

УДК 332:330

Тульчинський Р. В.

ПВНЗ «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ДЕТЕРМІНАНТА СТАНОВЛЕННЯ НОВОГО РЕГІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено децентралізацію як детермінанту становлення нового регіоналізму в Україні, яка полягає у розширенні владних повноважень на регіональному рівні. З'ясовано сутність поняття «децентралізація». Обґрунтовано, що під децентралізацією необхідно розуміти процес передачі певної частини державно-владних повноважень, функцій центральної влади до виконавчих органів влади адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад через систему організаційних та управлінських заходів з метою оптимізації та підвищення ефективності управління, використання обмежених регіональних і місцевих бюджетних ресурсів тощо. З'ясовано, що децентралізація сприятиме більш раціональному використанню ресурсів та потенційних можливостей регіональних господарських систем.

Ключові слова: новий регіоналізм, децентралізація, регіон, владні повноваження, державна влада, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. У сучасних умовах становлення нового регіоналізму в Україні зумовлено посиленням динаміки євроінтеграційних процесів. Серед інституціональних детермінант становлення нового регіоналізму в Україні необхідно виділити процес децентралізації владних повноважень. Процес подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод розвитку регіонів сьогодні є нагальною вимогою часу, що сприятиме становленню нового регіоналізму. Децентралізація влади має бути поштовхом до розроблення та впровадження нових стратегій розвитку регіонів за умов урахування механізмів децентралізації. Децентралізація владних повноважень сприятиме: налагодженню взаємозв'язків та взаємоузгодженості інтересів регіонів із загальнонаціональними інтересами, сприятиме підвищенню ступеня довіри населення до влади, дасть можливість кожному регіону визначити безпосередню участь у вирішенні міжрегіональних проблем з урахуванням існуючих соціально-економічних проблем та регіональних потреб із метою більш ефективного міжрегіонального обміну національними ресурсами. Децентралізація державної влади є детермінантою становлення нового регіоналізму, одним із основних шляхів комплексної реформи системи державного управління в Україні та має велике значення у підвищенні ефективності всього процесу управління та соціально-економічного розвитку регіонів.

Розпочатий в Україні процес реформування у напрямі децентралізації влади триває, але не до кінця визначеним є механізм та обсяг делегованих владних повноважень, має певні недоліки та потребує удосконалення механізм взаємодії державної влади та органів місцевого самоврядування тощо, що перешкоджає підвищенню ефективності регіональних господарських систем. Ці та інші фактори зумовлюють актуальність цього напрямку досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми становлення нового регіоналізму в Україні та його детермінант, у тому числі децентралізації в системі державного управління, займають чільне місце у науковому просторі та були висвітлені в роботах таких учених, як М. Бутко, Є. Василькова, А. Гальчинський, М. Гетьманчук, В. Смельянов, А. Жицький, І. Зварич, Т. Кальченко, Н. Мирна, О. Чугріна, Г. Щедрова та ін.

Виділення не вирішеної раніше частини загальної проблеми. Проте слід зауважити, що, незважаючи на активний пошук у цьому напрямі наукових досліджень, деякі теоретико-методологічні

аспекти засад становлення нового регіоналізму, у тому числі визначення сутності поняття «децентралізація», потребують подальшого обґрунтування. Також недостатня увага приділена комплексному вивченню механізмів децентралізації, у тому числі у контексті стратегічного розвитку регіонів.

Метою статті є обґрунтування процесу децентралізації як детермінанти становлення нового регіоналізму в Україні. Для досягнення поставленої мети у статті було вирішено такі завдання: обґрунтовано необхідність застосування детермінанти становлення нового регіоналізму – децентралізації; з'ясовано сутність поняття «децентралізація»; визначено спрямування дії децентралізації на розвиток регіонів.

