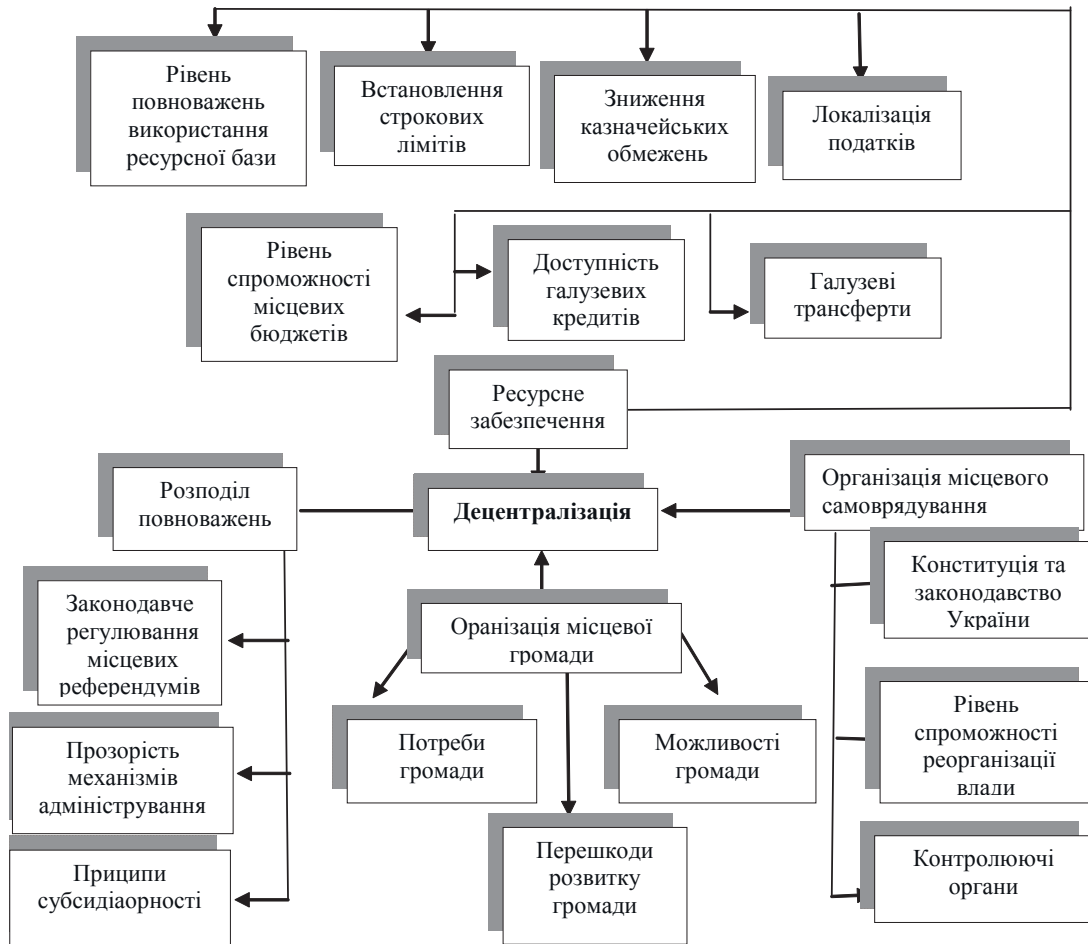


Рис. 2. Ланцюговий комплекс функціонування інтеграційних елементів децентралізації

правової бази. Розвиток територіальної громади має на меті не відокремлення, а налагодження оптимальних зв'язків у всіх державних секторах на рівні інституту місцевого самоврядування. На рисунку 1 визначимо елементи інституту самоврядування в Україні та основні зв'язки між ними [6].

Основною метою децентралізації є оптимізація економічних та нормативно-правових механізмів. Згідно з науковими працями Дж. Арікана [12], шляхом зміни інституту самоврядування, інтегруючи процес децентралізації, ми мінімізуємо корупційну складову.

У наукових досліджень Ф. Бодмана та Г. Кемпбела [8], ми можемо підвести висновок, що децентралізація має ефект довгостроковості на економічні процеси. Розглядаючи теоретико-методичні елементи децентралізації інституту місцевого самоврядування в Україні, розуміючи причинно-наслідковий базис сформуємо на рисунку 2 ланцюговий комплекс функціонування інтеграційних елементів децентралізації [7].

Використання теоретико-методичних елементів децентралізації інституту місцевого самоврядування є фрагментарним показником системи державної влади в Україні. Тому ми повинні розробляти та реінтегрувати наступні компоненти теоретико-методологічного базису: як систему менеджменту макрорегіонального рівня, коопераційна модель міжрегіонального функціонування, змінну шаблонізацію дій інституту самоврядування, інфраструктурну складову розвитку інституту самовря-

дування, систему повного реінтегрування компонентів інституту та його елементів в місцевому самоврядуванні.

Рівень інтеграційних можливостей громади повинен бути на рівні її спроможності реалізувати надані ресурси та відповідальність. Тому, на нашу думку, повинно бути інтегровано в комплексі основні елементи децентралізації в інститут самоврядування України. Процес інтеграції інституту самоврядування повинна мати наступні елементи децентралізації:

- систему менеджменту розвитку мікрорівня, мезорівня та макрорівня;
- модель кооперації територіальних громад в усіх галузях та сферах української держави;
- варіанти імплементації налагодження зв'язку між територіальними громадами;
- розподіл функціональних можливостей регіонів згідно їх оптимального співвідношення;
- інструментарій втілення основних елементів інтеграції децентралізації в інститут самоврядування;
- виділення зон відповідальності та їх імплементації на кризові явища;
- система оцінок реалізації впроваджуваної політики децентралізації;
- розподіл рівня можливості інтегрування децентралізації територіальної громади.

