



Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні потрібно змінювати модель місцевого самоврядування: від традиційної потрібно перейти до європейської моделі, узагальнивши практику застосування всього комплексу законодавчих актів, що унормовують функціонування місцевого самоврядування та визначити критерії вимог до місцевого самоврядування з точки зору, перш за все, формування ефективних територіальних громад.



Карпенко О.А.,

доцент кафедри державного управління
і менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові
України, кандидат економічних наук

ЗНАЧЕННЯ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ РЕСУРСІВ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглядаючи процеси деконцентрації та децентралізації у системі публічної влади як розукрупнення та передачу частини владних повноважень від вищого до нижчих рівнів управління, у результаті чого останні набувають права самостійно та остаточно вирішувати питання, які належать до їх компетенції, на виключну увагу заслуговує аспект щодо забезпечення цього процесу з точки зору ресурсів, які необхідні для запровадження та втілення в життя більш ефективного державного управління на всіх його рівнях.

Практика повсякчас засвідчує, що ринкові відносини не можуть мати ефективного розвитку без активної участі держави. Вона (держава) має і повинна регулювати цей процес таким чином, щоб пом'якшити соціальні протиріччя та кризові явища, які викликані об'єктивними тенденціями розвитку суспільства.

На сьогодні в Україні йде активний та всебічний пошук шляхів ефективного функціонування державної влади як у сфері її правового забезпечення, так і щодо здійснення владних повноважень та їх чіткого розмежування на різних рівнях.

Створення сучасного демократичного суспільства в Україні, яке мало б відповідну систему контролю за діяльністю державних органів влади, потребує передачі низки повноважень з вищого рівня на місцевий з метою позитивного впливу на розвиток демократії та підвищення добробуту громадян. Пошуки відповідної парадигми виконавчої влади з позицій перерозподілу повноважень в системі публічної влади ведуть, як правило, до збільшення витрат та спонукають до пошуку ексклюзивних та нестандартних рішень у цій сфері.

Саме формування та впровадження наукових засад ефективної системи виконавчої влади та державного управління в Україні як державі, що здійснює трансформаційні якісні кроки у своєму розвитку, є основою забезпечення визначених мети та цілей суспільства в цілому.

Зважаючи на думку В.М.Шаповала щодо вживання поняття публічної влади, яка, за його визначенням, у свою складі має державну владу, що реалізується органами державної влади та муніципальну, яка реалізується органами місцевого самоврядування¹, необхідно зазначити,

¹ Шаповал В.М. Категорія “орган державної влади” в конституційній теорії і практиці // Ідеологія державотворення: теорія і сучасність: Матеріали науково-практичної конференції. 22-23 листопада 1996 р. – К., 1997. – С. 178.



що місцеве самоврядування у свою чергу є важливим елементом громадянського суспільства, складовою державного механізму, відповідним проявом децентралізації державної влади, яка потребує більш ефективного управлінського впливу на місцевому рівні.

Тому удосконалюючи управлінські відносини на всіх рівнях, необхідно брати до уваги, що “централізація і децентралізація в державно-управлінській діяльності завжди співвіднесені, органічно взаємопов’язані”².

Йдучи по шляху децентралізації в системі публічної влади, необхідно пам’ятати про забезпечення такого оптимально-раціонального та ефективного співвідношення як наданих повноважень, так і відповідальності на державному, регіональному та місцевому рівнях, що дало б позитивні зміни у суспільстві і, найперше – реально наблизило б громадян до участі в управлінні державою. Межі діяльності органів влади на місцях необхідно окреслювати з урахуванням можливості виконання більшої кількості функцій щодо забезпечення сталого розвитку закріплених територій та відповідальності по збереженню та стабілізації таких тенденцій. Крім того, необхідно планомірно та ефективно використовувати переваги і особливості кожного регіону з метою його соціально-економічного розвитку і зростання з користю для держави і всіх її громадян. Проте вирішення питання щодо визначення повноважень та функцій у процесі децентралізації досить складне, вимагає напрацювання відповідних теоретичних аспектів та їх практичного впровадження.

