

*Я. Ф. Жовнірчик,
к. держ. упр., заступник професора, Національна академія
державного управління при Президенті України*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОЛІТИЧНОГО ТА ГЕОПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Визначено можливі напрями вдосконалення існуючих механізмів державного управління регіонами. Розкрито основні методологічні принципи розбудови відповідної системи адміністративно-територіального устрою.

Possible directions of perfection of existent mechanisms of state administration by regions are certain. Basic methodological principles of alteration of the proper system of the administrative-territorial mode are exposed.

Ключові слова: державне управління, методологічні принципи, механізм, місцеве самоврядування, напрями вдосконалення, розвиток регіону, територіальна організація.

ВСТУП

Необхідність удосконалення територіальної організації влади в цілому та місцевого самоврядування зокрема зумовлюється наступними причинами: необхідністю забезпечення повсюдності місцевого самоврядування як найбільш поширеного типу управління на низовому рівні, забезпечення формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад; гарантування територіальності місцевого самоврядування.

Формування самодостатніх громад передбачає утворення таких громад, які володіли б матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсягах, достатніх для ефективної реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. Це відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування, в якій зазначається: "Місцеве само-

врядування означає право і спроможність місцевих властей в межах закону здійснювати регулювання і управління часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення".

Між тим, сучасний стан місцевого самоврядування характеризується відсутністю адекватного ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів взагалі та територіальних громад зокрема. Спостерігається катастрофічна нестача коштів на рівні місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серед проблем удосконалення просторової організації влади однією з основних є проблема транс-

формації адміністративно-територіального поділу держави. У другій половині ХХ ст. у країнах Європи були проведені структурні, функціональні та організаційні реформи систем організації влади на місцях, які стосувалися різних територіальних рівнів управління. Наслідком таких реформ стало укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади. Ці процеси в своїй основі були спрямовані на формування самодостатності територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для виконання повноважень і функцій.

Регіональні дослідження феномена політики, у яких різною мірою знаходять відображення аспектів вдосконалення існуючих механізмів державного управління регіонами, пов'язані з іменами О. Амоші, С. Бандура, П. Беленького, Є. Бойка, С. Вовканича, М. Долішнього, С. Дорогунцова, Ф. Заставного, С. Злупка, М. Козоріз, О. Кузьміна, В. Куценко, В. Кравціва, В. Мікловди, Н. Мікули, О. Новікової, О. Оксанича, М. Пітюлича, С. Писаренко, Я. Пурбурка, Л. Семів, О. Шаблія, М. Шаленко, Л. Шаульської, Л. Шевчук та багатьох інших. Показовими є дослідження РСП російських учених (А. Градов, Б. Кузін, М. Мечніков, А. Соколіцин, В. Бутов, В. Ігнатов, Н. Кетова та ін.).

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити можливі напрями вдосконалення існуючих механізмів державного управління регіонами;

— розкрити основні методологічні принципи розбудови відповідної системи адміністративно-територіального устрою.

РЕЗУЛЬТАТИ

Бюджетна забезпеченість в розрахунок на одного жителя села, селища, міста за стандартами ЄС має складати суму приблизно у 2000 євро, в той час як в Україні вона не досягає такої суми навіть у гривнях. При цьому бюджетна система країни спрямована скоріше на підтримку дотаційних територіальних громад, а не самодостатніх, оскільки на практиці діє правило — чим більше надходжень до місцевого бюджету поступає за рахунок внутрішніх джерел, тим більше вилучень буде в наступному бюджетному році. І, навпаки, чим менше таких надходжень, більше поступить до місцевого бюджету коштів з Державного бюджету України за рахунок трансфертів з метою фінансового вири-

внювання [7, с. 26].

Сформована в 30-ті роки ХХ ст. система адміністративно-територіального устрою України не дозволяє створити такі дієздатні територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, достатніми для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування [4, с. 98].

Ще раз зацентруємо на тому, що гарантування місцевого самоврядування передбачає його здійснення на територіях, відмежованих одна від одної. При цьому на одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. Населені пункти, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць, мають втратити статус самостійних самоврядних адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення (Автономна Республіка Крим) перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл, а в межах адміністративних кордонів міст районного значення — 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл [5, с. 8]. При цьому значна частина населених пунктів, що входять до інших населених пунктів, має власні органи місцевого самоврядування, хоча їх населення бере участь також і у формуванні загальноміських органів місцевого самоврядування, таким чином, створюючи ситуацію, за якої частина територіальної громади міста являє собою самостійну територіальну громаду з власним конституційним статусом.

