

Лекція 14. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

14.1 Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління

Сучасний світ зазнає фундаментальних динамічних соціальних змін, відбувається прискорення соціальних процесів. Формування нової культури управління, постіндустріальної наукової парадигми дає змогу вивільнити центральні органи влади від невластивих їм функцій та зосередити увагу на сучасних методах управління.

Процес трансформації системи державного управління України вимагає наукового підходу до державного і місцевого (регіонального) управління, який ґрунтується на об'єктивних законах і принципах соціального управління. Ця перебудова базується на конституційних принципах розподілу влади з чітким визначенням повноважень кожної інституції. Ці умови викликали необхідність внесення істотних змін в організацію діяльності органів державного управління і передачу деяких функцій місцевих органів державного управління органам місцевого самоврядування (так звані делеговані повноваження).

Сучасний стан державотворення в Україні відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою держави. Адаже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Ця постановка питання є актуальною для України та має особливе значення, адже несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією із засадничих причин багаторічної структурної кризи влади, що призвела до надмірної централізації державної влади, посилення територіальної диференціації та рівня економічного розвитку в регіонах, дисбалансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, територій. Дані негативні тенденції посилює недостатність відповідної нормативно-правової бази у регулюванні взаємовідносин центру і регіонів.

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого управління, адже наша країна сьогодні є однією з найбільш централізованих держав Європи, а система регіонального управління тільки перебуває на шляху реального становлення.

Розвиток демократії безпосередньо пов'язаний з децентралізацією державного управління. Передача певного кола повноважень з центрального рівня на регіональний, у ведення місцевих органів влади, обговорюється впродовж усього часу незалежного існування України як теоретиками, так і практиками. Зараз, в умовах загострення кризових явищ, ця тема набула ще більшої актуальності. Лише у грудні 2005 р. Верховна Рада України «спромоглася» провести парламентські слухання за темою «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». У Рекомендаціях, що були ухвалені, зокрема, йдеться про те, що «система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народоладдя, переживає глибоку системну кризу», а виходом з неї є впровадження децентралізованої моделі організації державної влади, яка в розвинутих країнах Заходу довела свою перевагу над централізованою. У документі перелічуються основні чинники, що обмежують можливості місцевого самоврядування, та пропонується комплекс заходів з послаблення їх дії. До переліку віднесені: опрацювання концептуальних засад і визначення пріоритетних напрямків проведення змін, спрямованих на децентралізацію державного управління; розроблення проектів відповідних законодавчих актів; регулярне проведення заходів просвітницького, інформаційного та роз'яснювального характеру щодо необхідності здійснення в Україні децентралізації державного управління. Ця тема широко обговорюється науковцями, у працях В.М. Литвина, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського тощо розглядаються теоретичні аспекти та проблеми практичного здійснення децентралізації державної влади. Але досі залишаються недослідженими питання сутності та змісту цього явища, чинники, що впливають на формування співвідношення централізації та децентралізації в системах управління, відбиття його на характеристиках елементів системи тощо.

Процеси державотворення вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи державного управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційного, забезпечення процесів регулювання централізації та децентралізації, яке є важливим чинником досягнення ефективності державного управління. Через співвідношення централізації і децентралізації в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити місце, переваги і недоліки державної політики [11].

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відповідною передумовою ефективності й конструктивності управління.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди

для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою.

Централізація в державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Цьому присвячено розділи VI і XI Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади.

Однак, надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління. Ця ситуація спостерігається в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика показує, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного державного управління і зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною внаслідок недосконалості розподілу управлінських функцій та повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів. Реальне здійснення державного управління постає як органічне переплетіння централізації і децентралізації.

Враховуючи те, що сутністю управління є відносини між учасниками процесу, централізація і децентралізація – це характеристики відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбивають розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи. Розподіл функцій включати у визначення недоречно, тому що головна відмінність суб'єкта – це прийняття рішення, а збільшення функцій відбиває не зростання самостійності, а лише перерозподіл праці. Наголос на можливості регулювання зовнішніх та внутрішніх стосунків зроблено тому, що збільшення повноважень щодо взаємодії з оточуючим середовищем вимагає внесення змін у перелік функцій, робіт, структуру, чисельність і кваліфікаційні характеристики персоналу, технологію здійснення управлінських процедур тощо. Це викликає необхідність певної самостійності у прийнятті рішень стосовно таких трансформацій.

