

Література:

1. Декларация принципов. Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии // Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. – Режим доступа : <http://www.itu.int>.
2. Поправко В. Н. Закрытое Интернет-сообщество как форма коммуникации в виртуальном пространстве / В. Н. Поправко // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 322. – С. 52–54.
3. Рыков Ю. Г. Виртуальное сообщество как социальное поле: неравенство и коммуникативный капитал / Ю. Г. Рыков // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2013. – Т. XVI. – № 4 (69). – С. 61–77.
4. Сазанов В. М. Социальные сети – публичная сфера / В. М. Сазанов. – М. : Лаборатория СВМ. – 2012. – 225 с.
5. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Стриженко А. А. Виртуальные сообщества как участники компьютерно-опосредованной коммуникации / А. А. Стриженко // Мир науки, культуры, образования. – 2010. – № 3. – С. 67–69.
7. Бондаренко С. В. Социальная структура виртуальных сетевых сообществ / С. В. Бондаренко. – Ростов-н/Д. : Изд-во Рост. гос-го ун-та, 2004.

*Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.*

УДК 351: 352/353:005

*С. Г. КРАВЧЕНКО*

**РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТ  
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ**

*Досліджено позитивні сторони оновлення державної політики розвитку територій щодо передачі більшості владних повноважень на міста, на прикладі структури державного архітектурно-будівельного контролю.*

*Проілюстровано можливі небезпеки, що можуть утворюватись через надмірне спрощення дозвільно-погоджувальних процедур і беззастережну розбудову зазначених структур у напрямку збільшення повноважень їх місцевим підрозділам, обґрунтовано обмеження відомчої вертикалі держархбудконтролю до регіонального рівня та запропоновано регуляторні дії щодо уникнення конфлікту державних та самоврядних інтересів в процесі розвитку урбанізованих територій.*

**Ключові слова:** державний архітектурно-будівельного контроль, децентралізація сфера містобудування та архітектури, спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, державні та самоврядні інтереси, обмежена до регіонального рівня вертикаль, розвиток урбанізованих територій.

*The author has studied benefits the renewal of public development politics can bring if most powers are delegated to the local level. On the example of a structure of state architectural and construction control the author has illustrated possible threats that might appear if excessive simplifications of permit and authorization procedures are introduced and if too many powers are delegated to local departments of this structure. The author has also provided reasonable grounds to limit the institutional vertical to regional level and suggested regulatory actions that could eliminate a conflict of state and local interests in urban development.*

**Key words:** state architectural and construction control, decentralizing urban development and architecture field, simplification of permit and authorization procedures, state and local interests, vertical limited to regional level, development of urbanized territories.

На теперішньому етапі розвитку України першочерговим завданням повинно бути збереження унітарного державного устрою України. Але одночасно необхідно здійснити децентралізацію, яка повинна бути результатом оптимізації системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Як відомо, результат надмірного посилення центральної влади як і безмежність самостійності регіонів – шкідливі та руйнівні для державності. Одним із основних завдань для науки і практики державного управління на сьогодні вбачається пошук механізмів, що підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність і можливість максимально ефективно надавати відповідні управлінські послуги та забезпечувати населенню високу якість життя. Децентралізація влади – це знищення політичної і економічної корупції, яка виникає, коли є монополія, у тому числі і на владу. Але остаточна ліквідація контролюючих структур, які б підтримували державні інтереси у сфері містобудування та архітектури (СМА), у тому числі на регіональному рівні, навпаки ще більш розбалансиє владні повноваження та не дасть можливості забезпечувати державні інтереси в цій галузі.