Виклад основного матеріалу. Соціально-економічний розвиток регіонів та країни загалом доводить, що наявна система централізації управління не є ефективною та потребує змін, що підтверджується диференціацією регіонального розвитку країни. Серед домінуючих проблем регіонального розвитку України на сучасному етапі розвитку варто виокремити:

- надзвичайно щільну концентрацію продуктивних сил у високо індустріальних регіонах. До 2014 р. на п'ять високо індустріальних областей України, а саме Донецьку, Дніпропетровську, Запорізьку, Луганську, Харківську області, припадало близько 70% основного капіталу України. Також приблизно така сама частка регіонального валового продукту у структурі валового внутрішнього продукту країни. Асиметрія за рівнем валового регіонального продукту у 2013 р. на одну особу між м. Київ та Чернівецькою областю становила 6,7 раза;

- невідповідність між природними та людськими ресурсними потенціалами, з одного боку, і рівнем розвитку господарських систем та їх проторовою організацією – з іншого;

- недостатній розвиток та збалансованість інфраструктурних складників, їх нераціональна проторова диференціація, що зумовлює неповне включення окремих промислових центрів, малих та середніх міст, сільських поселень до загальнодержавного і міжнародного поділу праці. Так, наприклад, асиметрія показником забезпеченості населення лікарняними ліжками на 10 тис. осіб, що належить до соціальної інфраструктури, між Чернігівською та Луганською областями становить майже 5 разів;

- неузгодженість і складність процесу інституціоналізації власності між державними та регіональними рівнями через відсутність чіткої системи критеріїв і процедур розподілу державної власності на рівнях державної влади та місцевого самоврядування;

– недофінансування, а як наслідок, недовиконання регіональних та державних цільових програм соціально-економічного розвитку, у тому числі щодо нових форм розміщення продуктивних сил та заходів щодо подолання асиметричності просторового розвитку;

– недостатня дієвість регіонального економічного простору, що має забезпечити розбудову соціально спрямованої економіки.

Це підкреслює необхідність якісно нових підходів до політики регіонального розвитку і віднесення її до найважливіших державних пріоритетів.

Один із напрямів реформування існуючого унітаризму, на наш погляд, полягає у децентралізації та розширенні владних повноважень на регіональному рівні, що сприятиме більш раціональному використанню ресурсів та потенційних можливостей регіональних господарських систем. Процес децентралізації владних повноважень сприятиме спрямуванню зусиль регіонів як на вирішення міжрегіональних проблем із метою ефективного обміну національними ресурсами, так і на врахування регіональних соціально-економічних потреб та можливостей.

Цілісно-регіональна спрямованість з орієнтацією на регіональні пріоритети має свою витоки ще з XVIII ст., коли регіоналізм зароджувався на протигагу політичної єдності та уніфікації. Після Другої світової війни регіоналізм набуває додаткових рис в адміністративному аспекті, створюючи новий рівень адміністрування [1, с. 46].

Так, ідеї децентралізації державного устрою не є новими. Їх висували французький політик і правознавець Жан Боден (1529–1596 рр.), що вважається родоначальником теорії суверенітету монопольної держави [2], а також німецький правознавець Йоганн Альгузіус (1557–1638 рр.), який на протигагу монолітній державі висунув теорію федерального державного устрою Німеччини [3]. Ці та інші ідеї децентралізації влади знайшли практичну реалізацію в Європі лише на початку XX ст.

У сучасних умовах глобалізаційного розвитку виокремлюють так званий «європейський регіоналізм», в основу якого покладено «атлантичний федералізм», який базується на субсидіарності – передачі владних повноважень на регіональний рівень, який спроможний найефективніше їх реалізувати та послабити вплив опіки держави на громадське суспільство [1, с. 123].

Але необхідно зазначити, що європейський регіоналізм має дуалістичну природу. З одного боку, він має риси адміністративних заходів, що полягають у поглибленні демократичних процесів у системі централізації влади шляхом її децентралізації та посиленні ролі місцевого самоврядування у спільноті (житті) територіальних громад. А з іншого боку, регіоналізм набуває певних рис політичного характеру, що може вилитися у порушення територіальної цілісності держав та перерформування історично сформованих територій держав внаслідок певних геополітичних процесів. Такий регіоналізм, що має риси політичного характеру, на думку вчених, яку ми поділяємо, несе в собі загрози саме територіальній цілісності держав [5, с. 15].

Для становлення нового регіоналізму в Україні теоретико-методологічне значення мають інституціональні детермінанти його становлення, у тому числі децентралізація владних повноважень. Щодо визначення сутності поняття «децентралізація» існують різні позиції. Так, децентралізацію розглядають як:

– «спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень за визначеними питаннями або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [6, с. 88];

– «спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня» [7, с. 22];

– «процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)» [8, с. 97];

– «процес передачі або делегування державно-владних повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління і самоврядування» [9, с. 87];

– «передача певної частини повноважень органам, які є не підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою» [10, с. 2];

– «процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів» [11];

– «система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління» [12];

– «складна система заходів, що передбачає застосування різноманітних інститутів та стратегій з метою ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів та залучення додаткових джерел фінансування на основі визначення обов'язків та відповідальності суспільних стосунків» [13, с. 150].

