

УДК 351/354(4)

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ КООРДИНАТ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – ДЕМОКРАТІЯ

Козак В. І.,

*к. держ. упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпро*

Статтю присвячено актуальному для України питанню – модернізації публічного управління в умовах децентралізації. Окреслено безпосередній зв'язок між децентралізацією, зростанням ролі місцевого самоврядування в системі публічного управління та розвитком демократичних інститутів у державі. Визначено, що децентралізаційні механізми публічного управління виходять з природи, функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, які існують у тій чи іншій країні.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, місцеве самоврядування, демократія.

Kozak V. I.,

*PhD in Public Administration,
post-doctoral fellow of Public Administration and Local Self-Government Department,
DRIPA NAPA, Dnipro*

PUBLIC MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF COORDINATES: DECENTRALIZATION – LOCAL GOVERNMENT – DEMOCRACY

The article is devoted to the question, topical for Ukraine – the modernization of public management in the context of decentralization. The study defined a direct relationship between decentralization, increasing the role of local government in the system of public management and the development of democratic institutions of the state. It is stipulated that the decentralized mechanisms of the public management come from the nature, functions and powers of local governments that exist in one or the other country.

Key words: public management, decentralization, local government, democracy.

Історичні події та парадигма розвитку, у якій знаходиться сучасна Україна, зумовлюють оновлення організаційних принципів публічного управління, зміни правил прийняття управлінських рішень на рівні центральних органів влади відповідно до принципів децентралізації, автономізації функціональних структур і покладання на ці структури соціальної та юридичної відповідальності за самостійність дій. Проведення аналізу результатів, що спостерігаються під час такого оновлення публічних інститутів влади, стає інструментом для наукового аналізу та розроблення рекомендацій із модернізації публічного управління. Саме тому наукові зусилля мають бути спрямовані на вдосконалення та розроблення нових теоретико-методологічних підходів щодо використання децентралізації як механізму модернізації публічного управління в цілому.

Дослідження сфери публічного управління, проблематики децентралізації, інституту місцевого самоврядування в Україні здійснювалися неодноразово. Цьому питанню присвячували свої дослідження багато науковців. До таких дослідників можна віднести В. Авер'янова, О. Амосова, М. Баймуратова, В. Бакуменка, Г. Барабашова, Т. Белозерської, Ю. Битяка, М. Бондаря, О. Бориславської, Р. Войтовича, Ю. Ганущака, З. Гладуна, Н. Гончарук, І. Грицяка, В. Дзюндзюка, С. Дубенка, І. Заверухи, О. Козиріної, І. Коліушка,

© Козак В. І., 2017

М. Корнієнка, С. Кравченка, К. Линьова, П. Любченка, В. Мартиненка, Г. Мостового, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцева, А. Онупрієнка, О. Петруніної, В. Погорілка, М. Постового, І. Радзієвського, О. Рябченка, С. Серьогіна, В. Тимощука, Ю. Тихомирова, А. Ткачука, А. Черкасова, О. Чепунова, І. Цурканова, Ю. Шарова, К. Шеремета, А. Школика, О. Ященко та ін. Українська наукова література детермінує коло питань стосовно децентралізації. Це визначення її сутності та дефініцій, розгляд типів і форм, досвід її застосування в зарубіжних країнах, оцінювання та визначення перспектив упровадження в Україні. Дослідники у своїх наукових доробках частіше посилаються на загальне визначення децентралізації або пропонують власне розуміння цього процесу. Проте, віддаючи належне їхньому науковому доробку, слід зауважити, що систематизація знань щодо децентралізації в контексті модернізації публічного управління, розвитку місцевого самоврядування та становлення демократії не втрачає актуальності і є важливим інструментом для теоретичного й методологічного розуміння глибини цього процесу.

Основною метою цього дослідження є визначення безпосереднього зв'язку між децентралізацією, місцевим самоврядуванням, демократичними процедурами та інструментами під час модернізації публічного управління.