Суспільний запит на децентралізацію влади в країні, який сьогодні існує, в тому числі у сфері містобудування та архітектури, є об'єктивною реакцією на негативні явища, які багато років накопичувалися в країні і можуть бути усунені шляхом якомога швидшого проведення реформи місцевого самоврядування. Але є низка державних функцій, що завжди мали більш-менш вертикальну систему підпорядкування і забезпечували державні інтереси на регіональному рівні, в сучасній ситуації можуть бути поглинуті непрофесійними законодавчими актами популістського спрямування. Це збільшить дисбаланс влади та погіршить прийняття управлінських рішень у процесі реалізації державної політики щодо розвитку урбанізованих територій. Такий стан вимагає глибокого дослідження передумов і можливих наслідків зміни повноважень, а також шляхів уникнення суттєвих небезпек при передачі державних функцій на більш нижчі рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання децентралізації влади, реформування органів місцевого самоврядування ненове, різні його аспекти в тому числі і регіональні, досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, такі як О. Габрилян, І. Коліушко, Т. Кучеренко, В. Мамонова, Р. Маерсон та ін., але останні події в політичному житті країни надали йому новий імпульс, і суспільство має скористатись цим шансом для перегляду шляхів формування адекватної державної політики щодо розвитку урбанізованих територій та пошуку оптимального рівня та нових механізмів реалізації владних повноважень у СМА, як складовій однієї з прикладних сфер сучасної парадигми державного управління.

Метою статті є дослідження регіональних шляхів оновлення державної політики розвитку територій, забезпечення дотримання державних інтересів у процесі децентралізації контролюючих функцій у сфері містобудування та архітектури (СМА) та унеможливлення утворення передумов до погіршення безпеки розвитку урбанізованих територій при посиленні владних акцентів у бік місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні через наявність суспільного запиту на децентралізацію влади, яка дійсно потрібна, є небезпека піддатися черговій компанії за перерозподіл повноважень і ще раз перегнути палицю, на цей раз вже у бік найнижчих рівнів влади, що врешті поставить під загрозу ефективність і цілісність самої системи державного управління. Але багато науковців наголошують на об'єктивних моментах, які стримують цей процес. Так, зокрема І. Коліушко, насамперед серед основних причин відсутності децентралізації констатує низки причин:

- незрозумілість політичних і адміністративних функцій у виконавчій владі;
- неефективна організація діяльності міністерств;
- нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні, дублювання функцій і повноважень;
- суперечливість інституту делегування повноважень;
- відсутність регіонального самоврядування;
- не ефективне місцеве самоврядування (особливо в сільській місцевості) та не раціональний адміністративно-територіальний устрій;
- фінансова незабезпеченість місцевого самоврядування [3].

Дослідивши на прикладі державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК), який є важливою державною функцією для сталого регіонального розвитку, можна проілюструвати вірогідні помилки та причини їх виникнення.

Дослідження історичного аспекту та еволюції розвитку цієї державної структури показує, що в 2014 р. Державній архітектурно-будівельній інспекції виповнилося 70 років. Вона була заснована за особистою ініціативою Й. Сталіна для контролю будівельних робіт по відновленню об'єктів промисловості на звільненій території. Саме визволення території України з її величезним і вкрай зруйнованим промисловим комплексом стало причиною утворення цієї не існуючої раніше державної структури, відсутність контролюючої функції якої в радянській системі державного управління, на той час стала відчутною.

