

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН ЩОДО ПОТРЕБИ НАУКОВОГО ОБҐРУНТУВАННЯ

Проаналізовано процес децентралізації влади в Україні, розкрито передумови для проведення реформи державного управління на користь утвердження самодостатніх територіальних громад та окреслено основні напрями державотворення на сучасному етапі розвитку держави.

The process of the government decentralization in Ukraine has been analysed; the background of the public administration reforming in favour of strengthening of the all-sufficient territorial communities has been developed and the main directions of the state-building at the modern stage of state development have been expounded.

Останніми роками спостерігаємо негативні тенденції в державному управлінні, коли відповідні програми, ухвалені на державному та місцевому рівнях, реалізуються неповною мірою. При цьому потенційними виконавцями наводяться безліч обставин, що нібито не дали можливостей їх реалізувати в повному обсязі, здебільшого спираючись на недостатнє фінансування, і як наслідок – порушення термінів. Тому, підходячи до запровадження широкомасштабної реформи в державі, є потреба врахувати негативний досвід проведення попередніх реформ і спланувати її реалізацію таким чином, щоб не допустити аналогічних помилок та прорахунків.

Метою роботи є визначення основних напрямів державотворення на сучасному етапі розвитку України.

Кожна суверенна країна прагне максимально використати свої потенційні можливості для вдосконалення державного управління, при цьому дотримуються певні правила та ураховуються тенденції, що супроводжують її розвиток. Вважається, що у перехідний період суспільства до цивілізованого ринку, підвищення ефективності державного управління безпосередньо пов'язане з його реформуванням, оптимізацією діяльності всієї управлінської структури [7, с. 129]. На переконання О. Білоуса, вибір шляхів і методів трансформації належить кожній суверенній державі і визначальними при цьому є тільки національні інтереси [3, с. 23].

Необхідність запровадження нової реформи підтверджується неспроможністю існуючої системи державного управління належно функціонувати. Як свідчить історичний досвід, модернізація завжди

відбувалася за рахунок відмирання старих соціально-економічних і політичних форм організації суспільних систем з одночасною концентрацією інтелектуальних та матеріальних ресурсів в якійсь одній сфері життєдіяльності суспільства [5, с. 61]. При цьому Н. Нижник зауважує, що серйозні перетворення в державі не можна проводити без науково обґрунтованого стратегічного курсу, загального плану і структурної політики, яка базувалася б на передбаченні, власних умовах та можливостях, закономірностях, набутому досвіді в інших країнах [7, с. 154].

Україна у своєму державному розвитку використовує певні елементи владної моделі Французької Республіки. Досвід, накопичений під час переходу від надцентралізації до широкої децентралізації державної влади та розвитку місцевого самоврядування у Франції, може бути корисним для України [8, с. 84]. Позитивним є приклад Франції ще й тому, що реформування місцевої влади відбувалося поступово та комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалося зростанням компетенції місцевого самоврядування та фінансових ресурсів, якими володіють комуні. Зазначений досвід підтверджує необхідність запровадження децентралізації влади в державі, якщо до цього дійшла і державна влада, і саме суспільство. При цьому успішність такого реформування можлива лише за умови поступовості та комплексності [9, с. 76].

Будь-яка ідеалістична ідея стосовно майбутнього державотворення має право на існування. Безумовно, вона потребує попереднього обговорення в наукових колах щодо можливостей її запровадження на практиці. Теж стосується і теоретичних напрацювань з управлінської тематики. Після їх всебічного обговорення із залученням громадськості, науковців і практиків, посадових осіб органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, необхідно обрати найоптимальнішу модель для можливого застосування на загальнодержавному рівні. Ці ідеї повинні скласти основу відповідних законопроектів, тоді законодавче поле відповідатиме потребам та реаліям місцевого розвитку. Саме такий підхід сприятиме визначенню ефективної моделі публічного управління, де пріоритет буде надано перш за все людині. Переорієнтація на пріоритет прав і свобод людини перед інтересами держави потребує визнання того факту, що людину робить вільною тільки власність і достаток, а це, у свою чергу, стверджує Н. Нижник, потребує докорінної зміни соціального призначення державної влади [7, с. 157]. Вирішення вказаної проблеми, у першу чергу на законодавчому рівні, слід вважати однією зі складових майбутньої реформи.

Особливо дискусійним видається розгляд питань, пов'язаних з власністю територіальних громад сіл, селищ, міст України. Протягом останніх десяти років робляться багаточисельні, але безуспішні спроби прийняти закон про комунальну власність. При цьому необхідно

акцентувати, що прийняття зазначеного законодавчого акта остаточно не розв'яже накопичені за ці роки проблеми в управлінні власністю територіальних громад як на регіональному, так і на місцевому рівнях. Тому на часі впровадження структури реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю у системі місцевого самоврядування в Україні [2]. наслідок упровадження цієї структури на законодавчому рівні буде забезпечено чіткі взаємовідносини суб'єктів та об'єктів управління та можливості оперативного вирішення проблемних питань, що стосуються життєзабезпечення територіальних громад.