Форми децентралізації можуть бути різними, наприклад, децентралізація політична, адміністративна або фінансова, і здійснюватися вона може по-різному: за допомогою деконцентрації або деволюції. Форми децентралізації відрізняються своїми особливостями, політичними наслідками, до яких вони приводять, і умовами досягнення успіху. Наприклад:

- у випадку деконцентрації центральний уряд розосереджує цілий ряд своїх функцій, таких як планування й фінансування, серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація являє собою, насамперед, адміністративну міру, при реалізації якої право прийняття рішень, як і раніше, залишається за центральними державними міністерствами та установами зі спеціальним статусом;
- у випадку деволюції центральний уряд передає певні повноваження й функції нижнім рівням уряду. Основна мета в цьому випадку полягає у наближенні уряду до населення, підвищенні його прозорості і підзвітності. У цих умовах місцевий уряд діє в загальних політичних рамках, установлених центральним урядом, але функціонує автономно в плані реалізації своїх функцій.

Основними цілями децентралізації є підвищення ефективності державного сектору та якості життя населення. Децентралізація розглядається як невід'ємний елемент рішення проблем, викликаних зростанням вимог, з якими зустрічаються державні органи, зростанням надій населення на більш ефективне виконання державними установами своїх функцій. Із погляду політики, децентралізація повинна сприяти поліпшенню планування й більш ефективній роботі державних служб та її органів, при цьому враховувати місцеві потреби й умови (при одночасному досягненні регіональних і національних цілей).

Серед причин проведення децентралізації у системі державного управління визначають:

- ефективність: підвищення адміністративної й економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб;
- прозорість: чітко простежується зв'язок між коштами, виплаченими платниками податків, і рівнем послуг, забезпечених на місцевому рівні;
- субсидіарність: ретельність підвищується, якщо забезпечувати підлеглисть демократично обраних посадових осіб своїм виборцям;
- мобілізація: широка колективна участь місцевого населення в діяльності місцевих установ повинна зміцнювати процеси прийняття рішень і розвитку демократії.

У багатьох країнах проведення децентралізації диктується економічними причинами.

Здійснення певних функцій на національному або навіть на регіональному рівні може бути пов'язано із значно більшими витратами, тоді як їхнє здійснення на місцевому рівні може бути менш витратним.

Децентралізація впроваджується також із метою зміцнення демократії: шляхом наближення рівня, на якому приймаються рішення, до тих, на кого найбільше впливають дії уряду. У результаті очікується, що здійснення функцій державними установами покращиться, так як на різні потреби й запити населення будуть відповідати місцеві посадові особи, краще обізнані про потреби населення. Суттєвою рисою децентралізації повинна бути суспільна підзвітність, що дозволить забезпечувати демократичний контроль місцевих органів влади. Таким чином, громадяни повинні впливати на рішення, прийняті виборними органами місцевої влади.

14.2 Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах

Орієнтація нашої держави на країни Європейського Союзу та пошук найбільш оптимальної моделі управління державою є основним чинником розвитку державотворення, утвердження автономності інституту місцевого самоврядування.

Вітчизняні науковці вважають, що наша країна є однією з найбільш централізованих держав Європи, а місцеве самоврядування перебуває тільки на шляху реального становлення, тому демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства неможливі без проведення децентралізації та деконцентрації державних функцій і повноважень [1-9].

Тому потрібно використовувати досвід європейських країн для утвердження місцевого самоврядування в Україні, аналізувати тенденції наділення місцевих територіальних громад широкими повноваженнями під власну відповідальність, яка повинна бути законодавчо закріплена.

Одним з прикладів може бути сусідня країна Польща, де реформування системи місцевого самоврядування розпочалося з прийняття у березні 1990 року закону «Про місцеве самоврядування» і означало перший крок реформи місцевих органів влади в Польщі, а Конституція 1997 року визначила, що Польща є унітарною державою, в якій місцеві органи влади забезпечують децентралізацію державної влади.

