УДК 352(477)

Парамонов А.А.,

аспирант Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, член-корреспондент Инженерной академии Украины, заслуженный строитель Украины, первый заместитель городского головы г. Харькова (Украина, г. Харьков)

ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В РЕЗУЛЬТАТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Проанализированы проблемы реформирования местного самоуправления в Украине в контексте европейских стандартов. А также влияние социально-экономических трансформаций на формирование современной модели территориальной организации власти.

Ключевые слова: территориальная организация власти, европейские стандарты, устойчивое развитие, модернизация, трансформация, модель.

Постановка проблемы. На протяжении многих лет продолжаются поиски оптимальных путей осуществления административной, административно-территориальной и других структурных реформ, ориентированных на изменение территориальной организации власти, которые выявили различные подходы к конституционным, социально-экономическим и политическим изменениям. Проблемными остаются вопросы отношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, центральных и местных органов государственной исполнительной власти, перераспределения финансовых потоков, территориального деления на региональном и местном уровнях и т.д.

Все это делает актуальным исследование вопроса повышения эффективности осуществления публичной власти на региональном уровне, главной целью которой должно быть создание способной к самосовершенствованию и саморегуляции децентрализованной модели органи-

зации власти, способной в условиях рыночной экономики эффективно влиять на процессы социально-экономического и культурного развития и обеспечивать качественный уровень предоставления управленческих услуг населению на уровне европейских стандартов.

Анализ последних исследований и публикаций. Можно долго перечислять представительное поле научных исследований различных аспектов данной проблематики. Сосредоточим свое внимание на использованных в работе трудах таких авторов, как Т.Н. Безверхнюк, С.Е. Саханенко, Э.Х. Топалова [1], И.С. Кондиус [2] и А. Заяц [3].

Цель статьи. Одним из важнейших признаков трансформационных преобразований в стране является развитие местного самоуправления. Есть главная цель повышения эффективности территориальной организации власти — построение децентрализованной модели организации власти, которая была бы способна в современных условиях трансформационных изменений в мире результативно и эффективно влиять на процессы социально-экономического и культурного развития, учитывая при этом экологическую составляющую модели устойчивого развития современного региона.

Изложение основного материала. Перспективы успешного социально-экономического развития страны во многом зависят от возможностей промышленно развитых регионов и научно-образовательных центров, таких как Харьков, который одновременно является мощным промышленным и научным центром, осуществляет большие отчисления в государственный бюджет и уже хотя бы в силу этих обстоятельств заслуживает особого внимания к перспективам своего дальнейшего развития.

И все же не нужно забывать и о том факте, что усиление диспропорций в развитии регионов не способствует становлению гражданского согласия и реализации целого ряда необходимых стране современных реформ, особенно актуализируется это в условиях европейской интеграции Украины и преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса. Поэтому очевидно, что в повестке дня стоит вопрос о повышении эффективности территориальной организации власти в условиях трансформационных изменений в обществе.

Как отмечают большинство специалистов-ученых, модернизация как процесс предусматривает не только внедрение экономических изменений, но и реформирование большинства сфер общественных отношений, ключевыми среди которых являются отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Выполнение европейского принципа субсидиарности, закрепленного Маастрихтским договором от 1992 года, предусматривает возможность выполнения тех функций и полномочий, с которыми органы местного самоуправления могут справиться самостоятельно, без вмешательства со стороны центральной власти. В Украине этот принцип не выполняется через закрепление в Конституции 1996 года других принципов — принципов централизации власти. Поэтому развитие местного самоуправления в нашей стране замедленное — это нужно менять, если мы хотим приобщиться к европейской модели управления и устойчивого развития.

Предполагалось сделать определенные шаги в этом направлении, которые могли бы привести к положительным сдвигам в этом направлении, в частности расширение полномочий местных органов власти, создание агентств регионального развития, ликвидация районных государственных администраций и предоставление только надзорных функций областным. Но все эти меры встретили сопротивление, и реализовать их так и не удалось. Между тем сегодня в Украине сформировано законодательное поле по формированию качественно новой политики модернизации, в реализации которой местные органы власти могут и должны занять видное место.

Модернизация государственной экономической политики — это прежде все-

го создание условий для максимально полного использования потенциала регионов, каждого субъекта социального и экономического развития на местном уровне. И именно в этом аспекте должна быть реализована инициатива органов местного самоуправления для успешности проведения реформ и ускорения процессов модернизации экономики страны. Важной предпосылкой обеспечения высокого уровня сбалансированного национального развития является формирование стратегий устойчивого развития регионов страны.

Стратегия обеспечения устойчивого развития региона — это долгосрочный план действий, направленный на достижение устойчивого развития региона, а именно: поиск существующих потенциалов и выявление соответствующих резервов, которые обеспечат сбалансированное устойчивое развитие всех сфер региональной системы: социальной, экономической и экологической.