Крім того, в Україні чітко і однозначно не визначено поняття адміністративно-територіальної одиниці, оскільки вона являє собою не тільки населений пункт у межах його забудови, але і є частиною території держави, на яку поширюється юрисдикція органу влади цієї території. У більшості країн Європи немає вільного простору між адміністративно-територіальними одиницями первинного рівня — вони межують між собою. В Україні області межують з областями, райони з громадами, а громади між собою не межують [2, с. 180]. Саме ця обставина і вимагає запровадження повсюдності місцевого самоврядування — воно

повинно здійснюватися на всій території України. Повне або часткове обмеження прав громадян на місцеве самоврядування на окремих територіях не може бути пов'язане з їх місією (наприклад, виконання столичних функцій тощо), а можливе лише у виключних випадках — необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо — і виключно на підставі закону (наприклад Чорнобильська катастрофа). Реалізація цього принципу, в свою чергу, вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування — воно має здійснюватися не лише в межах адміністративних населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях.

Можна стверджувати, що існуюча система влади на місцях є недостатньо ефективною, а це породжує незадоволення нею як з боку місцевого населення, так і з боку уряду. На нашу думку, це зумовлюється наступними обставинами [6, с. 49]:

- неспроможністю місцевої влади вирішувати проблеми добробуту людини в населеному пункті, де проходить її життєдіяльність, і забезпечити адекватний рівень життя;

- соціальною політикою уряду, який все більше повноважень передає на місцевий рівень, не забезпечуючи при цьому відповідної фінансової підтримки;

- невизначеністю джерел фінансування місцевих програм і точних видатків;

- невирішеністю питань про розподіл податків між різними рівнями влади;

- недостатньою врахованістю різниці в економічному і соціальному розвитку регіонів і територіальних громад, що веде до великої диференціації у забезпеченні соціальних стандартів населення України.

В Україні ще не повною мірою створена ефективна модель управління, яка була б спроможна забезпечити такий рівень життя людей, що наблизився б до стандартів держав Європейського Союзу.

Однією з причин цього є те, що не відбулося становлення ефективних механізмів державного управління у сфері політичного та геополітичного розвитку регіонів, місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Процеси, що відбуваються сьогодні в Україні, характеризуються спробами (практично повсюдно) створювати муніципальні утворення на базі міст, адміністративних районів і т.п., створених в інших політи-

ко-економічних умовах. Наслідком цього є поява безлічі муніципальних утворень, що через причини об'єктивного характеру не в змозі реалізувати в обсязі чинного законодавства свої функції. Тому реформування механізмів державного управління в Україні слід здійснювати в рамках перетворення сформованої системи територіальної організації суспільства в цілому.

Серед концептуальних підходів до вирішення проблеми удосконалення територіальної організації влади можна виділити два підходи:

- переважно політичний, який передбачає встановлення території муніципального утворення як результат боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, що представляють різні інтереси, а також прагнення кожної з груп суб'єктів одержати в своє розпорядження максимально можливо кількість ресурсів для досягнення власних цілей. При переважно політичному підході завдання формування територіальної основи місцевого самоврядування, що відповідає меті створення системи місцевої влади, спроможної забезпечити задоволення основних потреб населення муніципального утворення, може вирішуватися тільки в деяких випадках;

- переважно функціональний, коли формування територій муніципалітетів відбувається на основі ефективного виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. При цьому територія муніципального утворення визначається таким чином, щоб у межах його кордонів за рахунок наявних ресурсів і об'єктів інфраструктури могли бути вирішені всі питання, віднесені до повноважень місцевої влади чинним законодавством.

Для вирішення проблеми удосконалення управління розвитком регіонів, необхідно створити адекватну правову базу і поліпшити територіальну основу місцевого самоврядування [1, с. 66; 3, с. 22].

Для ефективного вирішення цих проблем органи державної влади України мають одержати відповідні законодавчо встановлені повноваження і спиратися на наукову базу при вирішенні конкретних питань трансформації адміністративно-територіального устрою. В умовах, коли такої правової бази не створено, удосконалення територіальної організації існуючого місцевого самоврядування слід здійснювати в рамках чинного законодавства.

З аналізу сформованої ситуації в сфері правового і наукового забез-

печення трансформації муніципальних утворень в Україні можна зроби наступні висновки.

По-перше, у країні на державному рівні проблема формування механізмів державного управління вирішена принципово, але не визначено законодавчо ряд важливих процедур урахування думки населення при ухваленні рішення про утворення, об'єднання, перетворення, скасування муніципальних утворень, встановлення їхніх меж і найменувань.

По-друге, зовсім не розроблена науково-методична база вирішення проблеми територіальної організації влади, відсутні принципи і критерії територіальних перетворень муніципальних утворень.

