

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 353 (477)::339.9

Наталія БАЗАВЛУК

Юр'ївська районна державна адміністрація

Фаїр РАГІМОВ

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

Досліджується формування концептуальних засад удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації. На цій основі систематизуються принципи розробки та функціонування комплексного механізму державного управління на регіональному рівні, що характеризує рівень здатності системи публічного управління не лише функціонувати в умовах суспільних трансформацій, а й запроваджувати інноваційні форми та методи діяльності на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Установлюється, що стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі територіального управління, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду регіонального управління. Доводиться, що наявні теорії регіонального розвитку належать до інтегрованого наукового напрямку, що поєднує економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші сфери функціонування регіонів з метою формування системи уявлень про закономірності їх розвитку і функціонування.

Ключові слова: глобалізація, державне управління, децентралізація, європейські стандарти, механізми державного управління, публічне управління, регіон, регіональне управління, сталий розвиток.

Nataliia Bazavluk, Faih Rahimov. Mechanisms of public governance by sustainable development of regions in the context of the «good governance» principles

The functioning of conceptual principles of improvement of mechanisms of public administration by sustainable development of regions under the conditions of globalization is investigated. The principles of development and functioning of a complex mechanism of public administration at the regional level, which characterizes the level of ability of the public administration system not only to operate in circumstances of social transformation, but also introduce innovative forms and methods of activity at the level of administrative-territorial units, are summarized on this base. It is ascertained that the strategic direction of the institutional changes in the public administration system in Ukraine is the transformation of the existing models of territorial management, introduction of the principles of decentralisation and subsidiarity, implementation of a positive foreign experience of regional management. It is proved that

© Базавлук Н. Ю., Рагімов Ф. В., 2018

Public Administration and Local Government, 2018, issue 2(37)

the theories of regional development belong to the integrated scientific direction that combines economic, social, cultural, environmental and other areas of functioning of the regions in order to form the system of concepts on the rule of their development and functioning.

Key words: globalization, state administration, decentralization, European standards, mechanisms of public administration, public administration, region, regional governance, sustainable development.

Комплексний науковий підхід до вирішення проблематики організації ефективного регіонального управління дозволяє встановити особливості формування механізму державного управління сталим розвитком регіонів (МДУ СРР) в Україні у 1991 – 2017 рр. за такими напрямками. По-перше, дослідження історико-теоретичних засад становлення та розвитку механізмів державного та регіонального управління, формування основ державної політики, визначення ролі регіонів у процесах трансформації всієї системи територіальної організації влади. По-друге, дослідження особливостей та тенденцій розвитку процесу децентралізації влади в Україні як основи формування інтегративного МДУ СРР. По-третє, впровадження зарубіжного досвіду формування раціональних моделей регіонального управління й формування на їх основі інноваційних МДУ СРР. Ініціатива Президента України П. Порошенка щодо внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади [4] започаткувала новий етап розвитку багаторівневої системи публічної влади в Україні, трансформації міжсуб'єктних відносин у системі публічного управління. Нині важливим завданням державного управління є осмислення теоретико-методологічних засад розвитку регіонів та узгодження регіональних тенденцій із загальнонаціональними завданнями. На сьогодні в європейській регіональній політиці, на яку орієнтується й Україна, гасло «Європа країн» змінилося на гасло «Європа регіонів», що відображає посилення їх ролі. Особливого значення це набуває в умовах глобалізації, коли інтенсивно розвивається міжнародне співробітництво, поглиблюється міжрегіональна інтеграція. У такому розумінні регіон є основою формування і функціонування МДУ СРР.

Теоретичною основою роботи стали наукові праці вітчизняних учених, які досліджували засади формування механізмів державного управління, а саме: В. Бакуменка, М. Білинської, О. Бобровської, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, Г. Дзяної, В. Загорського, Л. Івашової, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, Т. Маматової, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Р. Рудницької, Є. Романенка, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін. Загалом наявні теорії регіонального розвитку належать до інтегрованого наукового напрямку, що поєднує економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші сфери функціонування регіонів з метою формування системи уявлень про закономірності їх розвитку і функціонування. У такій системі наукових підходів мінімізовано адміністративно-правовий контент, який визначає сутність управління. На основі формалізації правового аспекту методології теорії регіонального розвитку є можливість: 1) виявити тенденції розвитку регіонів; 2) розробити комплексні моделі й механізми регіонального розвитку; 3) спрогнозувати результати реалізації галузевих і локальних реформ на основі змін законодавства; 4) напрацювати алгоритми реалізації системних реформ відповідно до зарубіжного досвіду та принципів належного врядування, закріплених у нормах публічного права.

