

Шинкаръов Андрій Миколайович,

аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, 04053, м. Київ, просп. Несторівський, 4, +38 067 812 85 30, 800305sh@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0431-765X

Shynkarov Andrei Nikolaevich,

post-graduate student, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 04053, Kyiv, Prosp. Nestorivskiyi, 4, +38 067 812 85 30, 800305sh@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0431-765X

DOI: 10.32689/2617-9660-2018-2-2-94-101

МІЖСЕКТОРАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Розкриті теоретико-правові засади міжсекторального партнерства органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес-сектору та засобів масової інформації за сучасних умов реформування системи публічного управління в Україні.

Доведено, що партнерство як процес передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем чи нових можливостей та їх реалізацію. У партнерстві немає другорядного. Важливим є як процес налагодження партнерства, розвитку стосунків та узвичаєння діалогу, так і спільна діяльність, що є результатом цього процесу. Партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей. Особливо це стає очевидним, коли завдання полягає у налагодженні порозуміння, наближенні сторін, створенні умов для змін.

Налагодження партнерства вимагає спільності, взаємної зацікавленості, внеску кожного у спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне і неповторне. Це певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Зазвичай про партнерство говорять як про спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін — як у плані участі в процесі, так і в плані користі, яку отримують сторони.

Міжсекторальне партнерство — це насамперед механізм створення нових можливостей і порозуміння, руйнація стереотипів, зміна ставлення, відхід від акцентування стосунків залежності й підпорядкування, розвиток навичок спільної діяльності та об'єднання заради змін на краще. Міжсекторальне партнерство це демократія в дії.

Зазначено, що люди, організації не існують в ізоляції та часто вступають в контакт і взаємодіють з іншими. Але рівень цієї взаємодії може суттєво відрізнятись. Навіть те, що сторони називають партнерством, часто не є ним.

Партнерство як і будь-яка спільна діяльність має певні ризики та залежить від низки факторів. На характер взаємодії впливають загальний контекст та специфічні умови, норми та процедури взаємодії. Чимало залежить від готовності та бажання сторін до співпраці. Незалежність сторін у партнерстві є принциповою. Вибір на користь партнерства може зробити лише незалежна людина чи організація.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, міжсекторальне партнерство, органи влади, бізнес сектор, інформація.

INTER-SECTORAL PARTNERSHIP BODIES OF MANAGEMENT AND DECENTRALIZATION OF THE AUTHORITIES IN UKRAINE

Abstract. The article deals with the theoretical and legal principles of the inter-sectoral partnership of the authorities, citizens and their associations, the business sector and the mass media in the current conditions of reforming the system of public administration in Ukraine.

It has been proved that as a process, the partnership involves a series of joint actions, a joint search for solutions to existing problems or new opportunities and their implementation. There is no secondary partnership. Important is the process of establishing a partnership, developing relations and dialogue, and the joint activities resulting from this process. Partnership can be both a goal of activity and a mechanism for achieving goals. This is especially evident when the task is to establish an understanding, to approach the parties, to create conditions for change.

Setting up a partnership requires community, mutual interest, contribution to everyone in a joint business. The partnership involves the desire to combine efforts and resources, energy, knowledge, experience of different groups, each of which brings something in its partnership, valuable and unique. These are some networks, but not just coordinated actions by different parties, it is primarily a shared responsibility. As a rule, they talk about partnership as the way of interaction that takes into account the equality of parties most - both in terms of participation in the process and in terms of benefits that the parties receive.

An inter-sectoral partnership is primarily a mechanism for creating new opportunities and understanding, destroying stereotypes, changing attitudes, avoiding stressing relationships of dependence and subordination, developing joint activities and joining together for better change. An inter-sectoral partnership is democracy in action.

It is noted that people, organizations do not exist in isolation and often get in touch and interact with others. But the level of this interaction can vary significantly. Even what the parties call partnership is often not it.

Partnership as well as any joint activity has certain risks and depends on a number of factors. The nature of the interaction is influenced by the general context and specific conditions, norms and procedures of interaction. Much depends on the willingness and willingness of the parties to cooperate. Independence of the parties in the partnership is fundamental. The choice of a partnership can only be made by an independent person or organization.

Keywords: public administration and administration, inter-sectoral partnership, authorities, business sector, information.

Постановка проблеми. Питання партнерства та децентралізації лишається актуальним у всіх країн Європи з розвиненими ринковими відносинами. У більшості робіт сучасна регіоналізація розглядається як основа партнерства, демократизації та децентралізації національних макроекономічних систем управління з метою подавання місцевих питань протекціонізму та власне централізму. Саме цим питанням присвячена наша стаття.

