

УДК: 332.142:338.244.4

ЛУР'Є К. В.

Український державний хіміко-технологічний університет, м. Дніпро

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Досліджуються проблеми та перспективи впливу децентралізації владних відносин на регіональний розвиток. Визначається роль фіскальної децентралізації як складової децентралізації влади, що сприятиме фінансовій самодостатності громад. Обґрунтовується підвищення статусу регіону через реформування державного устрою країни, котрий сприятиме демократичним перетворенням та підвищенню ефективності публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, адміністративна реформа, децентралізація влади, центральна влада.

LURIE K. V.

Ukrainian State University of Chemical Technology, Dnipro, Ukraine

DECENTRALIZATION OF POWER RELATIONS IMPACT ON REGIONAL DEVELOPMENT

Characterized the current state of state in Ukraine. The problems and prospects of decentralization of power relations impact on regional development. The role of fiscal decentralization as part of the decentralization of power to facilitate financial sustainability of communities. Substantiates raising the status of the region by reforming the polity of the country, which will promote democratic reforms and improve the efficiency of public administration. Author analyzed the problems and prospects of transformation of public administration in the course of administrative reform, analyzes the experience of reforming the executive branch. Grounded integrated approach to problem-solving exercise authority and provide administrative services executive and self-government. One of the most important tasks is to achieve the same level of regional public authorities, which is the main benefit implementation of decentralization of public power.

Key words: public administration, administrative reform, decentralization of power, the central government.

Сучасний стан державотворення в Україні відзначається інтенсивним пошуком оптимальної моделі державного устрою. Адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування державних інститутів є забезпечення балансу загальнонаціональних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Сталий розвиток будь-якої держави вимагає створення єдиного комплексу з ефективним використанням місцевих ресурсів, переваг територіального поділу праці і запобігання ускладненням на політичному, економічному, міжетнічному підґрунті.

Реформування українського суспільства з метою розвитку демократичних інститутів зумовлено низкою певних внутрішніх і зовнішніх факторів. Серед них, зокрема, важливе значення мають інтереси людини, потреби громади, а також різних рівнів публічної влади, та, насамперед, євроінтеграційний курс України, який вимагає децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування шляхом перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Значення децентралізації як складової реформування публічного управління в Україні частково у своїх працях досліджували такі науковці, як Т. Безверхнюк, З. Варналій, І. Грицяк, М. Долішній, О. Клиниченко, Р. Колишко, О. Конотопцев, А. Лелеченко, П. Мартиненко, А. Матвієнко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, М. Харитончук та ін.

Децентралізацію в Україні можна розглядати як частину більш масштабної реформи державного управління, яка вимагає перерозподілу завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях. Зокрема, це включає передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування.

А.В. Крусян детально розмежовує: а) децентралізацію державного управління як принцип організації місцевого управління, який означає, що державним органам, які здійснюють виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування делегується ряд повноважень центральних органів виконавчої влади на місцях, а органи місцевого самоврядування мають максимально можливу незалежність в усьому, що стосується рішення справ місцевого значення; б) деконцентрацію публічної влади як принцип організації управління на місцях, що припускає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальних громад [1, с. 32]. Цінність запропонованого підходу полягає в тому, що він дозволяє дати інтерпретацію сутності не лише децентралізації, а й визначити відмінні риси цього управлінського явища від деконцентрації публічної влади.

Децентралізація та регіональний розвиток, максимальна передача функцій на місцевий рівень передбачатимуть у 2017 р.: “розроблення та сприяння прийняттю закону про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю; відкриття на місцях “прозорих офісів” [2].

Важливим кроком у децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування стало прийняття Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, відповідно до якого добровільне об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст може бути проведено за ініціативи:

- 1) сільського, селищного, міського голови;
- 2) не менш як третини депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) членів територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- 4) органів самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади) [3].

Неможна чекати швидкої реалізації цього Закону. Причин цьому багато. Про повільність таких реформ свідчить і досвід Естонії. Так, у 2004 р. було ухвалено закон про об’єднання волостей, який передбачав завершення процесу до 2010 р. і встановлював фінансову підтримку такого об’єднання. Урядовці вважали, що місцеве самоврядування буде більш активним для об’єднання, але активність виявилась значно меншою. За останні 4 роки об’єдналися 69 одиниць місцевого самоврядування, на їх основі створено 22 об’єднаних волості (у 2014 р. об’єдналися 11) [4, с. 8].

Слід констатувати, що об’єднання громад в Україні – ризикований крок, але заради захисту прав та законних інтересів територіальних громад, зміцнення інфраструктури господарства, надання високоякісних управлінських послуг доцільно реалізувати заходи по впровадженню в життя рекомендацій з утворення об’єднаних територіальних громад.

Велика роль у створенні нових органів управління, утворених внаслідок добровільного об’єднання, має належати суб’єктам громадського контролю. Даний вид контролю є “формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування” [5].

Загальною тенденцією регіональної політики є оптимізація відносин між центром і територіями, пошук балансу між ними. Завданням розвідки є визначення балансу відносин “цент – регіони”, пов’язаних з упорядкуванням взаємовідносин між центральною та регіональною владами, їх переплетенням і взаємопроникненням.