Відповідно до діючого польського законодавства стосовно місцевого самоврядування, первинною одиницею місцевих органів влади є муніципалітет (комуна), юрисдикція якого охоплює всі питання, які відносяться до компетенції муніципалітету. Розрізняють два основних види обов'язків: обов'язкові функції і повноваження, делеговані державними адміністраціями.

Обов'язкові функції можуть регулюватися тільки парламентськими актами. У даний час до юрисдикції польських муніципалітетів відносяться такі питання:

- використання землі, питання місцевого розвитку і захисту довкілля;
- утримання місцевих доріг, мостів і організація вуличного руху;
- водопостачання, каналізація, вивіз сміття, електро- та газопостачання;
- місцевий громадський транспорт;
- охорона здоров'я та соціальні послуги житловий фонд;
- дошкільні та шкільні заклади освіти;
- культура, фізична культура та спорт;
- утримання місцевих ринків, парків та кладовищ;
- громадська безпека та пожежна охорона;
- утримання громадських будинків, які знаходяться в комунальній власності.

Механізм здійснення передачі частини своїх повноважень і обов'язків передбачає такі форми:

- за законом;
- за договором, тобто на підставі домовленості.

Стаття 8 Закону «Про місцеве самоуправління» визначає, що делеговані завдання гміни можуть включати діяльність, пов'язану з реєстрацією актів громадського стану, видачею паспортів, ідентифікаційних документів і водійських прав, обліком населення, пропискою громадян, організацією цивільної оборони та санітарного захисту, а також завданнями із сфери соціальної допомоги [3, с. 258].

На виконання делегованих завдань гміна отримує фінансові ресурси у розмірі, необхідному для виконання даних завдань. Конкретні правила та терміни переказу ресурсів для гміни встановлюються конкретним законом, який покладає на гміну обов'язок виконання делегованих завдань, або визначаються на основі домовленості. У випадку недотримання строків платежів на користь гміни стягується пеня у розмірі, який встановлений для недоїмки по податках.

Слід зауважити, що проблема затримок у виплаті вищезгаданих ресурсів державою є однією з основних фінансових проблем польських гмін. Хронічний ріст дефіциту державного бюджету має наслідком спроби перенесення цього тягаря на плечі органів місцевого самоврядування. Для підтвердження фінансової стабільності гміна має право призначати до 1% власного бюджету в резервний фонд [4, с. 29].

Вивчаючи досвід реформування системи місцевого самоврядування Італії, дослідники *О. Лазор та І. Шеленницька* зазначають, що у законодавстві країни розрізняють два основних види децентралізації:

– політична чи конституційна – передача публічних функцій органам місцевого самоврядування нижчого рівня;

- адміністративна – відокремлення від центральних органів функцій або владних апаратів.

У свою чергу, адміністративна децентралізація проявляється у трьох видах:

– ієрархічна – зміщення компетенції на користь територіальних підрозділів державного апарату (на зразок децентралізації);

– інституційна – передача адміністративних функцій місцевому самоврядуванню;
– функціональна децентралізація – перенесення адміністративно-державних функцій щодо надання соціальних послуг на органи та структури приватного чи громадського сектора [5, с. 74].

Прийнятий 15 березня 1997 року закон визначив передачу функцій і завдань держави областям та міським одиницям згідно з проголошеним принципом субсидіарності, диференціації та адекватності. Цей закон отримав назву «Закон Бассаніні» і мав на меті проведення широкої загальної децентралізації стосовно функцій областей та місцевих органів влади без проведення конституційних змін щодо федералізації. Закон Бассаніні визначав наступні найголовніші принципи децентралізації:

Принцип субсидіарності. Відповідно до нього сукупність завдань і функцій держави передається органам, ближчим до громадян, а саме комунам, водночас місцеві органи передають функції, що є «надкомунальними» за змістом у випадках, коли надані компетенції неадекватні і не можуть бути застосовані та здійснені у повному обсязі.

Принцип доповнення. Згідно з цим принципом областям передаються додаткові компетенції, які не можуть бути передані міському врядуванню.

Принцип ефективності та економності. Передача певних функцій повинна бути ефективною та економною у виконанні їх областями, провінціями та комунами. За умови виявлення наслідків неефективності та неекономності через реалізацію наданих повноважень, відповідно до закону, законодавець на мотивований запит області, провінції чи комуни може зробити відповідний висновок щодо таких повноважень, функцій, передача яких виявилася недоцільною.

