

СПЕЦИФІКА ДВОРІВНЕВОЇ ВЛАДНОЇ СИСТЕМИ ЩОДО ЦІЛЬОВОЇ ОРІЄНТАЦІЇ РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Обґрунтовано специфіку дворівневої владної системи щодо цільової орієнтації розвитку промислової політики заснований на розвитку адміністративно-територіальної одиниці з пріоритетом загальнодержавної концепції розвитку. Визначено повноваження виконавчих органів влади в системі державного управління.

Обоснована специфика двухуровневой системы власти по целевой ориентации развития промышленной политики основан на развитии административно-территориальной единицы с приоритетом общегосударственной концепции развития. Определены полномочия исполнительных органов власти в системе государственного управления.

The specific two-power system on the target orientation of industrial policy based on the development of administrative and territorial unit with a priority of national development concept. Defined the powers of executive authorities in the state administration.

Постановка проблеми. Не викликає сумніву теза про те, що одним з багатьох факторів сьогоденної системної кризи є неефективність управління, неузгодженість, а часом і суперечності у роботі окремих ланок системи управління, що веде до нівелювання тих заходів, які вживаються для впорядкування суспільних стосунків. Тому, постала необхідність проведення комплексу політико-правових заходів, які б полягали у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління промисловістю розглядалися у наукових працях зарубіжних учених: Вебера А., Ізарда І., Льоша А., Маркузена Е., Маршалла А., Тюнена Й.Г., Фрідмана Дж., Фрідмена М., Шумпетера Й., вітчизняних і російських: Алімова О.М., Амоши О.І., Беззубко Л.В., Буркинського Б.В., Бутка М.П., Геєця В.М. Герасимчук З.В., Гранберга О.Г., Груби Г.І., Дегтяря А.О., Долішнього М.І., Ковальнової Г.О., Лексіна В.М., Мазура А.Г., Мамутова В.К., Мікловди В.П., Микитенко В.В., Оніщука Г.І., Пісьмаченко Л.М., Прокопенка М.Д., Симоненка В.К., Фащевського М.І., Федорищевої А.М., Чумаченька М.Г. та інших.

Постановка завдання:

– обґрунтувати специфіку дворівневої владної системи щодо цільової орієнтації розвитку промислової політики заснований на розвитку адміністративно-територіальної одиниці з пріоритетом загальнодержавної концепції розвитку;

– визначити повноваження виконавчих органів влади в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні особливо актуально розглянути можливості й перспективи розвитку адміністративно–державного управління в Україні в руслі намічених перспектив для того, щоб своєчасно позначити проблемні зони і знайти можливі альтернативні рішення найбільш значущих проблем [3, с. 114].

У міжнародній практиці поняття адміністративної реформи трактується ширше – зміна інститутів (відносин, організацій, правил функціонування) виконавчої влади, а також суспільного сектора в цілому. Адміністративні реформи передбачають радикальні зміни в системі державного управління, зокрема законодавчої бази. На базі реалізації адміністративної реформи кожна країна розробляє власну модель регіонального розвитку.

Треба наголосити на тому, що одним з головних завдань комплексної адміністративної реформи в Україні є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Така трансформація полягає у структурній побудові, за якої державні органи здійснюють комплексне управління на певних, чітко окреслених територіях [4, с. 38]. До таких державних органів належать насамперед обласні, Київська і Севастопольська міські, районні в областях, районні у містах державні адміністрації. Конституція України визначає ці органи виконавчої влади як місцеві державні адміністрації [6, ст. 118]. Вони покликані захищати права і законні інтереси громадян і держави, забезпечувати комплексний соціально–економічний розвиток підпорядкованих їм територій (областей, районів, міст Києва і Севастополя та їх районів) і реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління.

Сучасні перетворення підсилюють роль регіонів у формуванні і управлінні промисловою політикою. Але процес управління ускладнюється необхідністю такої децентралізації державних функцій, яка б забезпечувала реалізацію принципів *єдиноначальності* в управлінні державною системою для досягнення планованих макрорезультатів з урахуванням необхідності делегувань ряду повноважень з державного рівня на регіональний [2, с. 112].

Отже, виникає потреба в:

1. Класифікації державних функцій з метою визначення і закріплення необхідних (неделегованих) функцій за конкретним рівнем управління.

2. Класифікації функцій, що делегуються на нижчі рівні з збереженням можливості координації і контролю з боку вищестоящого рівня.

