

4. Конспект лекцій з дисципліни “Зовнішньоекономічна діяльність” для студентів 4 курсу денної форми навчання спеціальностей 6.050400 “Туризм”, “Готельне господарство” / Є. П. Данильченко, І. А. Островський, О. А. Шекшуєв. – Х. : Вид-во ХНАМГ, 2009. – 124 с.

5. *Коротич О.* Уточнення переліків суб’єктів і об’єктів регіональної політики держави / О. Б. Коротич // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5). – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/2/04.pdf.

6. Основы внешнеэкономических знаний : словарь-справочник / С. И. Долгов, В. В. Васильев, С. П. Гончаров. – М. : Высшая школа, 1990. – 432 с.

7. *Vernon R.* International investment and international trade in the product cycle / R. Vernon // Quarterly Journal of Economics. – 1966. – № 80 (2).

Надійшла до редколегії 13.03.2012 р.

УДК 351.9:352(470)-028,79

О. І. ЧЕРЧАТИЙ

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Здійснено аналіз та узагальнено досвід реформування місцевих органів влади в Російській Федерації: необхідність і мету реформ, нормативно-правове та організаційне забезпечення, принципи та напрями проведення, проміжні результати та корективи.

Ключові слова: адміністративна реформа, місцевий рівень управління, Російська Федерація.

The analysis and generalization of the experience of reforming regional authorities in Russian Federation was made in the article: necessity and goal of reforms, normative and legal support, principles and directions of its implementation, intermediate results and updating.

Key words: Administrative reform, local level of government, Russian Federation.

Аналіз трансформації публічної адміністрації в посткомуністичних державах свідчить, що кожна з них зацікавлена в таких реформах, які б враховували кращий світовий досвід, відповідали національним традиціям та умовам і підтримувалися населенням. Складні завдання перехідного періоду можна вирішити лише завдяки створенню ефективної системи управління на всіх рівнях влади. Така система повинна створюватися з урахуванням сучасних принципів публічного управління і, в першу чергу, – його децентралізації, яка охоплює різні аспекти життя суспільства.

Цікавим для дослідження та порівняння є досвід реформування місцевих органів влади в Російській Федерації, яка має складну адміністративну структуру

(21 республіка, 9 країв, 46 областей, два міста федерального значення, одна автономна область і чотири автономних округи, які групуються у вісім федеральних округів, 11 економічних районів тощо). Об'єктом адміністративної реформи в Росії є федеральні органи виконавчої влади, виконавчі органи суб'єктів Російської Федерації та інші органи, що мають державно-владні повноваження.

Питання реформування органів влади в Російській Федерації знайшло висвітлення на їх офіційних сайтах і досить повно відображено в дослідженнях російських учених (М. Анастасьєв, Г. Атаманчук, А. Барабашев, О. Гаман-Голутвіна, М. Грачов, А. Жулін, А. Клименко, В. Козбаненко, В. Кошкідько, В. Лобанов, А. Оболонський, Л. Сморгунов, О. Соловйов, Є. Троїцька та ін.). Українськими вченими дане питання поки що не вивчено.

Метою нашої статті є аналіз та узагальнення досвіду реформування місцевих органів влади в Російській Федерації

Як і в усіх посткомуністичних країнах, у Російській Федерації модернізація системи державного управління відбувається з початку трансформаційних процесів. У 1991 – 1999 рр. відбулася радикальна перебудова управління економікою та проведено формування нової структури органів влади. З 2000 по 2005 рр. проведено підготовку та перший етап (2003 – 2005 рр.) адміністративної реформи. З 2006 р. проводиться другий її етап, зорієнтований на створення сучасного державного управління.

Як відзначалося російськими політиками та науковцями, причиною реформ були невідповідність влади вимогам часу, її забюрократизованість, невідповідність чиновників громадянам, низька якість надання державних послуг. Було визнано необхідність кардинальних змін як структури державного апарату, так і механізмів вироблення державної політики. Відзначалося також необхідність залучення представників структур громадянського суспільства до процесу вироблення рішень [6].