Принцип співпраці між державою, областями та місцевими органами. Цей принцип є конституційно закріпленим та гарантованим законодавством держави. Стосується він всебічної підтримки на державному рівні процесів співпраці, його метою є сприяння виявленню ініціатив областей, провінцій та комун Італії в межах Європейського Союзу.

Принцип відповідальності та єдності адміністрування. Сутність цього принципу полягає в чіткому визначенні відповідальності (політичної, адміністративної, цивільної, кримінальної). Відповідальність за виконання кожної послуги в межах адміністративної діяльності покладається на єдиний відповідальний орган – єдиноначальний чи колегіальний.

Принцип адекватності тісно пов'язаний з принципом субсидіарності (мається на увазі адекватність та співмірність повноважень, що делегуються, до можливостей відповідних інституцій).

Принцип диференціації. При делегуванні повноважень законодавець має враховувати різноманітність характеристик органів, яким передаються функції (структурні, організаційні, територіальні, демографічні та інші особливості).

Принцип фінансового покриття вказує на те, що фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень здійснюється органом, який їх делегує.

Прийняття «Закону Бассаніні», мало надзвичайно важливе значення для розширення повноважень місцевого самоврядування та утвердження його як самостійного інституту в здійсненні публічної влади.

Швеція є європейською країною, в якій сучасна система територіальної організації влади обумовлена формою її державного устрою як унітарної відносно децентралізованої держави і включає три рівні управління: загальнонаціональний, регіональний та місцевий. Відносно децентралізований характер Шведської держави обумовлений тим, що на субнаціональних територіальних рівнях (лен, комуна) застосовується змішана модель управління – поєднання прямого державного управління на місцях із широким місцевим самоврядуванням [5, с. 32].

На загальнонаціональному рівні функціонують вищі та центральні органи влади (глава держави – король Швеції, парламент – Риксдаг, уряд, міністерства та інші центральні відомства). На регіональному рівні державне управління здійснюють управління ленів та державні органи, а на місцевому рівні – місцеві державні установи [5, с. 33].

У Швеції існують чотири типи органів місцевого самоврядування:

- 1) світські «первинні муніципалітети», які у побуті називаються просто муніципалітетами;
- 2) світські «вторинні муніципалітети», які, як правило, називаються окружними радами;
- 3) територіальні одиниці Церкви, відомі як парафії;
- 4) регіональні одиниці Церкви, відомі як єпархіальні об'єднання.

І світська, і церковна влада можуть співпрацювати через спеціалізовані організації, відомі відповідно як федерації органів місцевого самоврядування та міжпарафіальні федерації [6, с. 85]. Муніципалітети є незалежними юридичними особами, чия автономія закріплена Шведською Конституцією.

Система територіальної організації влади в Швеції базується на чіткому розмежуванні сфер компетенції державної влади та місцевого самоврядування з одного боку та розмежування сфер компетенції між комунами різного територіального рівня – з другого. Таке розмежування періодично змінюється: окремі функції з відання державної влади переходять до сфери компетенції комун і навпаки. Наприклад, до відання держави від комун перейшли питання охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю (поліція) та частково – шляхове господарство і працевлаштування населення, а до сфери компетенції комун перейшли питання освіти.

Головним принципом центрального уряду в його відносинах з місцевою владою було обмеження ролі міністерств центрального уряду прийняттям рішень загальнодержавного характеру та розподіл ресурсів.

Тому у наданні послуг на місцевому рівні центральний уряд повинен довіряти субнаціональним органам влади й покладатися на них. Втім, присутність центрального уряду на окружному рівні є дуже відчутною завдяки призначенням до адміністративних рад; крім того, захист своїх інтересів на місцевому рівні він здійснює і через переговори та укладання угод з муніципальними службовцями. Таким чином, функції загальнодержавних органів настільки переплелися, що важко визначити кордони між центральними та місцевими інтересами [6, с. 88].

