

УДК 332.14(477)

*М. В. Шашина,
к. е. н., доцент, доцент кафедри економіки і підприємництва,
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ЗМІНА ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ СТРУКТУРНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

*M. Shashyna,
PhD of Economic sciences
Associate professor of the Department of Economics and Business
Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute*

CHANGE OF FUNCTIONAL POWERS OF THE SUBJECTS OF GOVERNANCE DURING STRUCTURAL MODERNIZATION OF THE REGIONS OF UKRAINE

У статті розглянуто підходи до визначення сутності функцій органів місцевого самоврядування та запропоновано бачення поняття функціональних повноважень. Автором обґрунтовано напрями їх модернізації та орієнтовний перелік бажаного, розширеного змістового наповнення. В статті запропоновано основні вектори перерозподілу функціональних повноважень суб'єктів управління при здійсненні структурної модернізації регіонів України в контексті сталого розвитку та модернізації соціально-економічних систем. Більшість функцій спеціалізованих установ центральних органів виконавчої влади мають реалізовуватися на місцях, а контролюватися не окремими структурами, а профільним Міністерством. При цьому, на сьогоднішньому етапі розвитку повністю виводити такі установи з складу державного апарату управління не доречно, але працювати над їх скороченням треба. Проаналізовано окремі елементи світового досвіду регіонального розвитку та виокремлено його окремі елементи, що можуть бути вдало впроваджені в Україні.

The article considers the approaches to determining the essence of the functions of local self-governments and offers a vision of the concept of functional powers. The author substantiates the directions of their modernization and the approximate list of the desired expanded content. Today, the regional level of government plays a key role in the implementation of many elements of public policy in all areas and can both contribute to the dynamic progress of society and resist unreasoned steps of the government. Decentralization of power in Ukraine involves strengthening the role of regions, expanding the powers of local self-government and strengthening the authority of local self-governments. The article proposes the main vectors of redistribution of functional powers of the subjects of governance in the implementation of structural modernization of the regions of Ukraine in the context of sustainable development and modernization of socio-economic systems. Most of the functions of specialized institutions of central executive bodies should be implemented locally, and controlled not by individual agencies, but by the relevant Ministry. At the same time, at the current stage of development it is not appropriate to completely remove such institutions from the state machinery, but it is

necessary to work on their reduction. The change of functional powers of the subjects of governance in the implementation of structural modernization of the regions of Ukraine should, first of all, provide for the distribution of functions and responsibilities of central institutions — elements of executive power between the relevant ministries and their territorial units. Coordination and administration should be the maximum load that such institutions can retain. Such a redistribution will lead to a reduction of the administrative apparatus at the central level, but, at the same time, its partial expansion at the regional level. The advantage of such transformations will be much greater independence of the regions in all spheres of socio-economic development and management. In addition, the economic effect of the reduction of the bureaucracy, the release of premises in the capital, the establishment of communication is beyond doubt. The budgetary burden transferred to the regional level should be offset by a partial redistribution of budget expenditures from central to regional government. Some elements of the world experience of regional development are analysed and its separate elements that can be successfully implemented in Ukraine are identified.

Ключові слова: децентралізація, повноваження, регіон, реформа, управління, функції.

Key words: decentralization, reinserion, region, reform, management, functions.

Постановка проблеми. В умовах адміністративних перетворень та турбулентності політико-економічного середовища надзвичайно важливо, щоб усі впроваджені реформи носили модернізаційний характер та відповідали єдиній цілі розвитку країни – зростання благополуччя та рівня життя населення. Регіональна ланка управління на сьогоднішній день виконує ключову роль у реалізації багатьох елементів державної політики усіх напрямків та може як сприяти динамічному поступу суспільства, так і чинити спротив непродуманим крокам уряду. Децентралізація влади в Україні передбачає посилення ролі регіонів, розширення меж повноважень місцевої влади та укріплення авторитету органів місцевого самоврядування. Для досягнення цих цілей проводиться їх структурна перебудова, котра передбачає не лише формальні й територіальні зміни, а й перегляд їх функціонального навантаження та його посилення. Саме тому, на сьогодні дослідження у сфері економіко-правової й політичної ролі регіональних суб'єктів управління в контексті їх структурних перетворень набувають особливої актуальності та своєчасності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання структурної модернізації регіонів все частіше цікавить науковців та висвітлюється у спеціалізованій літературі, зокрема у працях Кравченко В. В., Лихачов С. В., Пітцик М. В., Солоненко О. М. Функціональні аспекти реформування органів регіонального управління розглядали Пітцик М. В., Солоненко О. М. та інші. Однак, на наш погляд, динамічність та глобалізованість сучасного простору, розвиток ринку та суспільства вимагають сучасної критичної оцінки перспектив структурної модернізації регіонів України саме у контексті функціональних повноважень суб'єктів управління.