Отже, з урахуванням вищезазначеного, на наш погляд, під децентралізацією необхідно розуміти процес передачі певної частини державно-владних повноважень, функцій центральної влади до виконавчих органів влади адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад через систему організаційних та управлінських заходів з метою оптимізації та підвищення ефективності управління, використання обмежених регіональних і місцевих бюджетних ресурсів тощо.

Ми погоджуємося з думкою науковців, які вважають, що неможливо розглядати децентралізацію як одиничний акт передачі владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування [14; 15]. Децентралізацію необхідно розглядати «як комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як:

– по-перше, питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями;

– по-друге, визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати механізму передачі владних повноважень;

– по-третє, механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

– по-четверте, питання адміністративно-територіальної реформи тощо» [14, с. 3].

Під час становлення нового регіоналізму в процесі децентралізації влади необхідним є не тільки передача владних повноважень від центральних до регіональних органів влади, а й посилення від-

повідальності останніх як перед населенням, так і перед державою, знаходження оптимального балансу між децентралізацією та так званим «єдиновладдям» у управлінні.

Європейський регіоналізм на сучасному етапі розвитку заперечує безальтернативну домінацію держави та полягає у забезпеченні децентралізації як детермінанти розвитку регіонів. Тобто, «новий регіоналізм» Європи є парадигмою, що характеризує політику ЄС щодо розвитку власних регіонів, а також важливим чинником саморозвитку наднаціонального європейського об'єднання загалом [1].

Процес децентралізації задля збереження демократичності, на думку Лауреата Нобелівської премії з економіки Е. Остром, повинен спиратися на те, що [16]:

– по-перше, якість процесу управління суспільними ресурсами місцевими громадами залежить від здатності громад до саморегулювання;

– по-друге, правила регламентації створення та використання суспільних благ впливають на результати їх створення більше за форми власності;

– по-третє, зацікавленість всіх учасників процесу децентралізації, узгодженість інтересів користувачів суспільних ресурсів визначають децентралізацію доцільним процесом.

В умовах становлення нового регіоналізму України децентралізація є закономірним процесом, зумовленим необхідністю підвищення ефективності державного управління. Відносини та розмежування функцій управління між центром та регіонами безпосередньо впливають на соціально-економічний рівень життя населення. Недосконалість системи управління та відсутність вираженого регіоналізму в Україні привели до значних диспропорцій у територіальній структурі національної економіки загалом, неефективного використання переваг територіального поділу праці та наявних природних, освітніх, наукових, інноваційних потенціальних можливостей і регіональних ресурсів.

Децентралізація спрямована на поліпшення якості життя населення за рахунок підвищення

ефективності роботи державного сектору та виконання ним своїх функцій. Вона сфокусована на становлення демократичного управління, на залучення широкого кола населення країни у процес управління країною за умов передачі владних повноважень територіальним органам. Процес децентралізації в Україні розпочався, внесені відповідні зміни у законодавство країни, але поки ще не остаточно визначено рівень свободи діяльності місцевих органів управління, шляхи та механізми реалізації заходів щодо передачі повноважень від центральних органів влади територіальним громадам, створення та функціонування механізму безпосередньої участі населення в управлінні, самостійність у фінансовій сфері тощо. Необхідно наголосити, що саме самостійність місцевих органів влади у розпорядженні фінансовими ресурсами має провідну роль у забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування.

Висновки в пропозиції. У результаті проведеного дослідження поняття «децентралізація» з'ясовано, що воно розглядається як певний спосіб, процес або система заходів з передачі владних повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування, але такі твердження не суперечать одне одному, оскільки децентралізацію можна розглядати з територіальної та функціональної позиції.

Процес децентралізації, розпочатий в Україні шляхом закріплення самостійності органів місцевого самоврядування, чіткого законодавчого розмежування повноважень та функцій між різними рівнями влади, врегулювання взаємовідносин між ними, зменшуючи бюрократизм державного регулювання, сприяє зміцненню та розвитку демократичного українського суспільства.

