

Роман Махиня,
аспірант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ

Шляхи та механізми забезпечення публічності діяльності органів державної влади в містах-мегаполісах

У статті досліджено питання підвищення ефективності діяльності органів публічної влади в містах України, розглянуто специфіку та правові засади функціонування міста, проаналізовано тенденції та розвиток місцевого самоврядування, запропоновано конкретні механізми щодо підвищення їх ефективності.

Ключові слова: публічність, ефективність, місцеве самоврядування, повноваження, міста-мегаполіси, публічне управління.

The article is sacred to research of questions of increase of efficiency of activity of organs of public power in the cities of Ukraine, a specific and legal principles of functioning of city is considered, tendencies and development of local self-government are analysed, concrete mechanisms are offered in relation to the increase of their efficiency.

Key words: publicness, efficiency, local self-government, plenary powers, megalopolisess, public management.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасних умовах наростання світових тенденцій урбанізації та глобалізації, а також посилення ролі великих міст у формуванні господарського комплексу країни в цілому особливого значення набувають проблеми ефективності публічного управління у великих містах України. Створення системи публічного управління органів державної влади є однією з головних передумов успішного впровадження адміністративної реформи в Україні, яка спрямована на формування принципово нової моделі публічної влади в умовах перехідної економіки і становлення громадянського суспільства.

Проблеми великих міст, насамперед, лежать у площині політико-економічного, організаційно-управлінського та

нормативноправового забезпечення їх функціонування. Тому актуальною на сьогодні залишається саме потреба в розбудові системи публічного управління, пошуку шляхів та механізмів забезпечення публічності діяльності місцевої влади та модернізації існуючих і розроблення нових ефективних методів управління великими адміністративно-територіальними одиницями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо ефективності публічного управління органів державної влади в містах доводять необхідність пошуку шляхів удосконалення та механізмів підвищення ефективності публічного управління і місцевого самоврядування шляхом зміни бачення ролі органів державної влади у задоволенні потреб громадян, в управлінні та регулюванні надання управлінських послуг тощо.

Теоретичний і практичний досвід дає змогу проаналізувати методики розробки комплексних планів розвитку великих міст, концепцій стратегій соціально-економічного розвитку їх територій та ін.

Питанням підвищення ефективності діяльності органів публічної влади присвячено праці вітчизняних учених Г.Атаманчука, В.Бакуменка, В.Вакуленка, В.Дзюндзюка, А.Гошко, В.Лобаса, В.Мартиненка, О.Машкова, Н.Нижник, О.Оболенського, Г.Одинцова, І.Розпутенка, С.Серьогіна, С.Телешуна, В.Цветкова, А.Чемериса, Ю.Шарова та інших, які звертають особливу увагу саме на визначення сутності поняття "ефективність" та критеріїв її вимірювання в діяльності органів державної влади.

Разом з тим слід відзначити, що проблема підвищення ефективності органів державної влади залишається недостатньо розробленою. Особливо це стосується визначення універсальних підходів, які б поєднували, з одного боку, загальні методологічні питання ефективності, а з другого - давали б змогу розглядати окремі аспекти організаційної ефективності та забезпечувати її підвищення в конкретних економічних умовах. Крім того,

розробки зарубіжних учених пристосовані до специфіки певних країн, а тому не можуть бути впроваджені в Україні без належної адаптації. Однак на сьогодні інтерес до питань пошуку механізмів забезпечення публічності діяльності місцевої влади у вітчизняній науці зростає, що підтверджується існуванням великої кількості досліджень з даної тематики.

Виділення невирішених раніше частин проблеми. Основна увага у статті приділяється якраз пошуку та аналізу проблем щодо забезпечення публічності діяльності органів місцевої влади, вирішення яких забезпечить ефективність публічного управління органів державної влади у містах-мегаполісах, і визначенню концептуальних засад зміни регіональної політики держави в цілому. Цей процес зумовлений передусім інтеграційними процесами щодо наближення країни до європейських стандартів, а також прагненням досягти ефективності публічного управління органів державної влади у великих містах України.