У Росії реформування місцевого рівня управління розглядається як інституційна основа наступної федеративної реформи, спрямованої на суттєву децентралізацію влади. При цьому, як наголошує Є. Андрюшина, враховується, що децентралізація передбачає і певну міру авторитаризму, оскільки доведена до крайнощів децентралізована влада може привести до сепаратизму та суверенізації регіонів [2, с. 16]. До того ж, боротьба за владу політичних еліт призвела в Росії до порушення конституційності та законності процесу децентралізації. Тому враховується відповідальність федеральних органів влади за вироблення цілей федеральної політики, визначення порядку здійснення регіональних програм, надання дозволу на їх проведення та контроль і оцінку результатів, а децентралізація розглядається насамперед як розвиток інститутів місцевого самоуправління.

Поняття “децентралізація” потрібно розмежовувати з поняттям “федералізм”, хоча між ними є і багато спільного. Слід також враховувати і специфіку місцевого самоуправління, яке, з одного боку, діє в рамках єдиної системи публічного управління в державі і будується на універсальних правових принципах та підходах, а з іншого – реалізується принцип автономії у прийнятті рішень місцевого значення.

Наріжним нормативним актом для організації місцевого самоуправління в Російській Федерації є Федеральний Закон від 6 жовтня 2003 р. “Про загальні принципи організації місцевого самоуправління в Російській Федерації”, який вводився в дію поступово до 1 січня 2009 р., починаючи з пілотних регіонів, що дозволило нагромадити певний досвід правотворчої діяльності та використовувати його в інших суб’єктах федерації.

Проте впровадження цього Закону поєднується в Росії із розробкою нових концепцій регіонального розвитку та оптимізації регіонального управління. Так, Центром проблемного аналізу та державно-управлінського проектування за 2007 - 2008 рр. проведено значні дослідження у сфері регіонального розвитку, результати яких пройшли експертне та громадське обговорення. На думку дослідників Центру, діюча регіональна політика держави залишається неефективною, що проявляється, зокрема, у значних диспропорціях практично за всіма основними показниками розвитку регіонів. Тому запропоновано прийняття Доктрини Регіонального розвитку Російської Федерації, яку автори розуміють не лише як систему поглядів, а й як нормативно-правовий акт, що визначає зміст державної регіональної політики [5, с. 271–272].

Розроблена Центром Доктрина складається з п’яти розділів. У першому “Загальні положення” визначено статус документа, методологію її формування та реалізації і термінологію проблеми. Основними цінностями визначено такі:

- достойний рівень життя кожного громадянина;
- стабільність чисельності населення та збалансована заселеність територій;
- економічна і національна безпека, територіальна цілісність Російської Федерації.

Другий розділ “Поточний та цільовий стан регіонального розвитку і регіональної політики Росії. Стратегія переходу” містить критичну оцінку існуючого стану та задає принципи і цільові орієнтири регіонального розвитку Росії до 2030 р. Визначено понад 40 параметрів для такої оцінки, більшість з яких мають економічний характер та піддаються аналізу і порівнянню.

Третій розділ “Спрямованість регіональної політики та регіонального розвитку. Основні проблеми і рішення” містить опис основних проблем у сфері регіонального розвитку та пропозиції щодо їх вирішення. Визначено 14 проблем регіонального розвитку, серед яких з точки зору нашого дослідження варто виокремити проблеми устрою держави, місцеве самоуправління та міжмуніципальне співробітництво, державне управління регіональним розвитком і формування та реалізація федеральних та регіональних цільових програм.

Четвертий розділ “Механізм реалізації Доктрини регіонального розвитку Російської Федерації” містить опис принципів і системи побудови органів державного управління регіональним розвитком, основних принципів реалізації державних функцій прогнозування, планування, моніторингу та контролю регіонального розвитку та характеристику основних необхідних перетворень регіонального управління. Визначено пріоритетність Доктрини у сфері управління регіональним розвитком та відповідність її положенням усіх нормативно-правових актів, що приймаються на федеральному та регіональному рівнях. Важливою є

вимога забезпечення відносної стабільності Доктрини при зміні політичних циклів. На наш погляд, це необхідно в умовах посткомуністичних країн, політичні зміни в яких часто приводять до суттєвих змін у підходах до регіонального розвитку. Зокрема, це яскраво помітно в Україні. У той же час видається дискусійною передбачена в Доктрині вимога щодо посилення ролі центральних органів влади в регіональному розвитку.