Розвиток держави і суспільства суттєво залежить від ефективності публічного управління і від його розумного та збалансованого поєднання з іншими видами управління. Без належного публічного управління неможливо забезпечити соціально орієнтований і динамічний розвиток держави і суспільства, тому створення ефективного публічного управління лежить в основі будь-яких зусиль із реформування публічного сектора.

Основні принципи ефективного публічного управління є універсальними, і одним із цих принципів є принцип децентралізації. Децентралізацію, як багатоаспектне поняття, по-різному визначають у наукових роботах залежно від зосередження уваги на тих чи інших його аспектах та формах. Відповідно, децентралізацію розглядають як принцип, метод, властивість державного управління. Серед форм децентралізації виділяють політичну, адміністративну, демократичну, ринкову, просторову, фінансово-бюджетну та децентралізацію надання громадських послуг [17, с. 279].

Історичні події та парадигма розвитку, у якій знаходиться сучасна Україна, зумовлюють оновлення організаційних принципів публічного управління, зміни правил прийняття управлінських рішень на рівні центральних органів влади відповідно до принципів децентралізації, автономізації функціональних структур і покладання на ці структури соціальної та юридичної відповідальності за самостійність дій.

Сьогодні світове співтовариство розглядає децентралізацію як базовий механізм у реформуванні системи публічного управління. Децентралізація також є пріоритетною сферою діяльності міжнародних організацій. За їхнім задумом, підвищення ефективності процесу публічного управління через механізми децентралізації може зробити істотний внесок у демократичну складову зростання країн, що розвиваються. До таких країн належать і країни Східноєвропейського регіону, у т. ч. й Україна. Вони знаходяться в перманентному, складному і суперечливому процесі демократичної трансформації, під впливом колишньої жорсткої централізованої та ідеологізованої партійно-державної владної системи.

Термін “децентралізація” є складним за структурою і змістом поняттям, що охоплює широке коло понять, що стосуються питань раціональної структурно-функціональної організації та реорганізації системи публічної влади і публічного управління в цілому, а також логіки і механізмів формування публічної політики.

Саме зміна парадигми публічної політики в бік оновлення структурно-функціональної організації системи публічної влади змусила більшість розвинених країн світу в другій половині ХХ ст. здійснити децентралізаційні реформи.

Більшістю країн був обраний власний шлях таких реформ. Та всі їх об'єднувало розуміння децентралізації не лише як способу управління (подібно, наприклад, централізації), а як демократичного елемента, суть якого полягає в повній передачі певних владних повноважень органам, не пов'язаним із центральною владою, які не перебувають у неї в підпорядкуванні [3, с. 310], це спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади і відносно незалежні від неї [5, с. 88].

Децентралізаційний механізм управління став провідною моделлю європейської та світової політики, який вплинув на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій [6, с. 106], сформувався як принцип демократизації суспільної організації та створення умов для самоорганізації в державі [1, с. 361], забезпечив перерозподіл та делегування повноважень на регіональний рівень з метою їхнього найефективнішого використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці [10, с. 17].

Сьогодні децентралізацію як політико-правову реформу, що спрямована на модернізацію публічного управління, тісно пов'язують із місцевим самоврядуванням. І. Пахомов визначає місцеве самоврядування взагалі як форму децентралізації виконавчої влади. Він акцентує увагу на тому, що чим більшу кількість загальних інтересів децентралізація охоплює, тим більшою мірою вона впливає на суспільно-політичний простір, у результаті чого вона потрапляє в залежність від загальнодержавних інтересів і входить до складу державного управління [15].

Місьцеве самоврядування є інструментом здійснення місцевої демократії та широко застосовується в розвинених демократичних країнах. Роль децентралізації управління у процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація виступає: своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [2]; можливістю територіальних громад у межах закону здійснювати регулювання й управління суспільними справами в інтересах місцевого населення [13, с. 180–181]; спроможністю на рівні держави сформувати такі політичні критерії, як незалежність, прозорість, демократичність, відповідальність і ефективність публічних інститутів [11, с. 47]; механізмом субсидіарної регіональної політики в питаннях бюджетування, оподаткування, розмежування послуг, що повинні надаватися державними структурами центрального/національного рівня та органами субнаціонального (регіонального, муніципального/місцевого) рівня [7].