Мета статті – встановити особливості розробки та впровадження національної політики забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів у контексті принципів належного врядування.

Кожна держава приділяє особливу увагу вдосконаленню управління сталим регіональним розвитком. Це пояснюється тим, що поява внутрішніх негативних тенденцій національного соціально-економічного розвитку в багатьох випадках

Public administration mechanisms

спричинена проблемами регіонального характеру. Дуже часто національним державам не вдається знайти ефективної моделі регіонального управління, і тому баланс влади в регіонах порушується. Так само штучне зростання базового (громадівського) рівня місцевого самоврядування деформує власне ідею сталого розвитку регіонів, трансформує її в модель із невизначеними параметрами. Підґрунтям цього є дисбаланс факторів розвитку і питомої ваги суб'єктів управління у встановленні особливостей державного управління регіональним розвитком, коли одним регіонам надається пріоритет, а інші не отримують належної державної підтримки, відстають в економічному розвитку, а то й стають депресивними. Небезпечним наслідком функціонування такої системи державного управління регіональним розвитком може стати загроза втрати національного суверенітету. Саме такі перестороги завжди детермінуються в межах ЄС, такі небезпеки має враховувати суб'єкт розробки нової Стратегії регіонального розвитку до 2030 р.

Сучасна ситуація ускладнюється світовою економічною кризою, яка загострилася у 2008 – 2009 рр., проте продовжується й сьогодні. Україна особливо гостро відчуває її негативні прояви. У контексті глобалізації це криза «північ – південь», а в контексті України – криза економічного дисбалансу на рівні окремих регіонів, при цьому такий дисбаланс між окремими регіонами переходить у протиставлення навіть окремих галузевих проєктів. Усе очевиднішою стає недосконалість управлінських відносин «центр – регіони». Намагання держави ігнорувати особливості функціонування МДУ СРР на сучасному етапі й зробити ставку на функціонування об'єднаних територіальних громад може мати катастрофічні наслідки, які призведуть до втрати оперативного управління саме з позицій політики сталого розвитку регіонів. Про це свідчать глибокі диспропорції в соціально-економічному розвитку українських регіонів, а також прояви регіональних сепаратистських тенденцій, що підривають основи державного устрою України та системи державного управління. Виникнення негативних явищ зумовлено також низькою ефективністю реалізації регіональної політики, помилковістю підходів до вирішення її проблем, невиконанням або неналежним виконанням органами державної влади прийнятих регіональних програм розвитку, формальною підготовкою відповідних стратегій і програм. Не завжди обґрунтовані зміни законодавства, руйнування ієрархії нормативно-правових актів, непослідовність у реалізації проєктів та програм соціально-економічного розвитку регіонів перешкоджають підвищенню ефективності системи державного управління, гальмують комплексний розвиток регіонів. Це не лише ставить під сумнів запровадження європейських стандартів сталого розвитку регіонів, але й віддаляє євроінтеграційні перспективи України загалом.

На наш погляд, сучасний механізм державного управління за таких особливостей сучасного державотворення може ефективно функціонувати за умови вирішення таких завдань:

- розробка теоретико-методологічних засад МДУ СРР та надання змістовної характеристики категорій «децентралізація», «розвиток регіонів», «територіальна організація влади»;
- розвиток конституційно-правових засад функціонування державної влади в умовах процесів регіоналізації та децентралізації;
- удосконалення теоретико-методологічної основи формування механізмів регіонального управління в Україні;
- раціоналізація інституційного забезпечення реформування системи регіонального управління в Україні в умовах децентралізації як основи функціонування МДУ СРР.

Процес реформування механізмів регіонального управління нині визначається станом конституційної регламентації процесу децентралізації влади. Сучасні

процеси конституційної реформи в Україні ґрунтуються на принципах і стандартах європейського права, що детермінує як одне з основних завдань конституційно-правової модернізації суспільства забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та можливостей до кожного громадянина та соціальної групи. Водночас у таких умовах виникає завдання поєднання процесів регіоналізації та децентралізації.

У такому контексті важливим напрямом сучасних досліджень є встановлення теоретико-методологічних засад визначення категорії «децентралізація» як ключового інструменту трансформації суспільних відносин та реформування МДУ СРР. Слід зазначити, що децентралізація публічної влади в сучасному розумінні визнається одним з основних принципів національного права та взагалі організації публічно-владних взаємовідносин. За визначенням М. Баймуратова, «децентралізація в рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень)» [1, с. 15]. Також при аналізі можливостей раціоналізації МДУ СРР варто підтримати підхід, за яким децентралізація є політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання економічної автономії.

