

бенчмаркінгу, проектного менеджменту в об'єднаній громаді, а також підходів до управління об'єктами права комунальної власності, розширення джерел фінансування місцевого розвитку через опрацювання новітніх механізмів (наприклад, ендавменту) та ін.

Література:

1. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.
2. Про затвердження Методики формування спроможної територіальної громади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 (Із змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – С. 32.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (Із змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Розпорядження голови Луганської обласної військово-цивільної адміністрації «Про схвалення проекту перспективного плану формування територій громад Луганської області» від 10.06.2015 р. № 234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.loga.gov.ua/oda/documents/official/?curPos=300>.
6. *Старікова Н.* Проблеми об'єднання громад [Електронний ресурс] / Н. Старікова // Асамблея громадських організацій малого та середнього бізнесу – 2015. – Режим доступу : http://www.seredniy-klas.org/pub/natalija_stparikova_problemi_obednannja_gromad/1-1-0-114.
7. *Степанченко О.* Люди в селах не вірять, що після об'єднання територіальних громад їм стане жити краще [Електронний ресурс] / О. Степанченко. – Режим доступу : <http://vidomosti-ua.com/newspaper/104536>.

Надійшла до редколегії 27.11.2015 р.

УДК 351

В. Б. Гройсман,

*Голова Верховної Ради України,
аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України, м. Київ*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАСІБ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

Проаналізовано сучасні дослідницькі підходи до децентралізації як засобу лібералізації державного управління. Розглянуто залежність між рівнем розвитку громадянського суспільства та ефективністю функціонування системи державного управління. Досліджено тенецу становлення громадянського суспільства та його функціональну роль у межах різних державно-управлінських систем.

Ключові слова: децентралізація, громадянське суспільство, лібералізація, децентралізаційні інструменти, деконцентрація, деволюція.

V. B. Groisman,

Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, Postgraduate student of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kyiv

DECENTRALIZATION AS A MEAN OF PUBLIC ADMINISTRATION LIBERALIZATION: THE ANALYSIS OF CURRENT RESEARCH APPROACHES

Current research approaches to decentralization as a mean of public administration liberalization are analyzed. Dependence between the level of civil society development and the effectiveness of the system of public administration is examined. The genesis of civil society and its functional role within various public administration systems is investigated.

Key words: decentralization, civil society, liberalization, decentralization instruments, deconcentration, devolution.

На сучасному етапі соціально-економічного й політичного розвитку України запровадження демократичних механізмів взаємодії громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування є функціональним інструментом забезпечення антропоцентричності та ефективності державної політики, в основі якої лежать інтереси людини. У разі порушення певного конгломерату відносин держава – суспільство стабільність і збалансованість суспільного розвитку виноситься за їх рамки, громадянське суспільство стає відособленим від органів державної влади та місцевого самоврядування, відбувається своєрідний регулятивний занепад внутрішньо-територіальної політики та девальвація перерозподільчих функцій власне самої держави. Все це обумовлює необхідність пошуку децентралізаційних інструментаріїв налагодження взаємодії між різними секторами суспільства, розмежування їх інтересів і завдань у контексті формування та реалізації політики децентралізації, покликаної змінити існуючу природу та практику взаємовідносин між суспільством і владою. Така міжсекторна взаємодія потребує посилення конституційно-правових основ децентралізації влади й створення оптимальної системи прямих і зворотних відносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства.

В межах англійської політико-правової традиції найбільш розробленими є питаннях *децентралізації* та *деволюції*. Здійснюючи структурно-функціональний аналіз децентралізації, А. Бредлей вказав на необхідність розмежування понять *деконцентрація* та *деволюція*, кожне з яких має свій предметний результат. Обґрунтовуючи зміст свого концептуального підходу, вчений звернув увагу на окремі аспекти, що характеризують *деконцентрацію* та *деволюцію*. Так, в умовах *деконцентрації* органи державної влади розосереджують низку своїх функцій, серед яких планування й фінансування, зберігаючи при цьому за собою одноосібність контролю та право на прийняття стратегічних державно-управлінських рішень. В умовах *деволюції* органи державної влади передають певні повноваження та функції на нижчі рівні урядування, головна мета при цьому полягає у забезпеченні максимального наближення органів державної влади до населення, підвищенні їх прозорості та підзвітності.

Найбільш характерним прикладом *деволюції* є Англія, де вона носить «регіональний характер і асоціюється з делегуванням центральним урядом

повноважень окремим частинам Королівства при повному збереженні суверенітету Центру. З цього приводу А. Бредлеєм визначено два рівні деволюції – законодавчу (коли органи регіону надають право видавати закони) та адміністративну (коли органи відповідних субнаціональних одиниць отримують право реалізовувати закони та політику, яка розробляється центром, але й прилаштовують її до місцевих особливостей» [1].