На нашу думку, оптимальною для формування і реалізації механізмів державного управління буде така система адміністративно-територіального устрою, яка базується на наступних методологічних принципах:

- конституційності й законності;
- гарантування прав і свобод людини і громадянина;

- територіальності, що виражає локалізацію інтересів територіальної громади, яка існує в межах населеного пункту. Як відомо, жителі населених пунктів усвідомлюють свою належність до певної спільності людей за територіальною ознакою і відчувають свою безпосередню причетність до проблем свого міста, села, селища. Збільшення території до рівня району або області зменшує рівень усвідомленості загальних інтересів і причетності до їх реалізації, знижує ефективність самоорганізації як невід'ємної складової самоврядування;

- збереження самобутності окремих частин країни на основі врахування історичних, економічних, демографічних, географічних особливостей регіонів та їх етнічних і культурних традицій;

- доступності органів місцевого самоврядування для громадян-мешканців, оскільки значна частина послуг населенню надається органами місцевого самоврядування за місцем їх перебування, а також поліпшення умов для надання соціально-культурних послуг. Цей принцип передбачає наявність у межах муніципального утворення населеного пункту, здатного ефективно виконувати організаційно-господарські функції місцевого самоврядування і забезпечити за необхідності ефективну дієвість розташованих у його межах територіальних органів державного управління. У світовій практиці цей принцип відповідає теорії центральних

місць і критерієві доступності, що визначається втратами часу як на пересування від центра муніципального утворення до периферії, так і на досягнення організаційно-господарського центру муніципального утворення;

- адаптації системи адміністративно-територіального устрою до змін в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах розвитку суспільства, держави та її регіонів;

- соціально-економічної цілісності муніципального утворення, наявності виробничої і соціальної інфраструктури, необхідної для відтворення нормальних умов життєдіяльності на даній території. З цього принципу випливає, що муніципальним утворенням може стати не будь-яка населена територія, а лише така, що має комплекс умов, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування поставлених перед ними завдань;

- субсидіарності, яка передбачає створення належних умов для поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, розвитку місцевого самоврядування;

- підвищення ефективності управління територією з боку органів державної влади і органів місцевого самоврядування, збалансованого соціально-економічного розвитку населених пунктів і регіонів. Доцільність цього принципу диктується необхідністю підконтрольності органів і посадових осіб місцевого управління, а також чіткістю діяльності органів та посадових осіб самоврядних територій, населення яких здатне оперативно реагувати на дії місцевої влади;

- самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, що передбачає створення необхідних умов для формування фінансово-економічної бази, достатньої для реалізації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- добровільності об'єднання органів місцевого самоврядування для розв'язання проблем розвитку регіонів і територіальних громад;

- збереження єдності та цілісності держави.

ВИСНОВКИ

Отже, запропоновані принципи і пов'язані з цим критерії територіальної організації влади можуть знайти застосування при вирішенні прак-

тичних завдань удосконалення муніципального управління. У даному разі не випадково акцентується увага саме на удосконаленні територіальної організації місцевого самоврядування, тому що процес створення муніципальних утворень в Україні практично повсюдно вже завершився. Причому, як показує аналіз існуючої практики, далеко не завжди вдалося сформувати самодостатнє місцеве самоврядування. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають проблеми, пов'язані з трансформацією вже діючих муніципальних утворень — злиття, поділ і т.п.

Ці проблеми мають стратегічний характер, від їхнього вирішення значною мірою залежить вибір цілей і пріоритетів перспективного розвитку муніципального утворення, механізмів їх практичної реалізації. Тому видається доцільною розробка концепції реформування системи територіальної організації розвитку регіонів, яка може виступати як спеціальний розділ загальної концепції його перспективного комплексного соціально-економічного розвитку.

Література:

1. Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації: монографія. — Луцьк: Надстир'я, 2001. — 528 с.
2. Денисов Ю., Савельєв Л., Шевчук Л. Регіональний дискурс: сутність, еволюція, сучасні уявлення // Регіональна економіка. — 2003. — № 1. — С. 179—185.
3. Державна регіональна і муніципальна політика: Президент України та державна регіональна і муніципальна політика: Зб. мат. та док. / О. Іщенко, В. Каппо, М. Пухтинський, В. Тихонов; за заг. ред. О. Дьоміна. — К.: Логос, 2002. — с. 21—24.
4. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
5. Дружинський В. Чи стане Україна державою самоврядних громад? // Дзеркало тижня. — 2005. — 8—14 жовтня. — № 39 (567). — С. 6—11.
6. Мельник Л.Г. Фундаментальные основы развития. — Сумы: ИТД "Университетская книга", 2003. — 288 с.
7. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь. / За ред. З. Варналія. — К.: НІС, 2005. — 96 с.

Стаття надійшла до редакції 09.03.2010 р.