Франція одна з тих західноєвропейських країн, досвід якої може бути використаний у сфері децентралізації державного управління в Україні. Стаття 72 Конституції Французької Республіки гласить, що територіальні громади здійснюють управління вільно, обраними радами за такими принципами:

- ліквідація нагляду з боку держави та її заміна контролем законності рішень місцевих громад з боку префекта, а також делегування владних повноважень мерам та головам генеральних та регіональних рад;
- делегування певних функцій від держави місцевим органам влади з одночасною передачею фінансових та людських ресурсів для їх реалізації;
- регіони, що досі мали статус державної одиниці, були наділені статусом повноправної територіальної громади;
- юридична та фінансова автономія місцевих громад, повна відсутність ієрархії та нагляду між ними [7, с. 58].

Розподіл повноважень та компетенції між усіма гілками влади є важливим чинником якісного державного управління в Федеративній Республіці Німеччина. Стаття 28 Конституції німецької республіки проголошує, що в кожній з німецьких одиниць урядування – землях, округах та громадах – жителі повинні бути представлені органом, який обирається на загальних вільних і таємних виборах. Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад, у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту [8].

Німеччина має чотири рівні урядування: федеральна влада, 16 земель, округи й громади. Система місцевого самоврядування, що розвинулася в Німеччині, являє собою систему регіонального підпорядкування. Розв'язання місцевих проблем федеральний уряд покладає на землі, останні, у свою чергу, – на органи місцевого самоврядування. Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад, у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту. У шести найбільших землях Західної Німеччини адміністративні функції істотно децентралізовані і передані адміністративним районам, створеним у межах цих земель на чолі з чинownikами районних органів. Головним обов'язком адміністративних районів є координація ведення справ у межах своєї юрисдикції. Їх функції визначаються принципом розумної підпорядкованості: тобто вони вирішують питання, які вимагають широкого контролю і більших ресурсів, ніж мають громади, а також питання, які не мають такого масштабу, як у земельних адміністративних одиницях.

Законодавством закладений високий ступінь розмежування повноважень між територіальними рівнями, на практиці існує значна взаємозалежність між федеральною владою, землями та місцевою владою. Окрім взаємозалежності між рівнями урядування є широка взаємодія у горизонтальному плані, коли, наприклад, асоціації громад чи земель опікуються певними сферами суспільного життя, як освіта, автошляхи та пожежна охорона [9, с. 12].

Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Німеччині, Польщі та Швеції пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення. Першим важливим кроком до побудови демократичної децентралізованої держави повинна бути територіальна реформа, підкріплена фінансово, а також вдосконалення вітчизняного законодавства, запровадження принципу субсидіарності, розмежування компетенції та повноважень між місцевою та державною владою, створення виконавчого органу районних та обласних рад з одночасною ліквідацією районних державних адміністрацій та реформуванням з пріоритетом на контрольно-наглядові функції обласних державних адміністрацій, для чого буде необхідно передати під контроль голів областей та районів частину службовців, задіяних у місцевих державних адміністраціях – як це було зроблено у Франції після 1982 р., в Італії та Польщі після того, як було створено самодостатні та політично незалежні регіони.

14.3 Ресурси регіонального розвитку та їх роль у визначенні стратегічних пріоритетів держави

Управління регіоном на кожному рівні влади має свої цілі, що потребує відповідного ресурсного забезпечення. Відтак, важливого значення набуває відповідність та адекватна субординація цілей і ресурсів на різних ієрархічних рівнях.

Розвиток регіону неможливий без закріплення за ним ресурсів, які відповідають виду і обсягу завдань, що стоять перед адміністративно-територіальним утворенням.

Ефективність реалізації регіональної стратегії розвитку ґрунтується на загальних факторах:

- людських ресурсах – кількості, кваліфікації і вартості робочої сили;
- фізичних ресурсах – кількості, якості, доступності і вартості об'єктів державної та комунальної власності;

- ресурсах знань – сумі наукової, технічної і ринкової інформації, що справляє вплив на можливості виробництва і реалізації товарів та послуг;
- грошових ресурсах – кількісній і вартісній характеристиці капіталу, що має бути акумульований у межах регіону і спрямований на фінансування програм підтримки стратегічного плану;
- інфраструктурі як сукупності допоміжних галузей виробничої та невиробничої сфери, що на регіональному рівні відображає наявні і потенційні можливості розвитку регіону.

Умови та особливості розташування регіону має надзвичайно важливе значення при розробці регіональних стратегій розвитку.