Метою даної статті є оцінка сучасного стану та пошук оптимальних напрямків зміни функціональних повноважень суб'єктів управління при здійсненні структурної модернізації регіонів України.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-територіальний устрій залишився Україні в спадок від радянської моделі управління, котра передбачала командне та централізоване прийняття рішень, а відповідно – дуже обмежені функції органів місцевого самоврядування. Зважаючи на Європейський вектор розвитку сучасної України функції і повноваження місцевої влади суттєво розширюються, перетворюючи їх із об'єктів державного адміністрування на повноцінні суб'єкти управління регіональною господарською системою. Як зазначає Лихачов С. В.: «функції органів місцевого самоврядування втілюються у своєрідні форми (формалізуються), які тісно пов'язані з організаційною структурою. Саме функції, будучи змістовною характеристикою місцевого самоврядування, проявляються як розмаїття форм його розвитку, в тому числі й організаційних структур» [1, с. 272].

Функціональні повноваження суб'єктів управління визначаються рівнем їх діяльності та задачами, котрі виконуються. В контексті нашого дослідження, на наш погляд, варто сконцентрувати увагу на державному та місцевому рівнях управління та функціях, що ними реалізуються. Структура державного управління на сьогодні носить функціональний характер: в кожній гілці влади (законодавчій, виконавчій та судовій) створено систему центральних органів управління, їх підвідомчих установ та регіональних підрозділів. При такій структурі основні керівні рішення приймаються на центральному рівні, а їх виконання делегується на нижчу ланку. Структурна модернізація ж передбачає не просто делегування повноважень на місцевий рівень, а скорочення самих керівних установ центрального рівня, з одночасним

розширенням штату і функцій на місцевому рівні. Таким чином, функціональна структура управління країною в інституційній частині стає дещо складнішою, хоча й не такою громіздкою (рис. 1).

Під функціональними повноваженнями, зважаючи на мету децентралізації влади в Україні та сучасні потреби розвитку економіки й суспільства, варто розуміти не лише функції й обов'язки органів влади, в т.ч. місцевих, а й інструменти їх реалізації. Водночас, деякі науковці дещо звужують ці поняття, особливо на регіональному рівні. Так, Уваров А. А. під функціями органів місцевого самоврядування пропонує розуміти основні напрямки їх діяльності [2, с. 320].

