

дування забезпечить стале використання земельних ресурсів у цілісному соціальному організмі, яким є населений пункт.

Література

1. Закон України "Про охорону земель" від 19.06.2003 р. № 962-IV / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2003. – № 39. – С. 349.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1378-IV / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – № 38. – С. 71.
3. Концепція сталого розвитку населених пунктів : схвалена Постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия) : одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf.

УДК 342.33

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Братковський М.Л.

кандидат наук з державного управління, доцент
Донецький державний університет управління

Annotation

The article considers some problems of decentralization of authority in Ukraine like effective condition of government mechanism.

Анотація

У статті досліджено проблеми децентралізації влади в Україні як умова ефективного механізму державного управління.

Ключові слова

Публічна влада, децентралізація, державна влада, місцеве самоврядування.

I. Вступ

Україна все ще перебуває в черговій кризі, яка має системний характер – поєднання економічної та фінансової нестабільності. Цю кризу можна розглядати з двох боків: як руїну державності і як шанс вирватися на передові цивілізовані рубежі в посткризовий період. Отже, потрібні зміни – швидкі, рішучі і глибокі, необхідні перетворення – непопулярні, болісні, масштабні. Часто люди мають щодо цього серйозні сумніви, адже не вірять більше в обіцянки влади. Тому, оскільки всі добре знають, що майже нічого з обіцяного виконано не буде, зробити реальні прогнози на майбутнє дуже важко.

Для того, щоб розірвати цю порочну практику необхідно взяти найслабшу ланку і розпочати реформи саме там. Провідні політики України демонструють нам різні підходи та слабкі ланки, які вбачають у державному та суспільному організмі України.

Політичне й економічне середовище після Президентських виборів 2010 р. в Україні характеризується двома основними процесами, які стали їх наслідками: зміною балансу сил між групами основних політичних

акторів та закладанням підвалин для перерозподілу доступу цих груп до ресурсів.

Фіксація змін балансу сил відбувається на основі вибудовування нової ієрархії влади. Має місце історико-політичний феномен утвердження рис нового політичного режиму на основі "старої", попередньої, конституційної моделі форми правління.

Реформа політичної системи не може обмежуватися зміною статусу вищих органів державної влади, перерозподілом повноважень. Формування ефективного механізму публічної влади передбачає встановлення необхідного балансу повноважень та відповідальності різних гілок та рівнів влади. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, дасть змогу суттєво покращити якість адміністративних та громадських послуг, що надаються мешканцям сіл, селищ та міст, створити умови для наближення їх рівня до європейських стандартів життя людини.

Проблеми децентралізації державного управління в Україні розглядалися у працях науковців та фахівців з державного управління: В. Барвіцького, І. Грицяка, В. Дмитрука, В. Дорофійенко, В. Куйбіди, О. Молодцова, В. Удовиченко, С. Чеховича та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми децентралізації влади в Україні як умову ефективного механізму державного управління.

III. Результати

Без самодостатньої публічної влади, особливо на місцевому рівні, країна не в змозі подолати ні внутрішню, ні зовнішню кризу. Одне з першочергових завдань – не-

обхідність глибокого реформування публічної влади в Україні.

Суть місцевого самоврядування полягає в праві і спроможності членів громад самостійно здійснювати управління суспільними справами місцевого значення у межах тої компетенції, яка визначена Конституцією держави і відповідними законами.

Децентралізація – це комплексний процес, який передбачає ланцюгову реакцію змін у державному організмі. Йдеться про значний перерозподіл повноважень на всіх щаблях владної вертикалі.

Тема реформування територіальної організації влади в Україні – надзвичайно актуальна та водночас проблематична. Система адміністративно-територіального устрою, а отже, і територіальної організації влади, що існує на сьогодні, нездатна забезпечити ефективний розвиток територіальних громад та держави загалом. Вона склалася в Україні в часи радянської влади, побудованої на тоталітарних засадах. За роки незалежності фактично відбулося відтворення адміністративної системи радянського зразка. Невідповідність їй нових інститутів не дала нашій державі змоги розкрити свої конструктивні можливості. Чимало структур перебувало в стані безперервної принципової реорганізації влади по лінії “уряд – область – район – сільрада (міська, селищна рада)” та позбавлення представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини.

Важливим аспектом децентралізації публічної влади в Україні є створення сприятливого режиму для кооперативної поведінки влад різних рівнів у співуправлінні публічними справами, що його здійснюють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Спосіб забезпечення кооперативної поведінки органів публічної влади залежить від інституціональної моделі місцевого самоврядування, в рамках якої формуються різні механізми забезпечення режиму кооперації влад. Перша, континентальна модель, базується на теорії децентралізації та концепції адміністративного регулювання, друга, англосаксонська модель, спирається на теорії деконцентрації та концепцію роз’єднаних повноважень і судового регулювання [1, с. 10]. Публічно-владні відносини в українському варіанті континентальної моделі були організовані на засадах концепції адміністративного регулювання у модифікації, яка до сьогодні містить у своєму складі елементи системи централізованого контролю за органами місцевого самоврядування з боку держави, в тому числі через механізм делегованих повноважень.