У свою чергу Д. Гарнер розглядає деволюцію як одну із форм децентралізації, що забезпечує передачу повноважень від центральних органів державної влади автономно функціонуючим і демократичним чином сформованим органами місцевого самоврядування. В даному відношенні деволюція є одним із засобів формування самостійної системи надання відповідних сервісних послуг (комунальних, охорона правопорядку, охорона здоров'я, освіта та ін.). Отже, деволюція як форма децентралізації гарантує місцевим органам самоврядування самостійність прийняття управлінських рішень на регіональному рівні [2].

В межах традицій британської адміністративістики К. Ісмент як одну із форм децентралізації виокремив дивестицію, яка являє собою «пряму передачу планування та виконавчих функцій від інститутів влади до недержавних організацій, однак безпосередньо вона не пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування» [3, с. 54]. Певну відмінність щодо розуміння поняття дивестиція вносить інший британський вчений Д. Гутмер, який під нею розуміє «процес передачі функцій планування та адміністрування добровільним, приватним чи громадським організаціям» [Там само, с.77]. Саме тому у більшості випадків дивестинація включає часткову передачу «адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією чи частковою приватизацією» [Там само, с. 94].

В межах даного дослідження методологічно-предметний інтерес становить аналіз діалектичного взаємозв'язку впливу децентралізації на процеси розвитку громадянського суспільства. У цьому контексті доцільно виходити з двох аспектів аналізу даної проблематики, а саме: з одного боку, з того, як процеси децентралізації впливають на становлення громадянського суспільства, а з іншого – як саме громадянське суспільство і рівень його розвитку, зокрема, впливають та реалізацію децентралізаційних процесів у державі. На думку польського дослідника З. Пельчинські, вплив децентралізації є «критеріальним інструментом» розвитку громадянського суспільства. Це обумовлено тим, що «децентралізація, передаючи в руки найбільш зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру, забезпечує всі необхідні засоби та умови для реального демократизму на місцях, що, у свою чергу, сприяє згуртованості громадянського суспільства» [4]. На переконання вченого, децентралізація влади «служує відродженню демократичного творчого складу думок та запровадженню аналітично-конструктивного дискурсу у суспільстві» [Там само].

Не порушуючи такий контекстний ряд, І.Гелнер наголосив, що децентралізація влади є саме тим «ментально-політичним простором, в межах якого формуються такі зв'язки суспільства з урядом, які чітко поєднують його індивідуалістичні цінності з принципами корпоративізму, на яких базується владна вертикаль» [5]. Для досягнення всезагального добробуту в державі всі групи громадськості, інкорпоровані у відповідні інституційні об'єднання, повинні бути

забезпечені максимальними правами на реалізацію своїх потреб та інтересів, а це безпосередньо є запорукою розвитку «плюрального громадянського суспільства».

Аналізуючи вплив процесів децентралізації на розвиток громадського суспільства, Т. Нардін виходить із визначення її функціональної ролі в межах централізованої держави. На його думку, «децентралізація забезпечує створення самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, общини, комуни, які представляють інтереси територіальних общин чи їх об'єднань у рамках місцевих і регіональних об'єднань, що надає їм функції нормотворчості та управління» [6]. Саме тому децентралізація влади, «забезпечуючи чіткий і збалансований розподіл повноважень, ресурсів та відповідальності між центральними органами державного управління та місцевого самоврядування», слугує критеріальною основою для розвитку громадянського суспільства. У такому варіанті децентралізація дозволяє забезпечити певну взаємодію органів місцевого самоврядування та громадськості з центральною владою, зберігаючи при цьому адміністративну самостійність кожного із них.

Подібною думки дотримується польський соціолог П. Штомпка, який доводить, що «децентралізація влади в сучасних державно-управлінських системах покликана забезпечити людині відчуття ієрархічної впорядкованості та соціальної захищеності, а це, у свою чергу, є умовою прогресивного розвитку громадянського суспільства» [7]. В цьому відношенні громадянське суспільство розглядається як «складний і динамічний ансамбль неурядових інститутів, які охороняються законом, дотримуються таких тенденцій у своєму функціонуванні як ненасильство, самоорганізація, саморефлексивність, перебувають у постійній розбіжності з інститутами державної влади, які оформлюють й обмежують свою діяльність згідно з інтересами суспільства» [Там само]. В межах такого концептуального підходу децентралізація влади, забезпечуючи свободу індивідів, надає їм можливість вільно і в межах закону висловлювати в різних формах свою соціальну ідентичність і брати активну участь у процесах творення державної політики. Відповідно до цього децентралізація влади, акумулюючи відповідні соціально-комунікативні процеси, слугує мобілізаційним інструментом для розвитку інституційних структур громадянського суспільства.