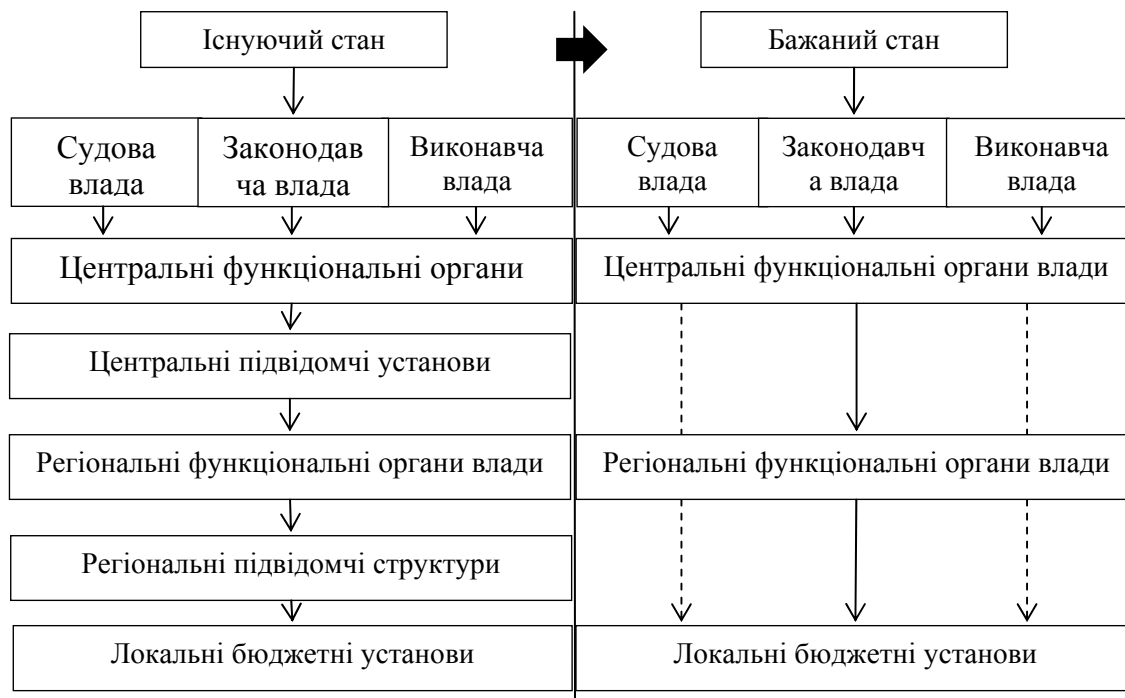


Рис. 1. Функціональна модернізація суб'єктів управління

Аналогічної позиції притримується Журавський В. С., називаючи функціями основні напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [3, с.507]. Кравченко В. В., досліджуючи муніципальне право, вважає, що функції органів місцевого самоврядування це: «основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності)» [4, с. 72]. Баглай М. В. та Кутафін О. Е. вважають, що функції органів місцевого самоврядування – це все ж лише основні напрями муніципальної діяльності статутно оформлених структур і органів [5, с. 467; 6, с. 112], однак, на наш погляд це занадто обмежений підхід. Найбільш влучне та комплексне формулювання функцій органів місцевого самоврядування наводить Солоненко О. М. зазначаючи, що їх сутність полягає в «основних сторонах його соціально-політичного призначення, що знаходять свій вияв у конкретних напрямках діяльності територіальних громад та утворюваних ними органів, основні напрями муніципальної діяльності, напрями діяльності територіальної громад, що характеризують зміст її самоврядної (муніципальної) діяльності, тобто діяльності з вирішення питань місцевого значення» [7, с. 5-8]. В таке визначення, на наш погляд, варто вкласти ширший зміст, аніж відзначає науковець, наприклад, функціональні повноваження, оскільки визначення включає не лише задачі органів муніципалітету, а й права в частині управління.

Отже, функціональні повноваження суб'єктів управління в сучасних умовах повинні охоплювати:

- забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людей і громадян, створення відповідних сприятливих умов, розвиток та укріплення демократичних цінностей;
- забезпечення системного розвитку регіонів, їх економічного зростання, культурного розвитку, соціальної справедливості, залучення населення в процеси управління, забезпечення умов для громадських слухань і обговорень;
- забезпечення ефективного використання, розпорядження та збереження державного й комунального майна, природокористування, сприяння раціональному перерозподілу ресурсів;
- створення безпечних умов життя населення, надання відповідних послуг, забезпечення правопорядку й законності, соціальний супровід населення, сприяння зайнятості та розвитку підприємництва;
- забезпечення ефективної комунікації між владою, суспільством та бізнесом, створення умов соціально-економічного партнерства, розвиток прав і повноважень громади та установ місцевого самоврядування тощо;

- організація процесів управління та контролю (створення спеціалізованих органів та установ, затвердження їх регламентів, завдань та повноважень, контроль виконання функцій, координація роботи територіальних громад тощо);
- розробка та донесення пропозицій щодо державного та територіального розвитку центральним органам законодавчої й виконавчої влади;
- розробка, обговорення громадою та прийняття нормативно-правових актів у сфері територіального функціонування й розвитку, стратегії, тактики та повсякденної діяльності;
- контроль діяльності підвідомчих та локальних установ, прийняття звітів, обробка й узагальнення отриманої інформації, коригування на їх підставі регіонального нормативно-правового забезпечення життя регіону;
- формування місцевого бюджету, його наповнення та перерозподіл, контроль використання коштів локальними установами;
- забезпечення оперативного реагування на надзвичайні події та ситуації;
- реалізація напрямків державної політики та стратегії розвитку країни тощо.