Звідси випливає аксіома: децентралізація притаманна лише правовій демократичній державі, а ступінь децентралізації в системі публічного

управління відбиває рівень розвитку демократії. Слід вказати, що вітчизняна історія фактично являє собою низку періодів централізації та децентралізації, що перманентно змінювали один одного. І тут доцільно акцентувати увагу на тому, що періоди децентралізації були періодами розквіту місцевого самоврядування [8, с. 37–38; 14, с. 283, 650–661; 16].

Як влучно зазначила О. Кремена, децентралізація влади є інструментом 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 [9].

Підкреслюючи важливість модернізації публічного управління в контексті децентралізаційних процесів, К. Линьов наголошує на демократизації країни в цілому. Це твердження він пояснює тим, що перехід від структур авторитарних і тоталітарних суспільств до демократичних інститутів неможливий без орієнтації на активну та реальну участь громадян в управлінні державою, що базуються на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини [12, с. 7]. До подібного висновку приходять і Н. Плахотнюк, визначаючи децентралізацію як одну з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів: активізувати населення на задоволення власних (колективних) потреб і інтересів; зменшити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив саморегульованими механізмами, розробленими самим суспільством; зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату і його матеріальних придатків [16]. Зрештою, можна погодитися з думкою І. Грицяка про те, що децентралізація досягне успіху, коли буде забезпечено реальну незалежність місцевого самоврядування внаслідок передачі (шляхом не делегування, а перетворення державних функцій на самоврядні) повноважень державою [4].

На нашу думку, для ефективного функціонування системи публічного управління в умовах децентралізації потрібне синергетичне поєднання демократичних принципів із підкріпленням спроможності інституту місцевого самоврядування до реалізації всього комплексу управлінських завдань, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину цілісну систему. Об'єктивно, за таких умов, роль місцевого самоврядування має визначатись не лише характером повноважень його органів, комплексом питань, що належать до їх відання, а передусім через систему функцій органів самоврядування. Саме завдяки децентралізації органи місцевого самоврядування дістануть можливості брати на себе нові і ширші демократичні повноваження, для того щоб надавати ширший спектр публічних послуг, активніше й ефективно самостійно вирішувати регіональні і місцеві питання.

Децентралізація є необхідним компонентом процесу демократизації в країні, тому що означає передачу (делегування) державно-владних повноважень органам, які обираються місцевим населенням. Децентралізація створює більш сприятливі умови для безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, звільняючи державні органи від їх вирішення і дозволяючи їм сконцентруватися на стратегічних питаннях розвитку країни, ретельному плануванні й організації різних програм на національному рівні.

Децентралізація завдяки наближенню публічного управління до громадян підвищує ступінь участі населення у прийнятті управлінських

рішень, що впливають на їхнє життя. Таким чином, рішення, прийняті в умовах децентралізації, більшою мірою відповідають потребам громадян, оскільки враховують місцеві умови. Саме децентралізація дозволяє забезпечити достатній рівень адміністративної самостійності органів місцевого самоврядування, створює ефективну систему взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості з центральною владою.

За таких умов держава має сприяти розвитку інституту місцевого самоврядування, який за своєю природою виступає з'єднальною ланкою між населенням і державними структурами. Місцеве самоврядування – це реальний механізм реалізації широкого кола найбільш близьких населенню проблем та задоволення найбільш важливих потреб, а також вирішення державних завдань силами місцевих органів влади шляхом передачі їм окремих державних повноважень.