Отже, детермінантою становлення нового регіоналізму має бути децентралізація як основа передачі значної частини владних повноважень регіональним органам влади, врахування потенційних можливостей регіонів, переваг міжсекторального виробництва. При цьому особливо важливим у становленні нового регіоналізму в Україні є недопущення порушення цілісності її території.

Список використаних джерел:

1. Голуб'як Н.Р. Парадигма «нового регіоналізму» та європейської регіоналізації / Голуб'як Н.Р. // Актуальні проблеми філософії та соціології. 2015. Вип. 4. С. 45–49.
2. Боден Ж. Шість книг о государстве // Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т. 2. М., 1999. С. 689–695.
3. Althusius J. «Politica methodice digesta» (1603) // Hattenhauer H. Geschichte des Beamtentums. Кіцн, 1980. S. 87.
4. Василькова Є.А. Європейський регіоналізм / Є.А. Василькова // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». 2011. № 2. С. 122–127.
5. Зварич І. Регіональна політика : виклики та загрози / І. Зварич / Історичний журнал. 2009. № 3. С. 14–21.
6. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне. К.: Основи, 1994. 165 с.
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О.М., 2012. 212 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
9. Погорілко В.Ф. Місцеве самоврядування / В.Ф. Погорілко, О.В. Батанов; ред.-кол. : Ю.С. Шемшученко та ін. // Юридична енциклопедія : в 6 т. К., 2001. Т. 3. С. 731.
10. Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління : методичні матеріали / О.В. Захарова, В.В. Баштанник, А.П. Василичина. Дніпропетровськ, ДРІДУ, 2015. 23 с.
11. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької республіки та республіки Польща). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ardup/2011_2/2-5-20.pdf.
12. Портал української мови та культури. Словник.net. URL: <http://www.slovyk.net/>.
13. Кульгінський Є. Механізми децентралізації державного управління системою охорони здоров'я: європейський досвід / Є. Кульгінський // Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2(25). С. 147–159.
14. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / А.С. Матвієнко. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К.: [б. в.], 2010. 23 с.
15. Тульчинская С.А. Инновационные приоритеты как основа конкурентных преимуществ экономики Украины на мировом рынке в условиях глобализации / С.А. Тульчинская // Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». К.: НТУУ «КПІ», 2009. Вип. 6. С. 396–400.
16. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action / E. Ostrom // Understanding Institutional Diversity Princeton paperbacks Princeton University Press, 2009. 376 p.

Тулчинский Р. В.

ЧВУЗ «Международный научно-технический университет имени академика Юрия Бугая»

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ДЕТЕРМИНАНТА СТАНОВЛЕНИЯ НОВОГО РЕГИОНАЛИЗМА В УКРАИНЕ

Резюме

В статье исследована децентрализация как детерминанта становления нового регионализма в Украине, которая заключается в расширении властных полномочий на региональном уровне, что будет способствовать более рациональному использованию ресурсов и потенциальных возможностей региональных хозяйственных систем. Выявлена сущность понятия «децентрализация». Обосновано, что под децентрализацией необходимо понимать процесс передачи определенной части государственно-властных полномочий, функций центральной власти исполнительным органам власти административно-территориальных единиц, территориальных общин через систему организационных и управленческих мероприятий с целью оптимизации и повышения эффективности управления, использования ограниченных региональных и местных бюджетных ресурсов и т. д. Выяснено, что децентрализация будет способствовать более рациональному использованию ресурсов и потенциальных возможностей региональных хозяйственных систем. **Ключевые слова:** новый регионализм, децентрализация, регион, властные полномочия, государственная власть, органы местного самоуправления.

Tulchinsky R. V.

PHEI "Academician Yuriy Bugay International Scientific and Technical University"

DECENTRALIZATION AS A DETERMINANT OF THE NEW REGIONALISM FORMATION IN UKRAINE

Summary

The article examines decentralization as the determinant of a new regionalism formation in Ukraine, which is expanding the authority at the regional level and facilitates more rational use of resources and potential opportunities of regional economic systems. The essence of the "decentralization" concept is clarified. It is substantiated that under the decentralization necessary to understand the transferring process of a certain part of state public authority, functions of central government to executive authorities of administrative-territorial units, territorial communities through a system of organizational and managerial measures in order to optimize and increase the efficiency of management, using of limited regional and local budget resources, etc. It was found that decentralization will lead to more efficient use of resources and potential regional economic systems.

Key words: new regionalism, decentralization, region, authority, government, local governments.