Зауважимо, що негативний досвід реалізації концепції адміністративного регулювання в Україні не можна розцінювати як

аргумент щодо її недемократичної природи чи нездатності забезпечувати режим кооперації влад. Вона виявилась досить ефективною у західноєвропейських країнах з континентальною моделлю місцевого самоврядування (наприклад, у Франції), де інституціональна практика базується на довірі між суб’єктами влади різних рівнів, а не на суто адміністративному примусі. Це зайвий раз підтверджує дуже важливу роль міжінституціональної довіри у функціонуванні всієї інституціональної системи.

При плануванні реформи публічної влади у напрямі її децентралізації необхідно врахувати негативний досвід, який ми отримали з часу введення інституту місцевого самоврядування, у контексті можливих вад та переваг різних способів створення режиму кооперації влад. Концепція адміністративного регулювання та автономних повноважень має як переваги, так і вад.

Застосування моделі адміністративного регулювання в її більш централізованому варіанті на перших етапах становлення місцевого самоврядування в Україні ґрунтувалося на подібних раціональних аргументах. Тому у перехідний період відсутність міжінституціональної довіри, політичної структуризації суспільства та пов’язаних з ними інститутів об’єктивно потребувала жорстко централізованої адміністративної моделі кооперації влад. Але на сьогодні ця модель вичерпала свої можливості, в тому числі і зв’язку з поступовою політичною структурізацією українського суспільства. Фахівець з муніципального права В. Кампо, звертаючи увагу на цю проблему, зазначає, що правове розмежування повноважень на практиці не є ефективним, поки воно не спирається на політичну структуризацію суспільства [2, с. 122].

Оптимальний варіант розв’язання цієї проблеми полягає у поєднанні концепції автономних повноважень з концепцією інституціонального стимулювання співробітництва. Згідно із цією концепцією, інституціональна автономія рівнів влади має поєднуватись з інститутами норми, що регулюють державну та муніципальну службу.

З погляду системності, в Україні робляться лише перші кроки для створення умов кооперативної поведінки суб’єктів влади. До цього часу ігнорувалась методологічна вимога, яка зобов’язує системно підходити до розв’язання проблем реформування публічної влади, виходячи з функціональної єдності її рівнів. Спроби реформувати владу мали досить фрагментарний характер, торкалися переважно центральних ланок і до цього часу обслуговували інтереси бізнесово-владної верхівки. Сьогодні вже більш чітко формулюється теза про те, що реформування центрального рівня влади має бути тісно пов’язано з проведенням від-

Держава та регіони

повідних заходів структурної модернізації влади регіонального та місцевого рівнів.

Поряд з інституціональними змінами, які викладені вище, не менш важливими у контексті кооперації влад є методологічна вимога щодо організаційно-управлінської сумісності рівнів влад. Діяльність публічної влади має підпорядковуватись принципу самоподібності системи на всіх її рівнях, тобто частина влади має бути подібною до влади в цілому. В інституціональному аспекті вираженням цієї вимоги є наявність повноцінно діючих нормотворчих та виконавчих органів на всіх рівнях організації влади: Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України (центральний рівень); обласна (районна) рада – виконавчі органи обласної (районної) ради (регіональний рівень); місцева рада – виконавчі органи місцевої ради (муніципальний рівень).

Існуючий адміністративний апарат неспроможний забезпечити ефективне функціонування державного механізму, на цивілізованому рівні виконувати свою основну функцію – надання послуг населенню.

Питання реформування територіальної організації влади не нове, останніми роками у державі активно проводилося обговорення цієї проблеми науковцями, громадськими організаціями, політичними партіями та державними інститутами [1, с. 284].

На сьогодні в Україні є одна автономія (Автономна Республіка Крим), два міста зі спеціальним статусом, 24 області, 490 районів, 453 міста, з них 173 – обласного значення, 278 – районного значення, 26 міст з районним поділом (118 районів у містах); 887 селищ міського типу, 1376 селищ, 27 239 сіл, 12 104 місцеві ради [3, с. 296].

Така надмірна подрібненість є істотним недоліком сучасної організації влади, не відповідає європейським нормам, згідно з якими, територіально-адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, кадровий потенціал для забезпечення належного рівня державних послуг, динамічного соціально-економічного розвитку територій.

Отже, територіальне реформування влади нерозривно пов'язано з реформуванням існуючої системи адміністративно-територіальних одиниць. Адже перетворення територіального устрою саме по собі не може забезпечити радикальні якісні перетворення у політико-правовому устрої держави, функціонуванні системи органів державної влади.

Для досягнення таких результатів потрібні реформування державної служби, зміна принципів побудови та функціонування органів влади, створення дієвих механізмів контролю за ефективністю управління. Таким чином, реформувати необхідно і систему територіального устрою, і систему територіальної організації влади.