Водночас слід зазначити, що конституційна реформа, спрямована на децентралізацію публічного управління та системи публічної влади в цілому, може за деяких умов призвести до певних негативних наслідків. Варто вказати на такі можливі ризики: поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави; зростання свавілля місцевих чиновників; зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі буде захистити інтереси та права регіональних громад; посилення відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед регіональними суб'єктами [2]. Важливим інтересом національних держав Європи нині стало недопущення державної територіальної дезінтеграції, а головним інтересом кожного регіону – збалансованість соціальних, економічних, природно-ресурсних та інших відносин; забезпечення на цій основі стабільного погодженого розвитку всіх елементів регіональної політики, що відповідає потребам людини, суспільства та довкілля. При цьому мається на увазі, що крім загальноекономічного, загальносоціального потенціалу є потужний внутрішньорегіональний потенціал, який можна реалізувати винятково на місцевому рівні – це одне з найперших завдань регіональної політики як, власне, регіону, так і держави. Таким чином, об'єктом регіональної політики є взаємозв'язок у відносинах держави і регіонів та між регіонами.

Варто погодитися з думкою А. Колодій щодо сучасного тренду в системі публічного управління, обумовленого децентралізацією [3], та навести усталений підхід до розмежування понять «децентралізація» і «регіоналізація», притаманний європейській традиції публічного управління:

1) адміністративна регіоналізація – органи регіональної влади підпорядковані центральному уряду, які відповідають за загальне управління та за сферу економічного розвитку, отримують підтримку від місцевих громад і від центрального уряду у формі спеціальних інструментів політики розвитку регіонів (ФРН, Португалія, Греція, Естонія, Литва, Словаччина та Словенія);

2) регіональна децентралізація – це запровадження в системі територіального управління нового рівня самоврядування, який, однак, не змінює унітарного устрою

Public administration mechanisms

держави. На цьому рівні виконуються певні власні або делеговані повноваження, органи влади мають власний бюджет і виборні органи (Франція після адміністративної реформи 1986 р., а також Швеція, Польща, Чехія);

3) регіоналізація через місцеві органи влади – ситуація, коли повноваження місцевого самоврядування збільшуються з метою посилення його дієздатності у сфері розвитку регіонів. Заходи проводяться спільно із центральним урядом, при цьому можуть застосовуватися нові форми співробітництва між місцевими органами влади (Данія, Фінляндія, Ірландія, ФРН, Румунія, Угорщина);

4) регіональна автономія (політична регіоналізація) – регіональні органи влади отримують повноваження, які значно перевищують обсяг повноважень, передбачений процесом децентралізації, про що є відповідні посилання в Конституції України. До цих повноважень належать як законотворчі, так і широкі адміністративні функції;

5) регіоналізація через федеральні регіональні одиниці – коли центральний уряд здійснює передачу економічних повноважень федеральним одиницям держави. Цей процес може базуватися на регіональній автономії (політичній регіоналізації) і використовуватися для створення федеральної системи устрою держави (Бельгія і Швейцарія) [5].

Типовий приклад реалізації принципу деконцентрації – це переважно адміністративний концепт, який означає передачу адміністративних функцій на нижчі рівні. У своїй найбільш чіткій формі це відбувається у вигляді створення спеціальних органів центральної виконавчої влади на місцевому рівні. Створення, наприклад, підрозділів міністерств на місцях, які певною мірою є незалежними, але підпорядкованими центральним органам виконавчої влади в субординаційному аспекті, являють собою типову деконцентрацію повноважень. Вважаємо, що з позицій науки публічного управління сучасне розуміння цих двох понять виходить із сутності механізмів управління сталим розвитком регіонів і передбачає визначення оптимального рівня управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць. З наукового погляду, субсидіарність ґрунтується на змісті територіального управління (так зване багаторівневе управління) і передбачає прийняття рішень на тому рівні, на якому вони найбільш ефективні, при цьому вертикальна диверсифікація повноважень розвивається від власне ЄС до найменшої територіальної одиниці країни-члена ЄС, адже міжурядовість та наднаціоналізм так само є проявами принципу субсидіарності.

Концепція субсидіарності отримала юридичне закріплення в нормативних актах ЄС, згідно з якою прийняття рішень в ЄС має бути максимально наближене до громадян. Ми виходимо з такої управлінської формули: принцип субсидіарності – організаційний та правовий принцип публічного управління, відповідно до якого завдання соціально-економічного, екологічного та інших напрямів розвитку повинні вирішуватися на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним, що не обмежує державу у виборі форм, рівнів, методів та механізмів управлінської діяльності, а також способах делегування повноважень. Формально мова йде про визначення рівня публічноуправлінської діяльності, який забезпечуватиме реалізацію комплексу державноуправлінських функцій, використовуватиме одночасно потенціал самоврядування і державного управління, матиме можливість концентрувати фінансові можливості та людські ресурси для формування МДУ СРР. Таким рівнем, на нашу думку, є регіон.