Метою статті є визначення основних проблем, притаманних місту-мегаполісу, а також розроблення певних пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності публічного управління органів державної влади в сучасних складних і неоднозначних економічних умовах.

Вклад основного матеріалу. Багатогранність та суперечливість поняття "ефективність публічного управління" спричинили неупорядкованість понятійно-категорійного апарату, який у зарубіжній літературі представлений широким спектром термінів: "ефективність", "результативність", "дієвість", "продуктивність" і т.ін. Аналіз змістового наповнення цих термінів дав можливість виділити два поняття: "ефективність" (efficiency), яка передбачає співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами, і "результативність" (effectiveness) - ступінь досягнення проголошених цілей політики. Крім того, останніми роками разом з цими термінами широко використовується поняття "performance", що перекладається як міра ефективності

функціонування, яке дає змогу ввести у визначення ефективності роботи організації якісний аспект [1, с. 274].

У вітчизняній науці ці терміни часто ототожнюються, а ефективність розглядається як вимоги до самого процесу управління. Водночас, незважаючи на високий рівень вивчення цієї проблеми, низка питань, зокрема таких як: розробка методологічних підходів щодо комплексної оцінки ефективності управління містом, обґрунтування організаційно-аналітичного механізму підвищення ефективності функціонування системи управління містом в умовах європейської інтеграції та формування місцевого самоврядування, є недостатньо розробленими.

В умовах сучасного державотворення єдиних критеріїв щодо віднесення міст до того чи іншого виду не існує. Проте до основних відносять: правові засади виникнення міста, їх цілі, завдання та функції, права, обов'язки, відповідальність, правовий режим управління містом тощо.

На думку російського дослідника В.Турченка, під мегаполісом слід розуміти "компактну форму міського розселення, засновану на територіальній, виробничій, трудовій, соціально-економічній, культурно-побутовій, рекреаційній інтеграції головного міста (населення якого звичайно більше мільйона) з прилеглими містами і селищами, але інколи утворюються і на базі міст з чисельністю жителів менш як 500 тисяч" [2, с. 2].

Протягом останніх років провідні європейські країни усвідомили особливу роль міст-мегаполісів у процесі розбудови сучасної держави, тому що саме великі міста відображають загальні структурні зміни в економічній сфері країни, формування соціальних потреб суспільства, задають темпи і напрями зміцнення всієї виробничо-територіальної бази. Хоча, як показує сучасна практика, найбільші міста світу та їх агломерації і до сьогодні залишаються некерованими або недостатньо регульованими з боку органів місцевого самоврядування.

Це пояснюється насамперед відсутністю єдиної сталої концепції розвитку великих міст та їх агломерацій. Суттєві ускладнення в устрої мегаполісу вимагають якісно нових підходів до розуміння принципів життєдіяльності міста та розроблення ефективних схем управління. Відомий британський дослідник Едвард Д.Блейклі таким чином формулює основні етапи і цілі місцевого економічного розвитку:

по-перше, створити якісні робочі місця для місцевого населення;

по-друге, забезпечити економічну стабільність у конкретній місцевості. Економічний розвиток буде успішним лише в тому разі, якщо громада вчасно подбає про задоволення всіх потреб бізнесу (земля, фінансування, робоча сила, інфраструктура, а також технічна допомога на додаток до робочої сили);

по-третє, створити диверсифіковану економічну базу. Жодна громада, яка має лише одного або кількох працедавців, не застрахована від нестабільності на ринку праці незалежно від того, які в місцевій економіці переважають технології складні чи прості, щоб неперервно забезпечувати робочі місця для місцевого населення [3, с. 75].

Стратегічні завдання розвитку України, спрямовані на модернізацію системи державного управління та реформування адміністративно-територіального устрою, передбачають пошук новітніх моделей управління економічними, соціальними та політичними процесами, які відбуваються у великих містах, адже їх стабільний розвиток поступово стає запорукою збалансованої та прогнозованої розбудови держави.