Наведений перелік не є вичерпним та носить загально-рекомендаційний характер та передбачає перенесення широкого спектру функцій та повноважень на рівень органів місцевого самоврядування. Так, більшість функцій спеціалізованих установ центральних органів виконавчої влади мають реалізовуватися на місцях, а контролюватися не окремими структурами, а профільним Міністерством. При цьому, на сьогоднішньому етапі розвитку повністю виводити такі установи з складу державного апарату управління не доречно, але працювати над їх скороченням треба. Так, наприклад, важко уявити функціонування економіки без Державної фіскальної служби, а от функціональні повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг цілком можуть бути реалізовані Міністерством фінансів України, Національним банком України та територіальними підрозділами й відповідними саморегулювними організаціями.

Отже, зміна функціональних повноважень суб'єктів управління при здійсненні структурної модернізації регіонів України повинна, в першу чергу, передбачати розподіл завдань і обов'язків центральних установ-елементів виконавчої влади між апаратами профільних міністерств та їх територіальними підрозділами. Максимальним навантаженням, що може лишитися в таких установ має стати координація та адміністрування. Такий перерозподіл призведе до скорочення управлінського апарату на центральному рівні, але, водночас, його часткове розширення на регіональному. Перевагою таких трансформацій стане значно більша самостійність регіонів в усіх сферах суспільно-економічного розвитку та господарювання. Окрім того, економічний ефект від скорочення чиновницького апарату, вивільнення приміщень у столиці, налагодження комунікації не викликає сумнівів. Бюджетне навантаження, що переноситься на регіональний рівень повинне компенсуватися частковим перерозподілом бюджетних видатків з центральних органів державного управління на регіональний.

Досвід розвитку країн ЄС свідчить, що максимальний соціально-економічний потенціал несуть в собі проекти старт-апи, що розроблені в регіонах і для регіонів. Вони враховують територіальні особливості, кліматичні, геополітичні та соціо-культурні. Відповідно, впроваджуватися та реалізовуватися такі проекти повинні безпосередньо в регіонах. Тульчинська С.О. проаналізувала програми впровадження інноваційного розвитку на рівні регіонів і чітко зазначила, що «на сьогоднішній день не існує ідеальної регіональної програми розвитку підсистем інтелектуально-інноваційної системи регіонів, усі діючі програми містять ряд недоліків, які повинні бути усунуті» [9, с. 214]. Акценти економічної, а особливо елементів бюджетної та інвестиційної політики мають зміщуватися в бік регіонів, що вимагає дієвих та ефективних місцевих територіальних громад та їх керівників. Тобто, децентралізація повинна реалізовуватися не лише на обласних, а й районних, міських, сільських та селищних рівнях. Однак, при цьому, часто виникає проблема недостатньої кваліфікації управлінських кадрів в регіонах, високий рівень «кумівства», превалювання особистих інтересів над суспільними, недостатність місцевих бюджетів, нераціональність їх розподілу. Відповідно, необхідною умовою структурної модернізації регіонів та перерозподілу функціональних повноважень суб'єктів управління є постійне, обов'язкове навчання усього управлінського персоналу в регіонах, перевірка їх кваліфікації та навичок, публічність фінансових відносин та формування культури соціального партнерства й публічного адміністрування.