Згідно проекту Концепції Державної цільової програми реформування державного управління і державної служби на 2011–2015 рр., основними цілями реформи є організація основної складової державного управління – системи органів виконавчої влади і системи

державної служби – відповідно до пріоритетних завдань розвитку українського суспільства, економіки і держави, на основі європейських стандартів демократичного управління.

В цілому її основними цілями стали:

1. Підвищення якості суспільних послуг (включаючи державні).
2. Економічність суспільного сектора (зниження витрат на виконання державних функцій і надання послуг).
3. Зміцнення виконавчої дисципліни (забезпечення виконання законів, указів, постанов, рішень, планів і програм).

Цілком очевидно, що інструментарій і механізми адміністративної реформи, крім підтримки державних функцій, можуть бути успішно використані для визначення конкурентоздатних напрямів діяльності регіонів, галузевих компонентів, господарюючих суб'єктів, які безпосередньо впливають на роль і місце держави в сучасному суспільстві [1, с. 92].

Центральна проблема будь-якої сучасної економіки (і її ключового елементу – адміністративної політики держави) це економічне зростання. Під економічним зростанням розуміється не тільки кількісне збільшення обсягів виробництва, а й поліпшення структури внутрішнього валового продукту, при умові що таке збільшення сприяє зростанню показника «валовий внутрішній продукт на душу населення».

На сьогодні офіційне бачення майбутніх змін у структурі виконавчої влади полягає у тому, що адміністративна реформа має бути органічною складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні. Вона повинна здійснюватися паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною та іншими. Саме необхідність забезпечити конституційні основи для реформування гілок влади, розподілу між ними повноважень і відповідальності, потребують політичної реформи на рівні внесення змін до Конституції та створення дієвих управлінських важелів для контролю над виконанням реформаторських планів.

Не менш важливою складовою адміністративної реформи має бути також реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Але досі обговорення цієї реформи відбувається на рівні так званих “трьох рівнів” – кількості населення в громадах, районах та регіонах. Але розподіл компетенції та сфер відповідальності, перш за все у формуванні та виконанні місцевих бюджетів між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, досі не визначений.

Основна увага реформ на державному рівні управління останніми роками була зосереджена на проведенні інституційних перетворень, вдосконаленні законів і нормативної бази. Завдяки цьому до теперішнього часу в основному завершений етап переходу до ринкового характеру функціонування економіки, створено базові інституційно-правові умови сучасної ринкової економіки [8, с. 30].

Оскільки однією з цілей адміністративної реформи є перехід від галузевої форми побудови систем управління до функціональної, з

подальшим впровадженням програмно–цільового принципу управління, слід чекати поліпшення якості управління промисловою політикою, перш за все, на регіональному рівні [9, с. 182].

Згідно сучасному підходу до адміністративної реформи, виконавча влада – це сукупність особливих повноважень органів, що спеціалізуються на їх реалізації. При цьому залежно від рівня влади керуюча система повинна забезпечувати процес цілепокладання, координації і контролю. В даний час, специфіка дворівневої владної системи така, що вибір цільової орієнтації розвитку промислової політики заснований на розвитку адміністративно–територіальної одиниці з пріоритетом загальнодержавної концепції розвитку.

Таким чином:

1. На державному рівні здійснюється розробка планів і рекомендацій по проведенню загальнодержавної промислової політики, а також орієнтирів промислової політики регіону. Рівень розробки – стратегічний, на рівні країни в цілому. Допоміжними функціями державної системи управління промисловою політикою є контролююча і регулятивна.

2. На регіональному рівні здійснюється реалізація промислової політики на основі пріоритетних напрямів розвитку, що є органічною частиною загальнодержавних пріоритетів, суть яких відображається в Концепції промислового розвитку регіону. У теорії вона повинна базуватися на загальнодержавній концепції промислового розвитку з урахуванням бізнес–направів регіону. В її підготовці приймають участь представники виконавчої влади регіону і територіальних утворень.

Таким чином, традиційно промислова політика на рівні регіону формується наступними структурами:

- виконавчими органами влади регіонального та місцевого рівня,
- виконавчими органами територіальних утворень,
- представниками Рад об'єднань суб'єктів господарювання.

Для здійснення адміністративної реформи як сукупності певної структурної організації влади та механізмів її взаємодії із суспільством маємо визначити, що вона стосується всіх гілок влади. Зважаючи на те, що існує три її суб'єкти: народ, державна влада та місцеве самоврядування, реформа структури та характеру взаємодії інституцій цих трьох суб'єктів задля досягнення оптимального їхнього функціонування і є суттю адміністративної реформи, що має бути скерованою на надання послуг.