Характерно, що тільки з 1990 рр. органи ДАБК, які мали виключно регіональні та центральні структури, отримали нижній, місцевий рівень і почали включатися в до складу органів містобудування та архітектури, які в свою чергу, знаходились у структурі райдержадміністрацій чи органів самоврядування, що часто і виступали замовниками об'єктів, роботу яких ці інспекції і повинні були контролювати. Це спотворювало саму ідею державного контролю та, відповідно, шкодило справі. Проведений структурами облдержадміністрацій спільно з центральними органами влади аналіз показував, що більшість робочого часу фахівці ДАБК місцевих інспекцій витрачали на реалізацію не властивих їм функцій, виконуючи накази місцевого керівництва, яке часто не розумілося на суті повноважень інспекції та фактично не було зацікавлене у їх сумлінному виконанні [5]. Необхідність зміни такого стану вже давно назривала. Але лише в 2008 р., вдалося провести необхідні структурні зміни та утворити чітку відомчу вертикаль у підпорядкуванні служб ДАБК. Досліджуючи, еволюційні кроки становлення служб ДАБК необхідно відзначити, що на той час це був прорив, зміна методологічних засад і парадигм державної політики щодо розвитку територій та державного регулювання СМА в цілому. [2]. На жаль, з часом креатив від запровадження вертикалі був втрачений, сама ідея утворення вертикалі ДАБК була спотворена. Це призвело до відриву структур ДАБК від регіональних потреб і негативно вплинуло на соціально-економічний розвиток регіонів, що спричинило не тільки зміну ставлення працівників будівельної галузі до контролюючих служб, але й викликало невдоволення представників місцевих еліт, які в результаті не завжди виправданих дій зазнавали морального тиску або втрачали значні кошти. У більшості областей це ставило під загрозу зриву плани вводу об'єктів до експлуатації та погіршували імідж самої інспекції [1]. Усе це в цілому викликало негативний соціальний резонанс та свідчило про прорахунки в методології здійснення державних повноважень, що забезпечували реалізацію державної політики в цій галузі.

Як видно з вищевикладеного, у 2008 р. у сфері ДАБК склалися цілком об'єктивні причини, які змінили підходи державного управління до містобудівної галузі, що спричинило перехід на жорстку відомчу вертикаль, і лише в 2014 р. у результаті накопичення негативних аспектів, пов'язаних з функціонуванням цієї структури, повністю сформувався чіткий соціальний запит щодо змін у сфері державного контролю за містобудівною галуззю та трансформації її вертикального устрою.

Виходячи з наведеного вище, з точки зору науки державного управління доцільно дослідити зв'язок стану суспільства з динамікою змін у влаштуванні системи ДАБК та відмітити їх співпадання. Кожний черговий період зменшувався приблизно втричі (1944 р. – 1992 р. = 48 р.; 1992 р. – 2008 р. = 16 р.; 2008 р. – 2014 р. = 6 р.). Це може свідчити про те, що демократичні зміни в суспільстві спонукають до пошуку нових форм і методів державного регулювання СМА як такої, що є важливим індикатором змін суспільної думки щодо форм ДАБК та безпосередньо впливає на формування

державної політики у цій галузі. Важливо відмітити, що всі три етапи передбачали як найбільш впливовий саме регіональний рівень.

Виходячи з напрацьованого практичного досвіду, для здійснення ДАБК сьогодні доцільно застосувати запропоновану раніше “обмежену” до регіонального рівня управлінську вертикаль. Свого часу така модель пропонувалась як один із шляхів втілення в життя інновацій і спрощення реалізації контролюючих функцій у СМА. Виходячи з реалій того часу, пропонувалось утворення єдиної обласної (регіональної) інспекції Держархбудконтролю, що виконувала б свої контролюючі функції на території області. До складу такої регіональної інспекції пропонувалось ввести всі інспекції ДАБК нижчих рівнів, які підпорядковувалися б їй шляхом подвійного підпорядкування, будучи у штатних розкладах райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування. Таким чином, інспекція, що підконтрольна та підзвітна Державній архітектурно-будівельній інспекції у складі профільного міністерства, при здійсненні своїх повноважень на території області була б достатньо незалежна від місцевих органів влади, а “обмежена” (до регіонального рівня) вертикаль дала б можливість, не віддаляючись від місцевих проблем, вирішувати питання ДАБК на території області [5]. Цей шлях давав можливість зосередити на регіональному рівні, а не на центральному рівні, як це є сьогодні та оперативно вирішувати питання боротьби з несанкціонованим будівництвом.