Кожна реформа потребує чіткої деталізації, від якої значною мірою залежатиме її ефективне здійснення, а тому важливо визначити терміни її дії, спланувати організаційні та фінансові заходи. В організаційному плані слід остаточно визначитися з органами управління та структурами, що залучатимуться та створюватимуться для її проведення з конкретними планами та відповідними заходами. Стосовно фінансового забезпечення необхідно завчасно визначити джерела та обсяги фінансування майбутньої реформи.

В. Борденюк упевнений, що важливу роль у пізнанні природи місцевого самоврядування та шляхів його реформування, може відіграти функціональний підхід, тобто визначення його основних функцій, що у свою чергу зумовлює необхідність розробки сучасної теорії функцій місцевого самоврядування. Необхідність розробки такої теорії, на його думку, викликана тим, що упродовж десятиліть теорія функцій місцевих рад народних депутатів базувалася на доктрині повновладдя місцевих рад усіх рівнів як представницьких органів єдиної державної влади, що покликані були, з одного боку, вирішувати всі питання місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, які проживають на території ради, а з іншого – проводити в життя рішення вищих державних органів. Зокрема, на місцеві ради покладалося здійснення керівництва державним, господарським та соціально-культурним будівництвом на відповідній території. Це вплинуло на систему функцій місцевих рад, які здебільшого не відображали їх справжнього соціально-політичного призначення [4, с. 68-69].

Слід акцентувати, що в процесі децентралізації влади в сучасній Україні так і не було застосовано механізму державного управління, завдяки якому оптимальне співвідношення взаємодії владних структур та громадськості в питаннях контролю за управлінськими процесами на місцевому та регіональному рівнях забезпечили б стабілізацію в державі.

У нових економічних та політичних умовах, в яких сьогодні опинилася Україна. Використовувати і в подальшому систему державного управління без урахування можливостей громадян – жителів територіальних громад сіл, селищ, міст безпосередньо брати участь в

управлінні справами на місцях, зокрема, стосовно управління комунальною власністю, не є найкращим прикладом управлінського рішення. У підтвердження зазначеного видається доречним навести російській досвід державотворення. С. Махіна зауважує, що “процесс децентрализации начался в России с начала 90-х годов, но, вопреки первоначальным ожиданиям, не создал ни сильных субъектов федерации, ни “умных” муниципальных образований. Проявилась специфическая черта российской политической и экономической традиции: слабый центр – слабые регионы. Особенностью российского процесса децентрализации явилось то, что он имел содержание политического – это в первую очередь, а во вторую – был связан утверждением формы новой государственности. Ни о каких научных основах или моделировании (прогнозировании) перераспределение полномочий речь не шла. Поэтому для осуществления дальнейшего процесса децентрализации нужны хорошие научные основания” [6, с. 29].

Вітчизняні та зарубіжні науковці у своїх дослідженнях доводять необхідність процесу децентралізації влади на користь суспільства. Висловлюючи своє бачення щодо процесів децентралізації влади, механізмів залучення громадян до управління справами на місцях слід акцентувати, що без участі громадян цей процес перетворюється на реформу, яка з самого початку не матиме перспективи. Необхідно також враховувати, що без наукового аналізу та відповідних науково-практичних заходів на місцевому та регіональному рівнях здійснення широкомасштабної реформи заздалегідь приречено на поразку.

Своєрідний розрив між владними структурами і населенням у питаннях подальшого розвитку державотворення в Україні – одна з основних причин, яка гальмує розвиток держави, місцевого самоврядування та не дає бажаної стабільності в суспільстві. Під час парламентських слухань у Верховній Раді України, які відбулися 12 жовтня 2005 р., наголошувалося, “що існуючі моделі державного управління та місцевого самоврядування, система їхніх відносин не завжди забезпечують інтереси самої держави та основні життєві потреби людини. Аналіз власного та світового досвіду свідчить, що кожний історичний етап розвитку країни вимагає відповідних підходів у делегуванні владних повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Зокрема, організація державної влади розвинутих країн Заходу базується на її децентралізації, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Таким чином, децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку довела свою перевагу над централізованою” [1].

Аналіз наукових теорій децентралізації влади та досвід, набутий в інших країнах з цих питань, є запорукою правильного вибору тієї чи іншої моделі державного управління. С. Махіна зазначає, “...разработка и

внедрение системы демократической децентрализации – задача сложная, требующая для своего решения значительных временных затрат, огромного научного потенциала и практической последовательности” [6, с. 30].