Децентралізація влади – це процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру [11, с. 132].

З достатньою мірою умовності виділяють політичну, адміністративну й фіскальну децентралізацію, а також чотири форми децентралізації – деволюція, делегування, деконцентрація й дивестиція.

Децентралізацію також можна визначити як передачу відповідальності за планування, управління і використання ресурсів від Уряду і його органів

на нижчі рівні управління. Децентралізація тісно пов'язана з поняттям субсидіарності, що пропонує передачу функцій (або завдань) на найнижчі рівні соціального порядку, які здатні їх виконувати [7, с. 54].

Децентралізація може бути регіональною або муніципальною. Найбільш розвиненою формою регіоналізації є федералізм, коли влада спускається зверху до низу на основі конституції країни [10, с. 226]. Слабші форми регіоналізму здійснюються не на конституційній основі, а на основі звичайного законодавства. Децентралізація влади може називатися також муніципалізацією. У більшості країн вона набуває форми загального поділу сфер компетенції, що надає місцевій владі право вирішувати місцеві питання.

Політична децентралізація зазвичай пов'язана з ситуацією, коли політична влада делегується до субнаціональних органів управління. Найбільш яскравим прикладом є субнаціональні органи управління, які обираються і є повноважними, від сільських рад до органів державного управління.

Деволуція вважається такою її формою, коли до місцевих органів повністю передається відповідальність і влада, ресурси та джерела доходів, що робить місцеву владу автономною й повністю незалежною.

Досить цікавою є адміністративна децентралізація яка полягає у передачі на місця повноважень ухвалювати рішення, розпоряджатися ресурсами й відповідальність за роботу деяких видів соціальних служб. Вона часто збігається з реформою соціальних служб.

У сучасній державі адміністративна децентралізація сприяє підвищенню гнучкості і надійності системи управління, забезпечує перехід до більш виправданого з погляду ефективності ухвалення рішень розподілу функцій між різними ланками адміністративного апарату, що дозволяє органам влади оперативно реагувати на зміну соціально-економічної ситуації і, таким чином, знижує рівень конфліктності в суспільстві.

Деконцентрація означає передачу влади й відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління, зберігаючи ієрархічну підпорядкованість місцевої влади Уряду і його міністерствам. Деконцентрацію можна вважати першим кроком у децентралізації управління.

Делегування перерозподіляє владу й відповідальність до місцевих органів управління, іноді до таких, які не є місцевими підрозділами центральних органів управління. Хоча й відбувається деяке перенесення відповідальності на нижчі рівні, вертикальна підпорядкованість зберігається.

Фіскальна децентралізація є найбільш повним і, можливо, найбільш прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з бюджетним процесом. Вона означає передачу ресурсів з державного до місцевого бюджету. Умови такої передачі часто обговорюються під час переговорів між центральною й місцевою владою на основі декількох чинників, серед яких – взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості в управлінні.

Дивестування означає, що планування й адміністративна влада або інші функції передаються в приватні або громадські організації. Вона часто реалізується із частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

Тобто децентралізацію як шлях адміністративної реформи можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Її мета:

- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;
- найповніша реалізація місцевих інтересів;
- створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якого питання місцевого значення вирішують не представники центрального уряду, а територіальні громади.

Основними завданнями децентралізації влади є:

- наближення не лише влади до її джерела й носія – народу, а й власне результатів цієї влади – публічних послуг;
- перетворення територіальних громад на ключового владного суб'єкта на місцевому рівні;
- максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян;
- визначення питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно чи у кооперації з іншими громадами або делегувати органам державної влади. При цьому на наступний рівень влади потрібно передавати лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади базового рівня.

Передавання тих або інших державних повноважень регіональним і місцевим органам дає змогу розв'язати певні проблеми [5, с. 341]:

- уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами;
- забезпечити участь громадян у реалізації владних повноважень, політичному процесі;
- сприятиме розбудові громадянського суспільства та ефективній взаємодії з ним державних інституцій;
- сприятиме раціоналізації й оптимізації управління окремою адміністративно– територіальною одиницею.

Зважаючи, що головне завдання будь-якої реформи – розв'язання проблеми власності і влади та механізму їхнього взаємофункціонування, можна констатувати: нині наявна суперечність між власністю й владою, коли влада залишилася сформованою для управління державною власністю, а власність, децентралізувавшись, перейшла в приватну.