П'ятий розділ “Програма нормативно-правового забезпечення реалізації доктрини регіонального розвитку Російської Федерації” містить структуровану за напрямками регіонального розвитку програму прийняття тих чи інших рішень і нормативно-правового забезпечення реформ.

Отже, аналіз Доктрини свідчить, що в перших трьох розділах визначено загальні підходи до регіонального розвитку, характеристику поточного та цільового стану регіонального розвитку і регіональної політики Росії та основні проблеми і рішення спрямованості регіональної політики і регіонального розвитку.

Основні напрями удосконалення державного управління процесом регіонального розвитку в Росії передбачають:

1. Пріоритет Доктрини для всіх рішень у сфері управління регіональним розвитком. Відповідно всі інші нормативно-правові акти федерального, регіонального і муніципального рівнів повинні відповідати положенням Доктрини.

2. Відносна стійкість Доктрини при зміні політичних циклів (вибори Президента та Державної Думи).

3. Прийняття на основі Доктрини державних програм на середньострокову та довгострокову перспективу, щорічний контроль їх реалізації.

4. Уведення обов'язкового прогнозування, планування та моніторингу регіонального розвитку за визначеними в Доктрині параметрами.

5. Структурні зміни в системі федеральної виконавчої влади: посилення ролі Міністерства регіонального розвитку Росії, введення інституту федеральних та регіональних міністрів, відповідальних за ефективність регіональної політики.

Доктрина містить перелік та орієнтовні строки прийняття близько 90 нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення її реалізації. Передбачено також визначення органу, відповідального за їх розробку.

Проведений нами аналіз проектів нормативно-правових актів у рамках Доктрини свідчить, що їх автори все ж на перше місце ставлять завдання соціально-економічного розвитку регіонів Російської Федерації та його вирівнювання. Саме з цієї точки зору оцінюється ефективність діяльності федеральних і регіональних органів влади.

Ефективність державного управління розуміється в першу чергу як здатність реалізувати поставлені цілі у сфері регіонального розвитку і оцінюється на даний час як недостатня. Причиною цього вважається насамперед відсутність системного підходу до організації розробки здійснення державної регіональної політики.

Вказується на необхідність посилення інтегративності державної регіональної політики, досягнення чого пропонується шляхом створення механізму координації та субординації в системі органів та суб'єктів управління.

Іншою проблемою є відсутність взаємозв'язку та узгодженості між стратегічними та програмними документами, що розробляються органами влади різних рівнів. Указ Президента РФ “Про основні положення регіональної політики в Російській Федерації” від 3 червня 1996 р. № 806 визнано застарілим. Такими ж є федеральні закони “Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації” від 6 жовтня 1999 р. № 184-ФЗ, Закон “Про державне прогнозування і програми соціально-економічного розвитку Російської Федерації” від 20 липня 1995 р. № 115-ФЗ тощо, а також підзаконні нормативно-правові акти уряду та федеральних міністерств.

Аналіз законодавства суб'єктів Російської Федерації свідчить, що в багатьох із них (Республіка Мордовія, Республіка Калмикія, Удмуртська Республіка, Новгородська, Вологодська, Астраханська та Тверська області, Красноярський край) практично повторено федеральний закон про державне прогнозування. Більш оригінальні регіональні закони прийняті в Амурській, Володимирській, Іванівській, Іркутській, Московській, Новосибірській областях та Республіці Башкортостан.

Усе це стало причиною розробки проекту федерального закону “Про основи організації розробки та реалізації державної регіональної політики в Російській Федерації”, за основу якого взято Державну доктрину регіонального розвитку Російської Федерації. Проголошено принципи системності, взаємоузгодженості та взаємозв'язку державних управлінських рішень на рівні федерації та регіонів.