Інакше кажучи, потрібно досягти поєднання цілей громадянського суспільства та пріоритетів державних інститутів. Для цього необхідно здійснити чіткий розподіл повноважень гілок влади, розмежування повноважень центру та регіонів і, що особливо важливо, забезпечити підвищення ролі органів місцевого самоврядування. Саме від ефективної діяльності місцевого самоврядування залежить якість більшості послуг, які отримують люди.

Водночас розвиток місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний з децентралізацією влади в Україні. Саме завдяки децентралізації влади місцеве самоврядування має стати головним елементом самоуправління громади, що, у свою чергу, наблизить владу до жителів громад, сприятиме розширенню прав і свобод кожного громадянина.

Саме децентралізація влади із сильними інститутами місцевого самоврядування підтвердила свою доцільність та перевагу над централізованою формою державної організації у розвинутих країнах.

Показовим та повчальним є зарубіжний досвід. Основним лейтмотивом адміністративних реформ у Європі була децентралізація. Польща, наприклад, проводила структурну адміністративну децентралізацію паралельно з реформами місцевого самоврядування. З огляду на це, основними напрямками реформ були:

- 1) визначення ідеальної кількості самоврядованих одиниць;
- 2) розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування;
- 3) розподіл власності між рівнями врядування;
- 4) досягнення рівноваги між фінансовою незалежністю місцевих органів влади і потребою у централізованому контролі за бюджетними надходженнями;
- 5) чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування;
- 6) пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні напрацьовано ряд законопроектів та теоретичних розробок, які визначають, як має здійснюватися територіальна та адміністративна реформи, а отже, і реформування територіальної організації влади. Їхні положення викликали активні та суперечливі дискусії в суспільстві. Втім, концептуальні засади цих документів є правильними та своєчасними, хоча і вимагають доопрацювання з урахуванням думки громадськості, науковців, політичних партій, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Впровадження цієї системи потребує прийняття ряду Законів, серед яких базовими є:

“Про місцеве самоврядування громади”, “Про місцеве самоврядування району”, “Про місцеве самоврядування області”.

За кожним рівнем місцевого самоврядування закріплюватиметься відповідний перелік послуг, за надання яких відповідатимуть органи саме цього рівня, та перелік повноважень.

Водночас для досягнення головної мети перетворень системи територіальної організації влади, а саме: побудови децентралізованої системи організації влади, здатної якісно координувати процеси соціально-економічного розвитку, забезпечувати саморегуляцію та самовдосконалення, необхідно:

1. Законодавчо закріпити передачу спеціальних функцій центральних органів виконавчої влади обласним державним адміністраціям, що, у свою чергу, дасть змогу якісніше координувати та контролювати виконання цілей та завдань урядової політики.

2. З метою збалансованого поєднання галузевих та місцевих інтересів закріпити за обласною радою забезпечення координаційно-методичних зв'язків із центральними органами виконавчої влади.

3. З огляду на те, що реалізація територіальної реформи системи влади передбачає значне розширення повноважень органів місцевого самоврядування, необхідно відпрацювати механізм забезпечення цих органів влади висококваліфікованими кадрами.

IV. Висновки

Розв'язання поставленого питання наблизить нас до докорінного реформування публічної влади в Україні. Без системного підходу до цього питання проблема не буде вирішена. Однак основним при цьому має бути те, що територіальне реформування влади

має відбуватися комплексно та під контролем держави. Підтвердженням цього є досвід країн Європи, де створення виборних органів влади не призвело до розладу системи влади, а навпаки, сприяло активізації та вивільненню потенціалу громад у розв'язанні проблем відповідних територій, зменшивши тим самим роль держави у вирішенні регіональних проблем. Стосовно початку реформи, варто зазначити, що її можна розпочинати лише після створення необхідної нормативно-правової бази, достатнього кадрового та фінансового забезпечення.

Література

1. Домбровський О. Децентралізація влади: історія, проблеми, перспективи / О. Домбровський // Проблеми децентралізації: зб. матеріалів та документів. – К.: Атіка-Н, 2006. – 744 с.
2. Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади / В. Кампо // Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики: зб. матеріалів координаційно-методолог. наради засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва. – К.: Лотос, 2001. – С. 121–126.
3. Нудельман В. Реформування адміністративно-територіального устрою країни / В. Нудельман // Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів. – К.: Атіка, 2005. – 852 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: навч. посіб. / [відп. ред. Л.Є. Подобед]. – К.: Арарат-Центр, 2000. – 206 с.

УДК 353(477.64)

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕТОД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЗАПОРІЗЬКОГО РЕГІОНУ

Іванова Н.С.

аспірант Запорізької державної інженерної академії

Annotation

In the article the necessity of passing is exposed to the strategic management and planning development of regions. On shown the example of development of the Zaporozhia region an expedience of developments and adopting the strategic plan of development which is the instrument of providing of his steady development is shown.

Анотація

У статті розкрито необхідність переходу до стратегічного управління і планування

розвитку регіонів. На прикладі Запорізького регіону показано доцільність розробки й прийняття стратегічного плану, який є інструментом забезпечення сталого його розвитку.

Ключові слова

Стратегія, стратегічне управління, регіон, нова управлінська парадигма, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, інвестиції, показники розвитку.