Тому й маємо децентралізувати владу та конфлікт у ланці влада – власність, в результаті чого неефективно працюють і власність, і влада.

Децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян.

Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико–правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади.

Використання принципу децентралізації зумовило перенесення значного переліку функцій на рівень регіонів. Можна бачити, що об'єктами, на які направлена регулятивно–управлінська функція, як функція прямої дії, є галузі народного господарства, сфери соціально–культурного і адміністративно–політичного будівництва (економіка, фінанси, освіта, охорона здоров'я тощо.).

Другий рівень функцій виконавчої влади – це нормотворчість, оперативна–управлінська функція і юрисдикція.

Вони мають допоміжний, інструментарний характер і направлені на обслуговування кожної з основних функцій.

Широке коло повноважень державних органів влади зумовило труднощі в їх здійсненні, а також можливе дублювання основних функцій.

Висновки. Таким чином, процес закріплення функцій може бути представлений таким чином: у вигляді одного органу загальної компетенції і органів галузевої (спеціальної) компетенції .

Серед інших управлінських функцій на державні органи впродовж тривалого періоду часу покладалося планування, реалізація і контроль за проведенням промислової політики, як в цілому всієї держави, так і окремих регіонів. Це явище мало як переваги, так і недоліки, властиві централізованому управлінню процесами і явищам соціально–економічного і технологічного характеру. Проте в ході ринкових перетворень, а надалі – в рамках адміністративної реформи, жорстко централізована система міністерств і відомств (з відповідними департаментами і підрозділами на регіональному рівні) була перетворена. В результаті цього суб'єкти промислового сектора економіки одержали суттєву «свободу» у виборі власної стратегії і тактики розвитку. При цьому регулювання і методична підтримка цієї самостійної діяльності з боку будь–якого рівня влади практично припинилося. Серед інших вище перерахованих причин, це стало однією з передумов серйозних деформацій в структурі відтворювального циклу держави – у бік фінансового сектора і відходу від виробничої діяльності. Навіть при явній сервізації економіки, послуги в умовах реалізації реформ стали одним з ключових складових в структурі ВВП і ВВП.

Використані джерела інформації:

1. Адміністративно–територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні

- основи та методологія)/ В.М. Бабаєв, Л.Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, М.Д. ГОДЛЕВСЬКИЙ та ін. – Х.: НТУ"ХП", 2006. – 316с.
2. Акимова И.М. Промышленное производство: рыночная ориентация и стратегия развития/ И.М. Акимова. – Х.: Бизнес информ, 1998. – 251с.
 3. Дідківська Л.Г. Державне регулювання економіки: навч. посібник/ Л.Г.Дідківська, Л.С. Головка. – К.: Знання-Прес, 2002. – 214с.
 4. Долішній М.І. Моделі державного регулювання в ринкової економіці/ М.І. Долішній, М.А. Козоріз// Экономика Украины. – 1999. – №6. – С. 36 – 41.
 5. Економічна оцінка державних пріоритетів технологічного розвитку: [Колективна монографія]/ [Бажал Ю.М., Александрова В.П., Данько М.С. та ін.; Відп. ред. Ю.М. Бажал]. – Київ, Інститут економічного прогнозування НАН України, 2002.– 320с.
 6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. №254/96–ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – Ст. 141. – (Зі змін. та допов.).
 7. Мищенко В.В. Государственное регулирование экономики/ В.В. Мищенко. – М.: Юность, 2005. – 364с.
 8. Подгрушний Г.П. Сучасні процеси територіальної організації промисловості регіонів України/ Г.П. Подгрушний// Український географічний журнал. – 2006. – №1. – С. 28 – 37.
 9. Проблеми державного регулювання економічного розвитку підприємств та організацій./ За заг. ред. Ю.Б. Іванова. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2004.– 364с.
 10. Суходоля О. Формування економіки у регіонах: інституційні основи та економічні механізми/ О. Суходоля// Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2003. – №2. – С. 225 – 232.
 11. Фисун К.А. Децентрализация системы экономического регулирования в регионах/ К.А. Фисун// Коммунальное хозяйство городов: науч. – техн. сб.– К.: Техніка, 2007. – Вып.77. – С. 130 – 142. – (Серия «Экономические науки»). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eprints.ksame.kharkov.ua/339/>

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., доцент.