Аналіз основних факторів соціально-економічного розвитку в містах-мегаполісах демонструє, що найбільш впливовими з них є такі:

ступінь децентралізації у регулюванні інфраструктурних галузей великого міста;

реформування системи місцевого самоврядування та публічного управління органів державної влади на принципах відкритості, підконтрольності та узгодження інтересів усіх соціальних груп;

відповідність законодавчої бази та інституційного забезпечення розвитку міста-мегаполіса сучасним реаліям.

Світовою практикою враховуються конституційно-правові особливості державного устрою в цілому і тієї ролі, яка законодавчо відведена органам державної влади та органам місцевого самоврядування.

Сьогодні ми можемо говорити про особливу роль місцевого самоврядування в процесі будови демократичної та правової держави, і тому саме розвиток великих міст є запорукою стабільного й прогнозованого територіального розвитку держави. Великі українські міста насправді виступають опорними точками територіального розвитку країни, адже саме у великих містах:

виробляється основна частина національного продукту, вони є центрами конкурентоспроможної промисловості, високих промислових і гуманітарних технологій;

приймаються стратегічно важливі для країни рішення, відбуваються знакові політичні події;

сконцентровано основні інформаційні та управлінські ресурси, людський і культурний капітал, зважаючи на який може проектуватися майбутній розвиток країни;

відбуваються формування і розвиток сучасної міської культури, без якої неможливий перехід до постіндустріальної фази цивілізаційного розвитку;

сконцентровано ділову та інтелектуальну активність, вони мають найбільш розвинену транспортну, телекомунікаційну, фінансову інфраструктуру [4, с. 75].

На сьогодні більша частина населення України також проживає в містах. Чисельність міського населення, за результатами Всеукраїнського перепису 2001 р., становила 32

млн 574 тис. осіб (67,2%), сільського - 15 млн 883 тис. осіб (32,8%) [5, с. 2].

Усі міста пострадянського простору за принципом їх утворення та розвитку можна розподілити на чотири основні категорії:

- міста, які розвивалися звичайним природним шляхом;
- міста, що спеціально будувалися та розвивалися за рішенням державних органів;
- міста військово-промислового комплексу;
- міста - центри видобувної промисловості (вугільної, газової та ін.) [6, с. 254].

На думку російського дослідника В.Таболіна, "мегаполісом вважається велике місто, де мешкає понад 1 млн громадян, з розгалуженою дво-триланковою державно-муніципальною структурою влади управління життєдіяльністю міста" [7, с. 46].

Як правило, виокремлюють такі характерні ознаки міста-мегаполіса:

- надвелика кількість і концентрація населення;
- значна площа території міста;
- наявність звичайних тенденцій до зростання, саморозвитку міста;
- добре розвинена інфраструктура міського господарства;
- наявність правових засад, що забезпечують формування для міста власних нормативних актів;
- розвинуті соціально-економічні відносини: регіональний центр бізнесу, великий транспортний вузол і т. ін.;
- активне соціально-культурне середовище [7, с. 48].

На сьогодні стає можливим виділення таких основних моментів організації публічної влади в містах-мегаполісах: відмова від створення органів державної влади і делегування їх повноважень органам місцевого самоврядування; тотожність територіальних кордонів муніципального утворення і регіону;

наявність багаторівневої системи місцевого самоврядування у великих містах.

У розвинених європейських країнах застосовують також альтернативну методику вирішення зазначених проблем. Так, зокрема, Лондон зазнав адміністративного подрібнення на частини, здатні до самоврядування. Цим лондонській громаді вдалося позбавитись від надлишкового державного контролю над використанням бюджетних коштів.

Європейський досвід свідчить, що поряд з розмежуванням повноважень між державними і муніципальними органами повинна існувати чітка диференціація між внутрішніми міськими рівнями. У протилежному разі виокремлення внутрішньоміських муніципалітетів матиме формальний характер.