Виходячи з досвіду форм призначення керівників інспекцій ДАБК, доцільно, з урахуванням рівня впливовості таких посад, розглядати можливість їх виборності громадськими організаціями та саморегульними організаціями певного спрямування. На сьогодні можна констатувати, що за період з 2008 р. по 2014 р. законодавство в СМА зазнало досить багато змін. Усупереч збільшенню корупційної складової, викликаного централізацією цієї функції, урядом як компенсаційний механізм усіяко спрощуються дозвольно-погоджувальні процедури. Такі дії популістського характеру призвели до того, що ДАБК практично втратив своє основне призначення – державну контролюючу функцію, яка передбачала контроль будівництва на всіх його стадіях (у тому числі додержання технології та якості робіт) і перетворився у “контору” по ресстрації декларацій. Як видно на сьогодні, в системі ДАБК фактично існує тільки верхня частина вертикалі. Реально задіяний тільки центральний і регіональний рівень. Місцевий рівень, де безпосередньо розташовані об’єкти будівництва, практично відсутній, його обслуговують контролюючі структури регіонального та центрального рівнів, відповідно до компетенції. Тобто отримувач послуги максимально віддалений від надавача послуги, що суперечить законодавчим нормам і створює додаткові труднощі потенційним інвесторам та відповідно сповільнює розвиток урбанізованих територій. У запропонованій же свого часу системі “обмеженої” вертикалі максимально задіяний регіональний рівень, що рівновіддалений як від центрального органу влади, так і від забудовника та безпосередньо будівельних майданчиків.

Дослідивши основні причини суспільних настроїв щодо зменшення державного впливу на сферу містобудування та архітектури шляхом передачі на найнижчий рівень функцій державного архітектурно-будівельного контролю, доходимо висновку, що вони насправді викликані більше корупційною складовою як похідною, ніж наявністю відомчої вертикалі в цій галузі та складністю бюрократичних процедур. Парадоксально, але факт, що посилення корупційного тиску в цій царині в період (2008 р. – 2014 р.) полягає в його зворотній залежності. Збільшення корупційної складової узаконаної державної структури відбувалося на фоні максимального спрощення дозвільних процедур, які застосовувалися урядом для камуфлювання напрацьованих схем. Характерно, що на сьогодні рівень спрощення дозвільних процедур в деяких випадках вбачається настільки ліберальним, що ставить під сумнів контрольованість і безпеку розвитку територій.

Підсумовуючи викладений матеріал необхідно відзначити, що на прикладі структур ДАБК можна побачити, що передача більшості контролюючих повноважень у системі державного управління на найнижчий рівень не завжди доцільна на відміну від регіонального як рівновіддаленого від вищого та нижчого рівнів, що дає додаткові можливості узгодження місцевих та державних інтересів.

Зважаючи, що дух сучасних демократичних реформ, який серед іншого передбачає також і виборність керівного складу державних структур, доцільно пропонувати призначення начальників регіональних інспекцій ДАБК головою облвиконкому (в подальшому) за пропозицією спілки саморегулювальних організацій та за погодженням Держархбудінспекції України або обрання голосуванням членів будівельних асоціацій чи саморегулювальних організацій певного спрямування.

#### Література:

1. Інформаційні матеріали сайту Мінрегіону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.
2. Дьомін М. М. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення містобудування і землекористування в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Дьомін, О. С. Дьомін // Містобудування та терит. планув. – 2004. – Вип. 17. – С. 85–96.
3. Коліушко І. Б. Децентралізація публічної влади в Україні / І. Б. Коліушко. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zaxid.net>.
4. Коліушко І. Б. Тези щодо інституційної організації державної влади в Україні-2014 / І. Б. Коліушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.3republic.org.ua>.
5. Кравченко С. Г. Рівень культури містобудівної діяльності як фактор мінімізації негативного впливу при реалізації інвестиційно-будівельних проектів / С. Г. Кравченко // Коммунальное хозяйство городов : наук.-тех. зб. – 2010. – Вип. № 95. – С. 121–126.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*