Розширення функціональних повноважень на регіональному рівні вже сьогодні дозволить уникнути багатьох помилок в майбутньому, зокрема сліпого копіювання світового досвіду. В Україні варто переносити окремі вдалі елементи територіальних реформ, наприклад, із досвіду Німеччини і Швеції варто запозичити повноваження місцевих органів на впровадження територіальних податків. Так, на Півдні та Сході України варто було б посилити податкове навантаження в частині екологічних забруднень та використання ресурсів; Південні та Західні регіони можуть розробити свою систему оподаткування туристичної діяльності; столиця може розширювати податкові елементи в частині оренди нерухомості тощо. Досвід Австрії буде дуже корисним для України для побудови соціального партнерства «бізнес-громада» в частині цільового розвитку медицини, освіти, соціальної сфери, інфраструктури тощо. Досвід Польщі вже впроваджений в Україні при формуванні моделі побудови об'єднаних територіальних громад. Вже на порозі впровадження досвіду Франції в частині відмови від районних рад та адміністрацій та створення префектур.

Висновки. В результаті проведеного дослідження встановлено, що поняття функціональних повноважень повинно охоплювати задачі, цілі, функції, обов'язки та права суб'єктів управління. Розглядати такі функціональні повноваження варто на різних рівнях управління: державному, регіональному та місцевому, а їх зміна має бути відбуватися у всіх напрямках. Повноваження центральних установ, що підвідомчі органам виконавчої влади не повинні переноситись виключно на органи місцевого самоврядування, а саме ділитися із профільними міністерствами. Поелементне впровадження кращих компонентів світового досвіду територіального управління дозволить провести ефективну структурну модернізацію регіонів України з розширенням їх функціональних повноважень.

Література.

1. Лихачов С. В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні / С. В. Лихачов // Форум права, 2010. – № 2. – С. 272–276.
2. Уваров А. А. Механизм реализации функций местного самоуправления / А. А. Уваров // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы международной науч. конф. (г. Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакяна. Москва, 2015. – С. 320- 321.
3. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. Київ: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 672 с.
4. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. Київ, 2003. – 367 с.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. 11-е изд., изм. и доп. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 768 с.
6. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2013. – 669 с.
7. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2001. 19 с.
8. Цілі сталого розвитку 2016-2030. Організація Об'єднаних Націй в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
9. Тульчинська С.О. Аналіз програм активізації інноваційної діяльності в регіонах України / С.О. Тульчинська // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки, Вип. 9. – Херсон: 2014. – С. 212-215.

References.

1. Lykhachov, S. V. (2010), "About the functions of the organ of self-determination in Ukraine", *Shchodo funkcij organiv misceвого samovryaduvannya v Ukraini*, *Forum prava*, no. 2, pp. 272–276.
2. Uvarov, A. (2015), "The mechanism for the implementation of the functions of local self-government", *Centralizm, demokratija, decentralizacija v sovremennom gosudarstve: konstitucionno-pravovye voprosy* [Centralism, democracy, decentralization in a modern state: constitutional and legal issues], *Materialy nauchno - prakticheskoy konferentsii* [Proceedings of the scientific-practical conference], Moscow, Russia, pp. 320- 321.
3. Zhuravskiy, V.S., Serohyn, V.O., Yarmysh, O.N. and Zhuravskiy, V.S. (2003), *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadyvannia v Ukraini* [State construction and local self-government in Ukraine], "Vidavnichij Dim "In Yure", Kyiv, Ukraine.
4. Kravchenko, V.V., Pittsyk, M.V. (2003), *Munitsypalne pravo Ukrainy* [Municipal law of Ukraine], textbook, Kyiv, Ukraine.
5. Baglai M. and Gabrichidze B. (2017), *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* [Constitutional Law of the Russian Federation], Norma : INFRA-M, Moscow, Russia.
6. Kutafin, O.E. and Fadeev, V.I. (2013), *Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii* [Municipal law of the Russian Federation], AIS, Moscow: Russia.
7. Solonenko O. (2001), "Realization of the function of ensuring legality, law and order, protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens in the system of local self-government (organizational and legal issues)", Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 19 p.
8. Sustainable Development Goals (2016), available at: <http://www.un.org.ua/en/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
9. Tul'chins'ka, S.O. (2014), "Analysis of programs to intensify innovation in the regions of Ukraine", *Analiz program aktivizacii innovacijnoi diyal'nosti v regionah Ukraini. Naukovij visnik Hersons'kogo derzhavnogo universitetu. Seriya: Ekonomichni nauki*, vol. 9, pp. 212-215.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2018 р.