Правильно выбранное стратегическое направление обеспечения устойчивого развития будет способствовать правильной постановке качественно новых целевых ориентиров, последовательному и эффективному решению приоритетных проблем по обеспечению устойчивого развития в регионе, концентрации на них усилий и ресурсов, а значит, позволит в максимально короткий срок с наибольшей эффективностью достичь устойчивого развития региона. Этот курс будет способствовать и реализации последовательной сбалансированной социальной, экономической и экологической политики, выбору эффективных организационных решений для обеспечения высокого уровня жизни населения, обеспечению экономического роста при сохранении экологически безопасной окружающей среды, быстрой адаптации управленческой структуры региона к быстро меняющимся требованиям в направлении обеспечения устойчивого развития региона.

И.С. Кондиус предлагает следующую классификацию стратегий устойчивого развития того или иного региона:

стратегия устойчивого развития, которая базируется на первоочередности укрепления экономической базы региона как основы удовлетворения материальных и духовных благ населения при обеспечении сбалансированной устойчивости наращивания социально-экологического потенциала. Этой стратегии развития целесообразно придерживаться тем регионам, которые уже достигли сбалансированного развития всех составляющих системы для фиксации достигнутого и дальнейшего повышения уровня социо-эколого-экономического развития региона;

стратегия приоритетности социального развития, которая направляется на первоочередность решения социальных задач региона при поддержке надлежащего уровня ее эколого-экономического потенциала, обеспечит достижение сбалансированного устойчивого развития;

стратегия наращивания экономического потенциала, которая требует первоочередности решения ее экономических проблем, прежде всего роста ВРП региона, роста финансовых ресурсов и наращивания экономической базы региона как основы удовлетворения материальных и духовных благ населения при поддержке надлежащего уровня социально-экологического развития;

стратегия экологической безопасности региона, сущность которой заключается в повышении экологической эффективности использования имеющегося производственного, научно-технического, интеллектуального потенциала региона с целью предотвращения экодеструктивных тенденций в его экономическом и социальном развитии, что обеспечит поддержку и постепенное улучшение качества окружающей среды и, как результат, достижение сбалансированного устойчивого развития региона;

стратегия социо-экономического сбалансирования, сущность которой заключается в аккумулировании внутреннего потенциала для выявления, нейтрализации социально-экономических деструктив и сохранения эффективных условий экологизации региона, позволит «подтя-

нуть «показатели социально-экономического до уровня экологического развития для обеспечения сбалансированной устойчивости региональной системы;

стратегия социо-экологического сбалансирования, задачей которой является приведение уровня социальной и экологической сферы устойчивого развития региона до соответствующего уровня экономического развития, что приведет к сбалансированному состоянию и поддержке этого состояния в течение длительного периода. Инструментом обеспечения данной стратегии должны стать взвешенная социальная и природоохранная политика региона;

стратегия эколого-экономического сбалансирования, предусматривающая внедрение и эффективное использование новейших технологий и инструментов региональной политики устойчивого развития, направление финансовых потоков на разработку и внедрение результатов научных и прикладных исследований, обеспечит повышение производительности труда и эффективности использования природных ресурсов. Такая стратегия направлена на «подтягивание» уровня экологического и экономического развития до соответствующего уровня социальной сферы, что безусловно, обеспечит устойчивость региона;

стратегия социо-эколого-экономического сбалансирования, которая применяется для регионов с разбалансированной структурой хозяйства и направляется на устранение дестабилизирующих факторов, оказывающих негативное влияние на развитие социальной, экономической и экологической сфер и поиск потенциальных источников и резервов, которые могли бы обеспечить позитивные сдвиги в направлении сбалансированного функционирования региональной системы.

Выбор того или иного типа стратегии обеспечения устойчивого развития региона осуществляется по определенным критериям, рассчитанным по собственной методике [2, с. 17–182].

Жизнедеятельность общества и система власти имеют многоуровневую иерархическую упорядоченность, объективно формируют уровни организации и управления социумами – от национального (общегосударственного) до местного (локального). Разнообразие природно-географических, социально-экономических, исторических, этнокультурных и других условий обусловливает объективную регионализацию страны. Есть разделение ее территории на качественно отличные территориальные части с теми или иными пространственными сочетаниями природных и социальных условий, с различной хозяйственной специализацией, с особыми социально-экономическими функциями, требующими соответствующих различий по управлению ими. Процессы регионализации происходят на разных уровнях территориальной организации – национальном, региональном, локальном. Они имеют свою динамику, свои тенденции развития и поэтому требуют изучения направлений таких изменений и траекторий развития. Регионализация взаимосвязана с особенностями системы власти и административно-территориального устройства.