Аналіз свідчить, що запропонована доктрина загалом отримала підтримку російських експертів і починає впроваджуватися в життя. Багато її положень можна використати при розробці відповідної доктрини в Україні, проте важливо враховувати національну специфіку, зокрема різницю між федеративним устроєм в Росії та унітарним в Україні.

Ефективне регіональне управління, на думку російських авторів (А. Малін), має вирішувати насамперед соціально-економічні проблеми і включати побудову економічно ефективних систем, якісне управління регіональною власністю, регіональний маркетинг, управління інформаційними потоками тощо [4].

Значна увага приділяється вивченню та використанню кращого досвіду. Зокрема, в 2003 р. фондом “Інститут економіки міста” розроблено Кодекс (збірник систематизованих стандартів та процедур діяльності органів місцевого самоврядування, які на той час вважалися найбільш прогресивними) та Бібліотеку кращої практики в сфері управління муніципальними фінансами (підбірка конкретних прикладів реалізації стандартів регіонального та місцевого самоуправління) Практики поділяються на чотири блоки (технології управління всередині адміністрації, взаємодія адміністрації з муніципальними підприємствами, установами та організаціями, взаємодія адміністрації з суб'єктами господарювання, взаємодія із громадськістю). Ці практики розбиті на три рівні (базовий, перспективний та вищий), що дозволяє пророкувати перспективу використання наявного досвіду. Враховується також бюджетна ефективність практик [3, с. 25–28].

Важливим для вдосконалення роботи є і міжмуніципальне співробітництво, яке реалізується, як правило, в рамках загальноросійських, міжрегіональних та регіональних асоціацій та спілок, а також спеціалізованих об'єднань міст з особливим статусом.

Слід відзначити також велике значення регіональних і муніципальних програм, у т.ч. і програм розвитку муніципальної служби.

Управлінням ДС ГУДСУ в Полтавській області в 2007 – 2010 рр. на основі документів і літератури та під час поїздок до Росії вивчався досвід діяльності адміністрацій губернаторів Курської та Ярославської областей Російської Федерації. Відзначено значну увагу до питань проведення адміністративної реформи та роботи з кадрами. Наприклад, на Курщині діє Комітет державної, муніципальної служби та взаємодії з громадськими організаціями Адміністрації області та Управління адміністративної реформи і державних послуг Адміністрації області [1].

Аналіз процесу реформування місцевого рівня управління в Російській Федерації свідчить, що він проводиться протягом тривалого часу, але реальні зміни стали помітними лише в результаті реформи 2003 – 2005 рр. Реформування проводиться з декларуванням європейських принципів організації влади, насамперед принципів демократизації, децентралізації та ефективності. Значна увага також звертається на забезпечення якості надання державних послуг. Звертається увага на впровадження е-урядування, вивчення та використання кращого досвіду. Враховується складність адміністративної структури Російської Федерації та необхідність забезпечення єдності держави.

Література:

1. Администрация Курской области. – Режим доступа : <http://www.rkursk.ru/other/adm.html>.

2. Андрюшина Е. В. Реформа местного самоуправления как элемент развития федерализма в современной России / Е. В. Андрюшина // Теория и практика управления: новые подходы. – Вып. четвертый. – М. : Университетский гуманитарный лицей. – 2006. – С. 16–22.

3. Кошкидько В. Г. Лучшие практики в управлении муниципальными образованиями в России / В. Г. Кошкидько // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : Матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – Ч. 1. – Полтава : РВВ ПУСКУ. – 2009. – С. 25–35.

4. Малин А. С. Региональное управление : учеб. пособ. / А. С. Малин. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2006. – 268 с.

5. Малчинов А. С. К вопросу о правовых основах региональной политики в РФ: доктрина регионального развития / А. С. Малчинов // Ползуновский альманах. – 2009. – № 1. – С. 271–275.

6. Трунов И. Л. Административная реформа государственного управления / И. Л. Трунов // Право и политика. – М. : Nota Bene, 2004. – № 4. – С. 24–27.

Надійшла до редколегії 09.04.2012 р.