Децентралізацію варто розуміти як процес делегування функцій, повноважень та відповідальності від найвищих органів державного управління до найнижчих, а також до органів місцевого самоврядування (рівня, на якому існує державноуправлінська модель передання повноважень). Політика децентралізації передбачає врахування особливостей та забезпечення інтересів конкретного регіону,

оскільки кожен із них характеризується власними ознаками (кількість населення, розвиток окремих галузей господарства і промисловості, динаміка споживання економічних ресурсів та ін.), а вищі органи державного управління є недостатньо поінформованими та не можуть повною мірою врахувати і забезпечити їх локальні потреби. Власне, сталий розвиток регіонів передбачає комплексне поєднання цих принципів.

Важливо також визначити основні напрями розвитку механізму регіонального управління, спрямовані на забезпечення сучасних принципів територіального управління, що значною мірою відображає сучасні тенденції управління на регіональному рівні. На цій основі узагальнено наявні підходи до визначення складу інтегрованого механізму регіонального управління і розроблено структурно-функціональну модель такого механізму (рисунок).



Структурно-функціональна модель інтегрованого МДУ СРР

Як ми вже наголошували, за відсутності раціонально побудованого МДУ СРР можлива ситуація «ефекту подвійного адміністрування», коли, по-перше, окремі повноваження можуть дублюватися в діях як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування; по-друге, інститут делегованого управління може трансформуватися й окремі управлінські повноваження не будуть закріплені за жодним із суб'єктів управління. Відповідно до феномену європеїзації державного

управління концептуальні засади реформування регіонального управління в Україні мають бути розроблені на основі європейських норм і стандартів територіального управління. Впровадження такого підходу дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики держави на базі МДУ СРР.

Проголошена у 2014 р. децентралізація влади (державного управління) в державі визначена однією із найбільш масштабних перебудов державного устрою та пов'язаних із ним сфер суспільної взаємодії в Україні. Стартовим та базовим документом щодо її реалізації є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Основою реалізації реформи в найближчий час залишатимуться прийняті закони «Про співробітництво територіальних громад» з відповідним методичним забезпеченням та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на виконання якого ще мають бути внесені зміни до низки діючих законів та розроблені окремі підзаконні акти. Реалізація вимог цих законів тісно пов'язана з уже прийнятими змінами до Бюджетного та Податкового кодексів, а також узгоджена з відповідними нормами закону «Про засади державної регіональної політики». При цьому головним стримуючим фактором щодо успішності впровадження новацій, визначених двома вищезгаданими законами, на цьому етапі буде процес реформатування законодавства щодо проведення виборів до органів місцевого самоврядування. Отже, для більш ефективного управління регіонами в країні має зростати регулюючий вплив регіонального управління на основі функціонування МДУ СРР, що поєднує інтереси держави і місцевого самоврядування, громадських організацій, які є більш наближеними до інтересів громад і потреб регіонів у контексті реалізації організаційного принципу наближення публічної влади до громадянина.

Список використаних джерел / List of references

1. **Баймуратов М.** Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14 – 17 [Baimuratov M. Detsentralizatsiia ta kompetentsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / M. Baimuratov // Viche. – 2015. – № 12. – S. 14 – 17].
2. **Децентралізація** публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар.-укр. проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ : Софія, 2012. – 128 с. [Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy / O. Boryslavska, I. Zaverukha, E. Zakharchenko [ta in.]; Shveysar.-ukr. proekt «Pidtrymka detsentralizatsiï v Ukraini – DESPRO». – Kyiv : Sofiia, 2012. – 128 s.].
3. **Колодій А.** Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем / А. Колодій // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2012. – Вип. 10. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik10/fail/Kolodij.pdf [Kolodii A. Kontseptsiiia publichnoho (novoho) vriaduvannia v yii zastosuvanni do demokratychnykh i perekhidnykh system / A. Kolodii // Demokratychne vriaduvannia : nauk. visn. – 2012. – Vyp. 10. – Rezhym dostupu : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik10/fail/Kolodij.pdf].
4. **Проект** Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – 2015. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511 [Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). – 2015. – Rezhym dostupu : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511].
5. **La Regionalisation** en Europe / G. Marcou, A. Gazarian, K. Svoboda // Document de Travail. Ser. «Politique regionale». – Luxembourg : Parliament Europeen Direction General des Etudes. – REGI 108 Fr rev.1. – 1999.

Надійшла до редколегії 04.06.18