До питань співвідношення централізації і децентралізації у державному управлінні, перерозподілу повноважень, ресурсного забезпечення у системі виконавчої влади у своїх роботах зверталися відомі вчені В.Б. Авер’янов, Г.В. Атаманчук, Н.Р. Нижник, В.В. Цветков та ін., котрі зробили вагомий внесок у розробку цих питань.

Проте напрацювань щодо ресурсного забезпечення перерозподілу повноважень виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі недостатньо. Необхідно визначити закономірності, тенденції та можливості щодо ресурсів, їх розмірів та перерозподілу, які здатні повною мірою забезпечити цей процес. Крім того, необхідно зважати на динамічне та постійно змінюване життя, яке вимагає нових підходів, методів та використання сучасних досягнень науки і техніки у здійсненні повноважень виконавчою владою на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Звичайно, що основні напрямки перерозподілу владних повноважень вимагають, крім того, і відповідних ресурсів щодо здійснення самих повноважень виконавчою владою, формування та утримання апарату, забезпечення висококваліфікованими управлінськими кадрами (особливо місцевого рівня) тощо.

З огляду на це необхідно забезпечити процес перерозподілу повноважень, передачі відповідних функцій у сфері публічної влади з точки зору як ресурсного забезпечення, так і перерозподілу самих ресурсів. Це має стосуватися перш за все:

- нормативно-правової бази;
- підготовки кадрового потенціалу відповідної якості та кількості;
- фінансових та матеріальних ресурсів;
- організаційного та інформаційного забезпечення.

У цьому випадку розглядуть потребу кожний ресурс окремо.

Створення нормативно-правової бази є одним із найважливіших ресурсів забезпечення цього процесу, оскільки ефективність виконавчої влади значною мірою залежить від стану її

² Державне управління: теорія і практика. // За заг. ред. д.ю.н., проф. Б.В. Авер’янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 154.



правового забезпечення тобто наявності прийнятих в установленому порядку юридичних норм та правовий механізм реалізації цих норм³. Виникає потреба у розробці нормативних, законодавчих та інших регуляторах, які б формалізували певні сторони взаємодії органів виконавчої влади вищого та нижчого рівнів з урахуванням передачі відповідних повноважень, відповідальності, підзвітності та ресурсів. У цьому випадку такими регуляторами повинні стати насамперед державні законодавчі та підзаконні акти, які мають охоплювати всю сферу діяльності того чи іншого органу.

Крім того, місцеві органи виконавчої влади мають бути наділені певними правами та повноваженнями, а також мірою відповідальності, що вимагає відповідного юридичного забезпечення та узгодження з іншими нормативними актами.

Слід також звернути увагу на оптимізацію взаємодії всіх учасників згаданого процесу, а саме: органи виконавчої влади всіх рівнів, місцевого самоврядування, підприємства (всіх форм власності), організації, трудові колективи, громадські інституції, окрім громадян тощо.

Кадровий потенціал відповідної якості та кількості повинен бути здатним розширювати та поглиблювати функції управління відповідно до загальноприйнятих тенденцій розвитку. Кадрове забезпечення, обумовлене політикою держави та необхідністю реформ, залежить від конкретних умов, рівня державного органу та завдань, які він виконує. Саме висококваліфіковані, професійні, з творчим підходом, почуттям відповідальності та належним чином підібрани кадри, які мають відповідні навички, досвід та володіють новітніми технологіями управління у здійсненні владних повноважень на різних рівнях, здатні ефективно управляти відповідно до завдань держави, мети суспільства та економічного і соціального розвитку територій. При цьому необхідно досягти найвищої мети – максимальної продуктивності щодо специфічних навичок, знань та умінь кожного працівника.

Говорячи про кваліфікаційно-якісний склад працівників, який буде затребуваний районними та місцевими рівнями виконавчої влади у процесі децентралізації, необхідно звернути увагу на професійні кадри, які готує Національна Академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути у Дніпропетровську, Львові, Харкові та Одесі. Потенціал цих навчальних закладів важливо використати якнайповніше, саме з точки зору підготовки необхідних спеціалістів у сфері державного управління для районного та місцевого рівня. Ці управлінські кадри повинні бути не просто висококваліфікованими, із сучасними знаннями технологій державного управління, розумінням проблем у цій сфері, але найперше і найголовніше – бути глибоко патріотичними, високосвідомими, з почуттям власної відповідальності за прогресивний та стабільний розвиток відповідного району або території.