Таким образом, обоснование новой схемы рационального административно-территориального устройства страны должно учитывать как объективные процессы многоуровневой регионализации, так и потребность в формировании действенной системы власти. В то же время система власти организуется с учетом имеющейся регионализации и действующего административно-территориального устройства страны. Наконец, процессы регионализации имеют объективную основу и в то же время испытывают субъективное влияние действующей системы власти и существующего административно-территориального устройства [1].

Новая модель территориального деления должна исходить из целевых установок административно-территориальной реформы, учитывая особенности действующей системы власти и возможности ее трансформации. Кроме того, соответствовать современным тенден-

циям распределения функций и полномочий между уровнями публичной власти. Главные задачи построения новой модели административно-территориального устройства страны — это привести в соответствие территориальное деление страны, повысить эффективность управления, способствовать последовательной децентрализации, приблизить административно-правовые услуги к населению, повысить их качество и доступность.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. Анализ социально-экономического развития регионов Украины последних лет позволяет сделать вывод, что закрепленная Конституцией Украины модель территориальной организации власти продемонстрировала недостаточную способность в условиях рыночной экономики результативно и эффективно влиять на процессы социально-экономического и культурного развития территорий и обеспечивать качественный уровень предоставления общественных услуг населению, соответствующий европейским стандартам. Можно утверждать, что поиск оптимальной модели территориальной организации власти в целом органически связан с процессом децентрализации властных полномочий с целью разграничения, сбалансирования и избежания их дублирования между местными государственными администрациями и органами местного самоуправления.

Трансформация местных органов исполнительной власти предполагает превращение этих органов общей компетенции в контрольно-надзорные органы в системе исполнительной власти путем изъятия у них и передачи соответствующим органам местного самоуправления функций и полномочий организационно-хозяйственного характера. С 1991 г. в Украине продолжается активный поиск адекватной модели территориальной организации власти в целом и организации местного самоуправления в частности. В процессе определения и уточнения формы правления, институализации власти как в центре, так и в регионах большинство политиков, местная элита, ученые придерживаются мнения о необходимости децентрализации власти, что является не только привлекательным, но и безальтернативным путем развития Украины. Именно в децентрализации власти они видят возможности сбалансирования социально-экономического развития территорий, рационального учета их культурных, этнических, исторических, демографических, экологических и других особенностей развития.

Однако очевидно, что в украинской науке этой проблематике отводится еще мало внимания, фактически указанные вопросы еще не стали предметом специального исследования. Как следствие, на современном этапе развития государства не существует всесторонне обоснованной теории и модели территориальной организации власти, которую можно было бы положить в основу разработки соответствующих политических документов, законодательных и нормативно-правовых актов, государственной политики в сфере государственного, местного самоуправления и регионального развития [3].

Таким образом, проблема совершенствования системы территориальной организации власти является сегодня чрезвычайно актуальной и требует ее тщательного и всестороннего дальнейшего исследования.

Библиографический список

1. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х.; за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. — 276 с.

2. Кондіус І.С. Визначення збалансованості розвитку регіону // Стратегія забезпечення сталого розвитку України: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 20 травня 2008 року. — У трьох частинах / РВПС України НАН України. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — Ч. 3. — С. 178—182.

3. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. Зайця. — К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002, 2002. — 928 с.

Reference

1. Bezverhnyuk T.N. European standards governance at the regional level: [monography] / Bezverhnyuk T.M., Sahanenko S.E., Topalova E.H., for the gen. red. T.N. Bezverhnyuk. — Odessa: ORIGA NAPA, 2008. — 276 p.

2. Kondius IS Determining balance of regional development // Strategy for the Sustainable Development of Ukraine: Materials of the International Scientific Conference. Kyiv, May 20, 2008. — In three parts / CSPFU Ukraine National Academy of Sciences. — K. CSPFU Ukraine National Academy of Sciences, 2008. — Part 3. — P. 178—182.

3. The territorial organization authorities in Ukraine: status and powers of local authorities and local government / by gen. red. A. Zaytsya. — K.: Publishing House «In Jure», 2002, 2002. — 928 p.

Paramonov A.A., e-mail: sergei-stepanenko21@rambler.ru
Graduate of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Corresponding Member of the Engineering Academy of Ukraine, Honored Builder of Ukraine, First Deputy Mayor of Kharkov (Ukraine, Kharkov).

FEATURES OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN THE SOCIO-ECONOMIC TRANSFORMATION

The problems of local government reform in Ukraine in context of European standards. And the impact of socio-economic transformation in the formation of the modern model of territorial organization of power.

Key words: territorial organization of power, European standards, sustainable development, modernization, transformation model.