Особливий методологічний інтерес в межах даного контексту дослідження становить концепція Н. Боббіо, в межах якої вплив децентралізації влади на розвиток громадянського суспільства він розглядає через призму інституційного обмеження впливу «тотальної держави» на недержавну сферу громадянського суспільства. Децентралізація влади в даному розумінні призводить до «максимального усунення держави і досягнення стихійної угоди між громадянами, які перетворюються на активних суб'єктів формування та реалізації державного управління» [8]. Відповідно до цього децентралізація влади створює інституційне підґрунтя для утвердження демократії, яка забезпечує «безперервне розширення процесів розподілу влади та реалізації публічного контролю за її використанням» [Там само].

Певну структурну функціональність у децентралізації влади для становлення громадянського суспільства вбачає М. Велцер, який основним фактором її

реалізації вважає чітку систему розмежування сфер діяльності держави та громадянського суспільства. У такій дихотомії останнє отримує самоорганізаційну можливість для широкого розвитку своїх інститутів, яким обов'язково підзвітні та підконтрольні «демократично організовані інститути державної влади» [9]. Децентралізація влади, на думку вченого, створюючи своєрідний комунікативний простір для здійснення моніторингу та контролю за діяльністю органів державної влади, забезпечує чіткий інституційний розподіл між функціями громадянського суспільства та держави. Виходячи з цього, децентралізація влади являє собою передусім «саморефлексивну систему діяльності влади», яка щоденно доводить її тотальну залежність від інтересів суспільства.

У контексті аналізу даної проблематики окрему увагу варто також приділити зворотному її аспекту, а саме – впливу громадянського суспільства на децентралізацію влади.

Методологічно визначальною в даному відношенні є концепція Л. Даймонда, який уперше вказав на «тотально-безпечний» вплив громадянського суспільства на децентралізацію влади, що в кінцевому рахунку привело до закріплення чітких повноважень за державою та «неполітичним суспільством». Більше того, на переконання вченого, саме активний розвиток громадянського суспільства та його «тотально-безпечний» вплив на діяльність базових інститутів держави призвели до кризи абсолютистської держави. Однак, виходячи з історичного досвіду, цей вплив був достатньо суперечливим, в межах окремих країн він призвів до зворотного руху в бік «реорганізації суспільства», яке було жорстко налаштоване проти посилення патерналізму. Завдяки цьому з'явилися так звані егалітарні та світські форми організації, що брали на себе відповідальність за стабільність суспільного розвитку, яка, на їх думку, «категорично не залежить від певного типу політичної влади» [10]. Тотожна думка в історії світової державно-управлінської думки свого часу була висловлена Т. Пейном у праці «Права людини», який вказав, що «значна частина суспільного порядку, якому підпорядковується людство, не є творінням держави, свій початок він бере з принципів суспільства та природної конституції людини, він існував раніше, ніж виникла держава та її інститути, й існував би надалі, якби держава не абсолютизувала свої регламентаційні функції» [11].

У контексті аналізу впливу громадянського суспільства на процеси децентралізації влади обґрунтовує свою концепцію Р. Хелберг, в межах якої ідентифіковані основні його функції, що забезпечують регламентацію сфери функціонування сучасної держави, яка частину свого потенціалу поділяє з суспільством. До таких функцій громадянського суспільства вчений відносить:

- вироблення спільної стратегії суспільного розвитку;
- визначення та обґрунтування пріоритетів, темпів і пропорцій розвитку економічної та соціальної сфер суспільства;
- стимулювання суспільно корисної діяльності громадян і захист їх прав, власності та особистої гідності;
- демократизація всіх сфер життєдіяльності суспільства;
- захист кордонів та забезпечення суспільного порядку [12].

Саме ці функції громадянського суспільства є своєрідним спонукально-мотиваційним механізмом для реалізації децентралізації влади.