Для забезпечення завдань, яких необхідно досягти шляхом перерозподілу владних повноважень, з точки зору забезпечення кадровим потенціалом, необхідно здійснити не тільки процес обліку наявності кadrів, але й оцінити їх стосовно раціонального, продуктивного й ефективного використання та правильності розстановки. Це допоможе виявити, яких саме кадрів, якої якості і кількості потребує цей процес, більш чітко, організовано та правильно здійснити ротацію кадрів і організувати підготовку тих спеціалістів, яких не вистачає.

Фінансові ресурси. Звичайно, що розвиток місцевих органів влади потребуватиме відповідних коштів. Важливим фактором подальшого розвитку місцевого самоврядування є зміцнення його фінансової основи, вдосконалення міжбюджетних відносин, а також гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів. Тут не обйтися без фінансової підтримки держави. Проте достатньо продумана та науково обґрунтована концепція перерозподілу владних

³ Виконавча влада в Україні // За заг. ред. Н.Р. Нижник.- К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 54.



повноважень не потребуватиме значних коштів. Крім того, у подальшому ці затрати будуть виправдані з точки зору самозабезпеченості та самоокупності місцевих органів і рівня соціально-економічного розвитку територій.

Окремого розгляду потребує питання щодо існуючого високого рівня централізації бюджетних коштів, що є однією з причин зниження надходжень до місцевих бюджетів та негативно відбувається на забезпечені фінансової самостійності місцевих бюджетів та їх належної податкової бази. Доцільним видається запровадження таких механізмів, які сприяли б зацікавленості органів регіонального управління та місцевого самоврядування у зміцненні місцевих фінансів завдяки закріпленню за місцевими бюджетами відповідних часток загальнодержавних податків і трансфертів.

Виходячи з того, що фінансові ресурси як засіб забезпечення діяльності виконавчої влади використовуються з державного та місцевих бюджетів різних рівнів, необхідно розробити відповідний механізм та процедури передачі фінансів, які повинні визначати обсяг цих ресурсів, що кореспондується з повноваженнями та завданнями, терміні, шляхи, контроль, відповідальність тощо.

Матеріальні ресурси. Забезпечення процесу цим ресурсом необхідно розглядати у комплексі з фінансами, оскільки від рівня забезпеченості останніми значною мірою залежить матеріальна база, її утримання та оновлення. Необхідно враховувати наявні матеріальні ресурси кожного рівня виконавчої влади і відповідно до цього приймати рішення, яке повинно носити об'єктивний та неупереджений характер. Тому процедури та механізми передачі повинні бути чіткими, прозорими, зрозумілими і контролюваними на кожному етапі.

Інформаційне забезпечення. Інформаційне поле необхідно розглядати як основний ресурс. Інформація з одного боку – це необмежений ресурс, з іншого – вона безмежна, як потреба. Інформація стає більш цінною, коли нею володіє більша кількість людей. Розвиток суспільства, за висловлюванням Г.В. Атаманчука, “ще більш підсилює роль інформації у рішенні всяких людських проблем”⁴. Стрімкий розвиток та зміни сучасного життя у великій мірі пов’язані з новітніми інформаційними технологіями, які швидко розвиваються і перетворюються в один із основних ресурсів та умову подальшого розвитку суспільства. З одного боку, щоденна рутинна робота управлінських кadrів потребує достовірної та повної інформації, яка є фундаментом для прийняття правильних управлінських рішень, з іншого – необхідно постійно інформувати суспільство, громадян щодо своєї діяльності, існуючих проблем, намірів та планів виконавчої влади. Крім того, для більш ефективного виконання своїх функцій та задоволення потреб населення виконавчі владі необхідно здійснювати постійний зворотній зв’язок з громадськістю, використовуючи сучасні інформаційні засоби і технології.