Аналогічна ситуація складається в Україні. Без урахування всебічної суспільної думки щодо майбутнього розвитку України та визначення основних її пріоритетів, у першу чергу, що стосується вирішення повсякденних проблем громадян, робляться спроби без будь-якої альтернативи та достатнього наукового обґрунтування систему державного управління пристосувати до реалій сьогодення. Якщо через послідовні заходи на користь розвитку місцевого самоврядування в державі прагнуть досягти питомого результату – самодостатності територіальних громад сіл, селищ, міст, потрібно першочергово зосередити зусилля наукового та кадрового потенціалу на необхідності розробки сучасної структури взаємодії громадських рад у системі публічної влади в Україні. Рівень стабільності в суспільстві буде залежати від того, наскільки завчасно запровадять її на практиці.

Значний внесок у розвиток державного управління внесли відомі вчені: В. Бабаєв, Ю. Битяк, В. Воротін, М. Галянтч, А. Григорович, Д. Дзвінчук, О. Копиленко, М. Корецький, В. Корженко, В. Куйбіда, О. Лебединська, В. Лемак, В. Майборода, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Пила, В. Романова, В. Скрипничук, А. Ткаченко, В. Юрчишин, В. Шамрай та ін. Це той авангард інтелектуального потенціалу держави, який разом з іншими науковцями та практиками спроможний розробити сучасну модель державного управління в Україні.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновків.

1. Соціально-економічні та суспільно-політичні процеси в Україні вказують на недосконалість існуючої системи державного управління, у зв'язку з чим потрібно розробити нову модель державного управління, що поєднуватиме, з одного боку, державні та місцеві інтереси, а з іншого – передбачатиме механізм безпосередньої участі жителів відповідної територіальної громади села, селища, міста в управлінні громадою через громадівські ради [2, с. 78] – організаційні структури, які функціонуватимуть на громадських засадах.

2. Децентралізація влади сприяє розвитку місцевого самоврядування та змінює підходи до управлінських процесів, у зв'язку з чим є необхідність розробки сучасної наукової теорії місцевого самоврядування.

3. Процес децентралізації влади, безперечно, потребує певного часу, разом з тим суспільство вимагає визначення чітких термінів та поетапного підвищення доброту населення через управлінські рішення.

4. Влада розкривається через людські взаємовідносини, що надає можливість зрозуміти зміст та ефективність управлінських рішень. Громадяни України мають брати активну участь у реформуванні.

Недоречно залишити громадськість осторонь від обговорення проблем майбутнього державотворення. Потрібно заздалегідь сформулювати в суспільстві уявлення про майбутню реформу, адже його неупереджена думка є запорукою перспективності тієї чи іншої моделі державного управління.

5. Сучасну модель публічного управління видається за доцільне розробити з урахуванням таких складових: вивчення всебічної громадської думки; наукової теорії державного управління та місцевого самоврядування; практичного досвіду зарубіжних країн; використання кращих управлінських рішень минулих років.

6. Накопичені проблеми, пов'язані з подальшим розвитком місцевого самоврядування, бажано завчасно вирішити ще до початку реалізації майбутньої реформи державного управління. Зокрема це стосується:

- унесення відповідних змін та доповнень до чинного законодавства;
- запровадження на законодавчому рівні структури реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю в системі місцевого самоврядування в Україні [2];

- застосування чіткого механізму формування місцевих бюджетів, починаючи з низового рівня;

- урегулювання земельних відносин на користь територіальних громад;

- запровадження на загальнодержавному рівні структури взаємодії громадських рад у системі публічної влади в Україні.

7. Потребує конструктивного правового регулювання розвиток місцевого самоврядування в Україні для подолання “містечкового рівня”, який нездатний системно реагувати на управлінські процеси в цілому в державі. На законодавчому рівні слід передбачити дієвий взаємозв'язок між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами через реальну здатність цих органів, у першу чергу на обласному та районному рівнях, виступати не тільки виразниками і захисниками спільних інтересів територіальних громад, а й генераторами ідей розвитку регіонів.

Література:

1. Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування” від 15 грудня 2005 р. № 3227 – IV // ВВР України. – 2006. – № 16. – Ст. 144.

2. *Алексєєв В.М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. – Чернівці: Технодрук, 2005. – 216 с.

3. *Білоус О.* Кому загрожують стратегії трансформацій? // Віче. – 1999. – № 3. – С. 2 – 23.

4. *Борденюк В.* Муніципальна реформа: що, як і задля чого // Віче. – 1998. – № 7. – С. 63 – 79.

5. *Валевський О., Головатюк В., Діброва С.* Влада і населення: на шляху до порозуміння // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4. – С. 52 – 62.

6. *Махина С.Н.* Сущность и системные характеристики политико-правовой категории “децентрализация” в современном демократическом государстве // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 27 – 30.

7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / О.Ф. Андрійко, С.Д. Дубенко, Є.Б. Кубко та ін. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.

8. *Ткачук А.* Децентралізація, що зміцнює державу // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – С. 84 – 89.

9. *Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.

Надійшла до редколегії 11.02.2008 р.