Більшість дослідників з цього приводу ставлять питання про органічно-збалансовану єдність у стосунках між громадянським суспільством та державою. На думку Х. Енхейра, держава як соціально-політичне об'єднання має слугувати реалізації інтересів відповідних соціальних спільностей, до яких він відносить громадянське суспільство. З іншого боку, саме громадянське суспільство має чинити постійний тиск на управлінські інститути держави, аби вона виходила із залежності функціональної регламентації. У такий спосіб саме громадянське суспільство є інституційним засобом «дисциплінування держави», оскільки, здійснюючи відповідний контроль за її інститутами, воно проводить постійну політику коригування їх діяльності. Більше того, на переконання вченого, вплив громадянського суспільства на процеси децентралізації влади призводить до того, що держава втрачає можливість постійного управління своїми громадянами, а це, у свою чергу, призводить до блокування «стихійності політичних процесів у суспільстві» [14]. Саме тому, на переконання вченого, для ефективності функціонування відповідної національної системи державного управління має відбуватись «зустріч держави, індивіда та суспільства», завдяки чому держава отримує можливість впливу на членів громадянського суспільства, яке, у свою чергу, вимушене шукати механізми реалізації та захисту своїх інтересів шляхом включення в політику. Громадянське суспільство, конструюючи на свій розсуд самостійні соціальні структури, наділяє їх правами щодо здійснення контролю за державою, завдяки чому вона здобуває свою структурно-функціональну дієвість. Без громадянського суспільства держава позбавлена можливості ефективної реалізації власних управлінських функцій.

Таким чином, здійснений аналіз сучасних дослідницьких підходів децентралізації як засобу лібералізації державного управління дозволив ідентифікувати залежність між рівнем розвитку громадянського суспільства та ефективністю функціонування відповідної системи державного управління, що стало можливим лише за умови досягнення певної «рівноваги між громадянським суспільством та державою». На підставі цього доведено, що лише тоді, коли громадянське суспільство є абсолютно незалежним від держави, остання набуває інституційного інструментарію ефективно й демократично реагувати на запити та потреби асоційованого громадянства. Це дозволило проаналізувати генезу становлення громадянського суспільства та його функціональну роль у межах різних державно-управлінських систем, вказати на певну абмівалентність щодо розуміння первинності впливу децентралізації на процеси становлення громадянського суспільства.

Література:

1. *Bradley A. Constitutional and Administrative Law / A. Bradley. – L., 2011. – 552 p.*
2. *Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное самоуправление / Д. Гарнер. – М., 2013. – 417 с.*
3. *История развития и основные современные концепции государственного управления / под ред. Д. Галлигана. – М., 2011. – 899 с.*

4. *Pelczynski Z. A.* Introduction: The Significance of Hegel's Separation of the State and Civil Society / Z. A. Pelczynski // *The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy* / ed. by Z. A. Pelczynski. – Cambridge; L.; N.Y., 2012. – 714 p.
5. *Gellner Ernest.* Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals / Ernest Gellner. – Allen Lane : Penguin, 2014. – 225 p.
6. *Nardin Terry.* Private and Public Roles in Civil Society / Terry Nardin // *Toward a Global Civil Society* / Michael Walzer, Ed. – Providence, Oxford : Berghahn Books, 2005. – P. 29–34.
7. *Sztompka P.* Mistrusting Civility: Predicament of a Post Communist Society / P. Sztompka // *Real Civil Society. Dilemmas of Institutionalization* / ed. by J. C. Alexander. – Guildford, Surrey : Biddles LTD, 2008. – P. 199.
8. *Bobbio Norberto.* Gramsci and the concept of civil society / Norberto Bobbio // *Civil Society and the State: New European Perspectives* / ed. by John Keane. – L.; N Y : Verso, 2007. P. 73–99.
9. *Walzer M.* Toward a Global Civil Society / M. Walzer. – Providence, Oxford : Berghahn Books, 2013. – 341 p.
10. *Daimond L.* To Democratic Consolidation, Rethinking of Civil Society / L. Daimond // *Journal of Democracy.* – Vol. 5, № 3, June 2004.
11. *Пейн Т.* Права людини [Електронний ресурс] / Т. Пейн. – Режим доступу : http://www.litopys.lviv.ua/katalog/filosofija_5.html.
12. *Hallberg P.* From koinonia politike to societas civilis: Birth, Disappearans and First Renaissance of the Concept / P. Hallberg, B. Wittrock // Peter Wagner. *The Languages of Civil Society (European Civil Society)* (v. 1) / Peter Wagner (Ed.). – N Y : Berghahn Books, 2006. – P. 28–53.
13. *Anheier H.* Introducing civil society / Helmut Anheier, Marlies Glasius and Mary Kaldor // *Global Civil Society.* – Oxford : Oxford University Press, 2011. – P. 3–22.

Надійшла до редколегії 23.11.2015 р.

УДК 352.07

М. В. Гончаренко,

*к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії
та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків*

ВПЛИВ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ НА ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто основні зміни вітчизняного бюджетного законодавства та механізми їх реалізації в частині децентралізації фінансів, досліджено позитивні та негативні аспекти впливу бюджетно-податкової реформи в Україні на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, бюджетно-податкова реформа, фінансове забезпечення, фіскальна децентралізація, міжбюджетні трансфери.