Здійснюючи процес передачі визначеного обсягу функцій та повноважень на місця, необхідно забезпечити і передачу відповідної інформації, яка стосується не тільки виконання суто самих повноважень, але й ту частину, яка перебуває у системному зв’язку з вищезазначеною.

Особливої уваги у такому випадку заслуговує організація зворотніх зв’язків, оперативного інформаційного контролю, руху управлінської інформації, її упорядкування, оскільки характер і обсяг управлінської інформації повинен відповідати завданням, компетенції державних органів, функціям та повноваженням посадових осіб.

Необхідно враховувати той факт, що все більше громадян мають можливість користуватися комп’ютерною технікою та послугами всесвітньої мережі Internet. Цю обставину варто

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 240.



належним чином використати з позицій якнайширшої інформованості громадян щодо намірів, планів, задоволення потреб громадян та відповідних досягнень виконавчої влади у тій чи іншій галузі розвитку території.

Організаційне забезпечення. У цьому аспекті виникає проблема створення організаційної структури як на рівні виконавчої влади, звідки передані відповідні функції та повноваження, так і на рівні – куди вони передані. Повинна бути створена така організаційна структура, яка відповідає поставленим завданням, здатна практично самостійно працювати у межах визначених повноважень та функцій на задоволення потреб громадян у наданні якісних суспільних послуг. Тому необхідно здійснити правильний вибір у кожному конкретному випадку, оскільки не існує єдиної правильної організаційної структури навіть при виконанні ідентичних завдань та аналогічної кінцевої мети.

Особливого значення набуває проблема кількісного формування апарату, оскільки більшість параметрів, за якими характеризується та оцінюється його діяльність з точки зору реальних потреб суспільства, не дає повної та чіткої відповіді щодо оптимальних моделей та конкретних вимірювань. Застосовується швидше суб'єктивна оцінка, за якою кількісний склад апарату характеризується в одному випадку – як недостатній, у іншому – як роздутий.

Ресурсне забезпечення перерозподілу повноважень повинно співвідноситися з тим обсягом завдань, які передаються на нижчий (регіональний, місцевий) рівні. Це не означає, що чим більше повноважень делеговано (передано), тим більшого ресурсного забезпечення вимагає цей процес.

Виконання окремих переданих повноважень дійсно вимагатиме кількісного збільшення окремого ресурсу, наприклад збільшення чисельності штатних одиниць апарату на районному рівні адекватне переданим повноваженням із обласного рівня (проте і тут можна говорити про поєднання або виконання деякого обсягу окремих обов'язків на громадських засадах). Що стосується питання якісної підготовки кваліфікованих спеціалістів для цього рівня, то мова повинна швидше йти не про збільшення коштів на цю сферу, а про більш ефективне використання уже виділених коштів для цих цілей та залучення таких важелів щодо гарантій та мотиваційних механізмів, які б сприяли поверненню на місця тих спеціалістів, які пройшли курс навчання у системі Національної Академії державного управління при Президентові України і здобули сучасний рівень знань стосовно державного управління.

Необхідну кількість інших ресурсів потрібно визначати, виходячи з рівня забезпеченості у кожному конкретному випадку, тобто має бути застосований загально-диференційований підхід з ретельним опрацюванням вихідних даних та з урахуванням пріоритету державницьких позицій.

Отже, для досягнення прогресу на шляху до демократичного суспільства, здійснення деконцентрації і децентралізації в системі публічної влади та перерозподілу повноважень дуже важливим є ресурсне забезпечення цього процесу, який у свою чергу дозволить підвищити роль місцевих органів влади та місцевого самоврядування у вирішенні невідкладних завдань щодо ефективного і постійного розвитку районів і територій та залучити найбільш активну частину громадян до участі в управлінні державою. Однак ресурсне забезпечення вимагає всебічного обґрунтування витрат як на утримання апарату, так і витрат, що необхідні для виконання поставлених завдань та задоволення реальних суспільних потреб держави.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 6 від 8 грудня 2003 року)*