Сьогодні для досягнення успіху у процесах децентралізації влади в Україні необхідно забезпечити ефективне функціонування всього інституту місцевого самоврядування, розробити необхідний функціонально-процедурний та адміністративний комплекс його діяльності в нових умовах, сформувані взаємопов'язану між собою єдину, цілісну систему самоврядних територіальних одиниць.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Організоване суспільство. Київ: Ін-т вищ. освіти АПН України, 2006. 734 с. URL: moskalik.at.ua/inshi/andrushenko.doc.
2. Бутурлакіна Т. О., Мінкович В. Т. Фінансова децентралізація як фактор економічного зростання регіонів // Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія "Економіка". 2010. Вип. 31. С. 237–243.
3. Ведель Ж. Адміністративное право Франции / под ред. М. А. Крутоголов; пер. с фр. Л. М. Энтин. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
4. Грицяк І. Деконцентрація і децентралізація у державному управлінні // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії (Київ, 31 трав. 1996 р.) / за ред. В. А. Дона. Київ: Вид-во УАДУ, 1996. С. 88–89.
5. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1994. 165 с.
6. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку // Вісник Дніпропетр. держ. фінанс. акад. Серія "Екон. науки". Дніпропетровськ: ДДФА. 2009. № 2. С. 106–111.
7. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / М. А. Хвесик, С. О. Лизун, І. К. Бистряков та ін.; за наук. ред. М. А. Хвесика, С. О. Лизуна; Держ. установа "Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України". Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. 72 с.
8. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та "урядова вертикаль" // Місцеве самоврядування. 1997. № 3/4 (5). С. 37–43.
9. Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні // Молодий вчений. 2014. № 12 (1). С. 265–268. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_12%281%29_63.
10. Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні // Екон. простір. 2009. № 25. С. 16–23.
11. Лендъел М. О. Європеїзація політичного процесу в країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи // Наукові записки НаУКМА. 2008. Т. 82: Політ. науки. С. 44–49.
12. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління". Київ, 2004. 20 с.
13. Матвєєва О. Ю. Роль децентралізації державного управління у розвитку місцевого самоврядування як складової публічної влади // Цінності сучасного конституціоналізму: матеріали міжнар. наук. конф., 28–29 верес. 2012 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана; ХНЮАУ. Харків: Права людини, 2012. С. 179–181.

14. Основи демократії: навч. посіб. / авт. кол.: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; за заг. ред. А. Колодій; редкол.: Дж. Перлін, В. Андрущенко та ін.; М-во освіти і науки України, Акад. пед. наук України; Укр.-канад. проект "Розбудова демократії"; Ін-т вищ. освіти. Київ: Ай Бі, 2004. 667 с.

15. Пахомов І. В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // Право України. 1997. № 12. С. 18–19.

16. Плахотнюк Н. Г. Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: доповіді III Міжнар. наук конф, Львів, 20–22 трав. 2005 р. URL: <http://www.democracy.kiev.ua/publications/>.

17. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні // Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2. С. 277–286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_30.

Надійшла до редколегії 19.04.2017 р.

УДК 351.82

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Дармостук Д. Г.,

здобувач кафедри політології та філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Проаналізовано підходи до розвитку зеленого туризму в Україні, висвітлено останні тенденції щодо попиту на цей вид відпочинку.

Ключові слова: державне управління, туризм, сільський туризм, зелений туризм, туристичний кластер.

Darmostuk D. H.,

Researcher Department of Political Science and Philosophy Department,

KRIPA NAPA, Kharkiv

TRENDS GREEN TOURISM UKRAINE

The approaches to the development of green tourism in Ukraine highlights recent trends in demand for this type of holiday.

Key words: governance; tourism; rural tourism; green tourism; tourism cluster.

Сьогодні як світовою, так і вітчизняною практикою є зростання попиту на природний рекреаційний відпочинок. Саме орієнтуючись на такий попит і на селянські традиції України, необхідно використовувати цей шанс і розвивати сільський зелений туризм. Зелений туризм на сьогодні має дуже багато різноманітних дефініцій, трактувань. Значна когорта вітчизняних та зарубіжних науковців виділяє його як окремий туристичний напрям, не менша когорта опонентів вважає його складовою структури екологічного туризму. Проте навіть широке дослідження не дозволяє однозначно й одноосібно трактувати це явище.

Нині сутність та значення зеленого туризму значно ширші, ніж може здатися на перший погляд. Цей вид туризму не розцінюється лише у площині надання туристичних послуг, він починає набувати соціального, культурного та економічного значення. Економічне та соціальне значення розвитку