Особливо це стосується доступу до природних ресурсів, ринків збуту, шляхів транспортування, а також наявності інформаційної інфраструктури. У ринкових умовах розвитку матеріальні ресурси, безперечно, відіграють одну з головних ролей: земля, фонди, природні ресурси є видимою обліковуваною частиною ресурсного потенціалу регіону і на нього, як правило, найбільше звертається увага розробників стратегії. Тому чіткість обліку, прогноз запасів у майбутньому, шляхи оптимального використання є фундаментом розробки стратегії.

Безперечно, на нинішньому етапі розвитку, обґрунтованість, правильність прийняття управлінських рішень безпосередньо залежить від рівня використання інформаційних ресурсів і застосування багатоваріантних методик розрахунків. Для одержання та використання місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування об'єктивної, актуальної та достовірної інформації необхідним є спеціально організований збір, обробка і подання даних особам, які приймають або готують рішення.

Іншими словами, виникає потреба у створенні інформаційної індустрії з потужною інфраструктурою, яка забезпечуватиме розподіл видів та обсягів одержання інформації, юридичну правомірність, повноту, достовірність, актуальність тощо. Така інформаційна інфраструктура реалізується у формі геоінформаційних систем (ГІС), базовим компонентом яких є цифрова картографічна продукція.

Основним моментом розробки моделі й відповідної регіональної ГІС є вибір інформаційних показників – індикаторів стійкого розвитку, за якими можлива оцінка характеру змін, що відбуваються у регіоні. Слід зазначити, що показники здатні виконувати функції індикаторів стійкого розвитку тільки у сукупності економічних, екологічних і соціальних категорій розвитку.

Формування організаційно-функціональної структури регіональної ГІС, має ґрунтуватися на різноманітній картографічній інформації для вирішення наступних завдань:

- створення єдиної інформаційної бази даних ресурсного забезпечення регіону з метою вирішення проблеми узгодження цілей регіонального розвитку і ресурсів, необхідних для їх досягнення;
- проведення комплексного аналізу території за індексом регіонального розвитку для визначення певних груп територій за комплексною характеристикою соціально-економічного розвитку;
- визначення складових потенціалу регіонального розвитку;
- оцінювання відповідності сучасного стану території її внутрішньому потенціалу;
- розробки концепції реформи адміністративно-територіального устрою;
- обґрунтування нової моделі територіального поділу і устрою.

Та разом з тим, слід зазначити, що сучасний рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, реалізація можливостей мережі Інтернет у процесі стратегічного планування обумовили виникнення ще одного фактору впливу на розробку стратегії регіонального розвитку, пов'язаного із формуванням Інтернет-економіки.

Аналіз ресурсного потенціалу регіону має складатися із наступних частин: ретроспективного аналізу; комплексної оцінки наявного ресурсного потенціалу; визначення запасів ресурсів; визначення альтернативних ресурсів (ресурсів-замінників); визначення необхідності залучення зовнішніх ресурсів; порівняння взаємозамінних ресурсів з капіталоємності, енергоємності, величини запасу, інвестиційної привабливості, можливостями використання. Також потрібно провести перспективний аналіз наявності ресурсів. У результаті такого аналізу створюється база стратегічних ресурсів, необхідних для виконання стратегічного плану.

Окреслення наявності реальних ресурсів на регіональному та місцевому рівнях дозволить ґрунтовніше підходити до визначення оптимальних шляхів досягнення цілей і завдань стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіону.

14.4 Територіальні органи центральних органів виконавчої влади

Територіальні органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Києві та Севастополі. Разом з власне апаратом відповідного центрального органу (міністерства, державного комітету) вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості, яка отримала визначення як система міністерства або система державного комітету.

Зазвичай, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій як підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам. Ці підрозділи реалізують на відповідній території політику держави та функції державного управління в питаннях охорони здоров'я, освіти, культури, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій.