Для України, на наш погляд, першочергового значення набуває унормування правового статусу місцевого самоврядування у великих містах і запровадження нових організаційно-правових форм самоврядування територій.

Попри деякі позитивні зрушення, проблема розмежування компетенцій у процесі управління великим містом між різними гілками влади, що функціонують у межах муніципальної одиниці, залишається, як і раніше, досить гострою та актуальною. Для вирішення цієї проблеми, у першу чергу, необхідно:

внести зміни в чинне законодавство України, спираючись на чіткі юридичні норми при визначенні компетенції органів місцевого самоврядування;

з'ясувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в законодавчих та інших нормативно-правових актах, що регулюють життєдіяльність великих міст;

провести розмежування предметів відання між адміністративно-територіальними одиницями в тому випадку, коли в межах великого міста розташовані інші поселення.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На сьогодні місто-мегаполіс у контексті взаємовідносин громадянина та влади потребує нових форм і методів регулювання цих взаємовідносин, а також якості та оцінки наданих управлінських послуг. Гармонізація відносин органів державної влади і громадян, на нашу думку, має базуватись на прозорості й відкритості управлінської діяльності та децентралізації управління. Задоволення потреб користувачів управлінських послуг визначається саме показником результативності, основу якого становлять критерії якості: доступність, зручність, своєчасність, повага і відкритість.

Тому актуальним сьогодні є питання реформування системи органів державної влади в містах-мегаполісах, унаслідок чого буде забезпечено:

- а) належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності;
- б) ефективну та стабільну систему функціонування органів місцевого самоврядування, прозорість діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізацію умов для корупції;
- в) створення умов для безпосередньої участі жителів міста у вирішенні питань місцевого значення, ефективність впливу громадян на прийняття управлінських рішень;
- г) формування дієвих місцевих бюджетів;
- д) створення належних умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;
- є) створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8, с. 51].

Саме завдяки ефективному управлінню з акцентом на досягнення конкретних і ефективних кінцевих результатів можна вивести з кризи навіть найбільш відсталі регіони і, врешті-решт, країну в цілому. Це переконливо підтверджує досвід соціальноекономічного розвитку великих міст провідних країн світу. Суспільний розвиток у XXI ст. залежить від відповіді на головне запитання - як ефективно управляти суспільними процесами і ресурсами в містах-мегаполісах, яких нам, до речі, цілком вистачає для забезпечення сталого розвитку нашого суспільства.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі вбачаються у розв'язанні проблеми необхідності зміни нормативноправової бази та інституційних засад оцінки якості надання управлінських послуг органами державної влади в містах-мегаполісах та визначаються потребою нових взаємовідносин органів влади з громадянами, а також стратегічними завданнями на шляху до євроінтеграції.

Список використаних джерел

1. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморунова. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. - 384 с.
2. *Турченко В. Н.* Мегаполисы как центры межэтнических противоречий / В. Н. Турченко. - Режим доступа : <http://www.librero.ru/article/megapolis/center.htm>
3. *Блейкли Едвард Д.* Планування місцевого економічного розвитку / Едвард Д. Блейкли // Теорія і практика ; пер. з англ. Анжела Кам'янець. - Львів : Літопис, 2002. - 416 с.
4. *Бабаєв В. М.* Підвищення ефективності управління великим містом у структурі державного управління : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Бабаєв В. М. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2004.
5. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 р. / Держ. ком. статистики України. - Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

6. Социальные, экономические и экологические аспекты устойчивого развития городов : материалы науч.-практ. конф., 24-26 июня 1999 г. - М. : Междунар. гуманит. фонд "Знание", 1999. 254 с.

7. *Таболин В. В.* История городской цивилизации : лекция / В. В. Таболин. - М. : Моск. акад. предпринимательства при Правительстве г. Москвы, 2003.

8. *Телешун С. О.* Нормативно-правові засади публічної політики та управління : навч. посіб. / С. О. Телешун, С. В. Ситник. К. : НАДУ, 2009. - 80 с.