У процесі формування ринкової економіки неминучим є підвищення ролі регіонів та їх органів управління в здійсненні відтворювальних процесів, що підтверджується досвідом провідних країн світу. Розв’язання проблем на державному рівні може бути ефективним лише при всебічній підтримці й активному сприянні місцевих влад в рамках здійснення виваженої регіональної політики.

У межах регіону зустрічаються інтереси загальнодержавного, галузевого і регіонального характеру, що потребує вироблення гнучкої, адаптованої до реалій сучасності, регіональної системи управління, яка б забезпечила соціально-економічну ефективність відтворення в регіоні в контексті державної регіональної політики. Роль регіональних органів влади насправді є найбільш комплексною – з одного боку, вони мають виконувати в своєму регіоні заходи визначені та профінансовані центральним урядом, а з іншого – мають визначати власні пріоритети і реалізовувати власну політику.

До основних принципів регіонального управління відносяться такі: децентралізація, партнерство, субсидіарність, мобільність і адаптивність, принцип виділеної компетенції [6, с. 79-80].

На нашу думку, особливу увагу необхідно приділити саме принципу децентралізації, оскільки він є важливим критерієм щодо вибору конкретних заходів із забезпечення регіонального розвитку країни та її регіонів.

Основною метою децентралізації повноважень та відповідальності в країнах Європи є забезпечення регулярних суспільних послуг та впровадження стратегічного місцевого розвитку, що призведе до покращення якості послуг і місцевих стандартів життя. Передача законодавчо визначених повноважень на місцевий рівень покращить процес прийняття рішень і визначення пріоритетів, кількість, якість та вартість послуг відповідно до потреб місцевих користувачів послуг. Децентралізація є одним із фундаментальних принципів системи державного управління розвинених країн. Біля її витоків лежить гіпотеза теорії адміністративного менеджменту про те, що звуження кола завдань призводить до підвищення якості їх виконання та покращення результатів роботи [7, с. 18].

Перші кроки на шляху до покращення суспільних послуг пов’язані з розподілом повноважень та сфер відповідальності між різними рівнями управління. Це стає можливим тільки тоді, коли чітко визначені функції та повноваження передаються від одного рівня влади до іншого, особливо від центрального уряду до органів місцевого самоврядування.

Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Разом з тим, перекося в сторону децентралізації також є небезпечними, оскільки можуть спровокувати появу деструктивних відцентрових тенденцій в діяльності місцевих органів виконавчої влади. Тому перший, основоположний принцип регіонального управління повинен формулюватися як збалансоване поєднання централізації та децентралізації управління. Саме раціональне поєднання цих процесів у регіональній діяльності здатне створити об’єктивну основу для отримання суспільно значимих результатів. Централізована модель державного управління має діяти у сфері

державного нагляду та контролю, управління регіональним розвитком, вироблення пропозицій щодо податкової та бюджетної політики має належати до компетенції обласних рад.

На сьогоднішній день в Україні не усунута тенденція поглиблення міжрегіональних диспропорцій, що виникли за радянських часів, залишаються значні територіальні розбіжності в розподілі і використанні ресурсного потенціалу, високим є рівень концентрації основних економічних ресурсів у межах окремих більш розвинутих регіонів. Значні диспропорції в дохідній базі регіонів-донорів та збиткових регіонів стримують регіональний розвиток. Фіскальна децентралізація як складова децентралізації влади сприятиме фінансовій самодостатності громад, а відтак, і економічному оздоровленню регіонів. Завдання уряду щодо сприяння розвитку місцевого самоврядування в умовах переходу до децентралізації державного управління полягає в забезпеченні включення мотиваційного чинника реформування місцевого самоврядування. Важливим аспектом провадження місцевої політики є мотивація, що визначає перспективні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування. Лише зацікавленість у результатах роботи сприятиме активізації роботи на місцях в напрямі пошуку шляхів розширення власної фінансової бази. Децентралізація державного управління в цьому аспекті виявляється, зокрема, в наданні можливості органам місцевого самоврядування виходу на фінансовий ринок з метою акумуляції додаткових фінансових ресурсів для бюджету розвитку.

Саме регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від здійснення децентралізації публічної влади. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої держави набуває специфічного статусу територіальної громади, яка має право на місцеве (регіональне) самоврядування.

Таким чином, сьогоднішні для України одним із найважливіших завдань є досягнення оптимального співвідношення централізації та децентралізації владних відносин. Підвищення статусу регіону через реформування державного устрою країни сприятиме демократичним перетворенням та підвищенню ефективності публічного управління.

Література

- 1 Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины / А. Крусян // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 29–33.
- 2 Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-УШ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
- 3 Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 р. № 157-УШ // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18.
- 4 Ткачук А. Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / А. Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2014. – 48 с.
- 5 Їжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень [Електронний ресурс] / М. Їжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4. – С. 74–79. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov-book.putp/2012-4/doc/2/02>
- 6 Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление / А. И. Гаврилов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.
- 7 Новик В. П. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми / В. П. Новик // Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України. – 2004. – Вип. 2. – С. 18–32.
- 8 Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях / [С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко та ін.]. – К. : НІСД, 2014. – 68 с.

Надійшла 24.02.2017; рецензент: д. е. н. Дубницький В. І.