Особливу групу становлять місцеві органи (територіальні підрозділи) міністерств і державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питанні реалізації державної політики у регіонах і є по суті «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їх представництвом на місцях. До їх складу належать: управління, відділи Міністерства внутрішніх справ; управління Міністерства юстиції; податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації; територіальні відділення Державної митної служби; територіальні відділення Антимонопольного комітету; відділення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку; управління, відділи Служби безпеки України, управління, відділи Державного комітету статистики; управління, відділи Головного контрольно-ревізійного управління; управління Державного комітету у справах захисту прав споживачів тощо. Більшість цих органів беруть участь у реалізації економічної і соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Кожен із цих органів у межах дорученої йому сфери відання організовує виконання законодавчих актів та контроль за їх реалізацією; прогнозує перспективні напрямки і стратегічні цілі, бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного та соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньоорганізаційного забезпечення роботи. Крім загальних, вони виконують на відповідній території і спеціальні функції. Так, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки. Територіальне відділення Фонду держмайна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо. Трансформація структури ЦОВВ в Україні та їх функцій у ході адміністративної реформи передбачає реформування ключових елементів системи місцевих (територіальних) органів міністерств і державних комітетів [2].

Як приклад, розглянемо діяльність територіальних підрозділів Державного казначейства України.

Так, у грудні 2005 року Кабінет Міністрів України своєю постановою № 232 «Питання Державного казначейства України» затвердив Положення про Державне казначейство України. З цього часу Державне казначейство України є урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства фінансів, яке і складається з Державного казначейства України та його територіальних органів – Головних управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з управліннями у районах, містах і районах у містах.

Держказначейство України керується у своїй діяльності Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України.

Органи Державного казначейства України здійснюють такі функції:

- установлюють порядок відкриття та відкривають рахунки в національній валюті у головних управліннях Державного казначейства України та Державному казначействі України для зарахування до державного бюджету доходів та інших надходжень;
- здійснюють розподіл платежів між загальним та спеціальним фондами державного бюджету, між державним і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами та перераховують за належністю розподілені кошти;
- формують розрахункові документи і проводять повернення платежів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджету;
- формують розрахункові документи і проводять відшкодування податку на додану вартість на підставі висновків органів Державної податкової служби або судових рішень;
- здійснюють відрахування дотацій відповідним місцевим бюджетам;
- ведуть бухгалтерський облік платежів;
- установлюють порядок складання та складають оперативну, місячну, квартальну та річну звітність про виконання державного бюджету за доходами та іншими надходженнями відповідно до кодів бюджетної класифікації та подають її відповідним органам;
- надають інформацію про виконання державного бюджету за доходами та іншими надходженнями органам стягнення [12].

Рахунки для зарахування платежів до державного бюджету відкриваються на балансі Головних управлінь Державного казначейства України та Державного казначейства України (центральний апарат). Зазначені рахунки відкриваються відповідно до Плану рахунків та Інструкції про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій по виконанню бюджетів у системі Державного казначейства України у розрізі кодів бюджетної класифікації та територій.

Список використаної і рекомендованої літератури

Борденюк В.І. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української академії державного управління. – 1996. – № 3. – С. 129.

Корнієнко М. Місцеве самоврядування і «урядова вертикаль» // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4 (5). – С. 40.

Децентрализация : Эксперименты и реформы. Под редакцией Тамаша М. Хорвата. Органы местного самоуправления в центральной и Восточной Европе : В 3 т. Том 1. – Будапешт : Венгрия, 2000. – 484 с.

Зварич І.Т. Етнополітика в Україні : регіональний контекст. – К. : Дельта, 2009. – 320 с.

Лазор О., Шелепницька І. Законодавче забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та муніципальної служби Італії // Вісник НАДУ при Президентіві України. – К., 2006. – Вип. 4.

Перспективи розвитку місцевого самоврядування : досвід України та Швеції. Аналітичний бюлетень. – Київ, 1998. – 124 с.

Девемі Ж-Ф. Місцеве управління у Франції // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентіві України : В 4 ч. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : вид-во УАДУ, 2000. – Ч. II.

Конституция Федеративной Республики Германия. Конституции государств Европы : В 3 т. Т.1 / Под. общей редакцией Л.А. Окунькова. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 824 с.

Линьов К. Сутність та співвідношення централізації та децентралізації у державних ієрархіях // Актуальні проблеми державного управління : Наук. зб. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3(15). – С. 179-190.

Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». Вип. 3 (9). Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. – 377 с.

Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3227-15>.

Юрій С.І. Казначейська система : Підручник / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 590 с.