ВИСНОВОК

У результаті дослідження встановлено реалізацію елементів децентралізації, їх основні характеристики при інтег-

раційному процесі інституту місцевого самоврядування, враховуючи можливості та спроможність громади. Проаналізовано та представлено апарат децентралізації в сучасних українських реаліях державотворення та модернізації механізмів залучення елементів оптимізації всього комплексу інституту українського самоврядування.

Виокремлено структуру та компонентність зав'язків розподілу повноважень в ланцюгу державного управління на всіх рівнях, де всі функціональні дії відбуваються в комплексі, хоча з певною автономією при залученні механізмів децентралізації.

Становлення інституту самоврядування в Україні має бути балансом між спроможністю громадою та максимальною адаптивністю центральної та місцевої влади. Центральні органи влади мають вирішувати в довгостроковій перспективі питання щодо реалізації проєктів, а на місцевому рівні органам місцевого самоврядування — вирішувати нагальні проблеми громади. Однак плануючи стратегічний розвиток держави центральні органи влади повинні тісно співпрацювати з органами місцевого самоврядування.

Література:

1. Козлова Л.В. Механізми розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації [Електронний ресурс] / Л.В. Козлова // Centre for the Support of International Initiatives (CSII). — 2015. — Режим доступу: <http://escii.eu/artyku%C5%82y/artyku-lk>

2. Шатіло В.А. Централізація та децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми / В.А. Шатіло // Адміністративне право і процес. — 2015. — С. 41—47.

3. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2015. — Вип. 2. — С. 60—69. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_8

4. Беззубко Б. Розвиток державних механізмів стратегічного планування територій в умовах децентралізації / Б. Беззубко // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2015. — Вип. 2. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_7

5. Ползікова Г.В. Концепція вдосконалення механізмів податкового менеджменту в умовах кризи / Г.В. Ползікова // "Young Scientist". — 2015. — С. 137—142.

6. Гринецька С.М. Сучасні тенденції формування механізмів саморозвитку регіону в умовах децентралізації / С.М. Гринецька // Економіка промисловості. — 2016. — № 2. — С. 5—16. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr_2016_2_3

7. Касич А.О. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни / А.О. Касич // Актуальні проблеми економіки. — 2016. — № 8. — С. 16—21.

8. Bodman Ph., Campbell H., Heaton K., Hodge, A. (2009). Fiscal Decentralisation, Macroeconomic Conditions and Economic Growth in Australia. School of Economics, The University of Queensland, Macroeconomics Research Group. 61 p.

9. Єрмолаєв А. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв, В. Лупацій, В. Потапенко // "Нова Україна" / інститут стратегічних досліджень. — 2015. — С. 3—41.

10. Бикадорова Н.У. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. Бикадорова // Екон. вісн. Донбасу. — 2010. — № 2 (20). — С. 145—151.

11. Большая экономическая энциклопедия / Под ред. А.И. Азрилияна. — М.: Ин-т новой экономике 1999. — 1152 с.

12. Arian G. (2004). Fiscal decentralization: A remedy for corruption? International Tax and Public Finance, 11: 175—195.

References:

1. Kozlova, L.V. (2015), "Mechanisms of effective and efficient community in the context of reform and decentralization", Centre for the Support of International Initiatives (CSII), available at: <http://escii.eu/artyku%C5%82y/artyku-lk> (Accessed 15 Nov 2016).

2. Shatilo, V.A. (2015), "Centralization and decentralization in the mechanism of state power: the formulation of the problem", *Administrativne pravo i protses*, pp. 41—47.

3. Treschov, M. (2015), "Decentralization as a means of resource self-sufficiency of communities: theoretical aspect", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia*, vol. 2, pp. 60—69.

4. Bezzubko, B. (2015), "Development of mechanisms of state strategic planning areas under decentralization", *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_7 (Accessed 15 Nov 2016).

5. Polzikova, H.V. (2015), "The concept of improving tax management mechanisms in crisis", *"Young Scientist"*, pp. 137—142.

6. Hrinevs'ka, S.M. (2016), "Current trends formation mechanisms of self-development of the region in terms of decentralization", *Ekonomika promyslovosti*, vol. 2, pp. 5—16.

7. Kasych, A.O. (2016), "The theoretical aspects of the impact of decentralization on economic development", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 8, pp. 16—21.

8. Bodman, Ph. Campbell, H. Heaton, K. and Hodge, A. (2009), *Fiscal Decentralisation, Macroeconomic Conditions and Economic Growth in Australia*. School of Economics, The University of Queensland, Macroeconomics Research Group, Queensland, Australia.

9. Yermolaiev, A. (2015), "Power decentralization and reform of local government in Ukraine", *"Nova Ukraina" instytut stratehichnykh doslidzhen'*, pp. 3—41.

10. Bykadorova, N.U. (2010), "The financial decentralization of local government", *Ekon.visn.Donbasu*, vol. 2 (20), pp. 145—151.

11. Azrylyan, A.Y. (1999), *Bol'shaia ekonomicheskaja entsyklopediya* [Large economic encyclopedia], Yn-t novoj ekonomyky, Moscow, Russia.

12. Arian, G. (2004), "Fiscal decentralization: A remedy for corruption?", *International Tax and Public Finance*, vol. 11, pp. 175—195.

Стаття надійшла до редакції 30.12.2016 р.