Аналіз досліджень і публікацій. Аналіз публікацій за темою дослідження свідчить, що це роботи — А. Торнлі, П. Ньюмана, П. Кармайкла, Р. Родса, Я. Банча та ін. В них саме партнерство та децентралізація розглядається з позиції спільної стратегії боротьби за збереження різноманітності в управлінні та розвитку. Безперечно погоджуємось з такими дослідженнями та підтримуємо думку, що децентралізація має різні ступені та типи — деконцентрація та делегація.

Таке розуміння механізмів партнерства та децентралізації підтримують такі Європейські організації: “Організація економічного співробітництва та розвитку”, “Асамблея європейських регіонів”, “Рада європейських муніципалітетів і регіонів” та ЄС. Програмні документи цих організацій представляють регіональну різноманітність і виводять країни на спільну мету — розумне врядування на основі міжсекторального партнер-

ства, децентралізації та розумного зростання.

Мета статті полягає у розкритті теоретико-правових засад міжсекторального партнерства органів влади, громадян та їх об’єднань, бізнес сектору та засобів масової інформації за сучасних умов реформування системи публічного управління в Україні, зокрема процесів децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Партнерство і децентралізація виводять національну економіку України та притаманну їй систему управління на шлях конкурентоспроможності в глобальному просторі. Сама конкурентоспроможність має розглядатись як стратегія переосмислення регіонального та місцевого розвитку на принципі “розумної спеціалізації” і “міжрегіональної співпраці” з метою розвитку без дублювання функцій та активізації соціальної активності місцевих жителів. Власне міжсекторальне партнерство — це не є щось задане раз і назавжди, це — живий процес, зокрема за часів децентралізації всієї системи управління в Україні. Як умова діяльності партнерство означає об’єднання зусиль заради спільно визначених цілей, тобто згоду на співпрацю.

Партнерство як процес передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв’язання наявних проблем чи нових можливостей та їх реалізацію. У партнерстві немає другорядного. Важливим є як процес налагодження партнерства, розвитку

стосунків та узвичаєння діалогу, так і спільна діяльність, що є результатом цього процесу. Партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей. Особливо це стає очевидним, коли завдання полягає у налагодженні порозуміння, наближенні сторін, створенні умов для змін [1].

Налагодження партнерства вимагає спільності, взаємної зацікавленості, внеску кожного у спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне і неповторне. Це певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Зазвичай про партнерство говорять як про спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін — як у плані участі в процесі, так і в плані користі, яку отримують сторони.

Важливо, що на сьогодні все частіше говорять про міжсекторальне партнерство — партнерство органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес сектору, ЗМІ, й особливо на місцях. Як і сам термін “партнерство”, міжсекторальне партнерство має різні визначення. За однією з версій міжсекторальне партнерство — це спільна дія “трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі й задачі... В ідеальному світі метою партнерства мало б бути створення ініціативи, в рамках якої партнери співпрацювали б для до-

сягнення спільних цілей і задач, а відтак — створювали б більше. У реальному житті часто трапляється так, що партнерство — це просто ініціатива, яка існує як формальна структура, що збирає разом різні групи інтересів”. Форум лідерів бізнесу імені Принца Уельського (Велика Британія), який займався розвитком стратегічного партнерства в Центральній та Східній Європі, дає таке визначення: “Міжсекторальне партнерство — це формалізовані міжсекторальні стосунки між окремими особами і групами, у яких очікування і зобов'язання узгоджуються заздалегідь, і в основі яких лежить елемент спільного здобутку (ризик). Це — стосунки, побудовані на виконанні зобов'язання чи завдання”. Якщо умови цього визначення не виконуються, то, на думку його авторів, така взаємодія не є партнерством.

Дедалі частіше в Європі говорять саме про партнерство як механізм розвитку соціальної єдності та вирішення соціальних проблем, залучення груп, які раніше потерпали від вимушеної маргінальності, недостатньої уваги, а іноді — і відверто ворожого ставлення з боку решти суспільства. Метою партнерства виступає “об'єднання енергії, навичок та ресурсів ключових акторів: організацій публічного сектора, профспілок, волонтерських організацій, груп представників місцевих громад, — у розвитку та реалізації місцевих стратегій для подолання безробіття, бідності та соціального виключення. Таке партнерство має різні форми і покриває широкий спектр соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища”.

Відносини взаємовпливу сторін є динамічними та відкритими, зумовленими наявними ціннісними орієнтаціями, політичною культурою суспільства як цілого. Спільна робота дозволяє дійти згоди про спільні цінності і принципи, виробити спільні цілі і задачі, заходи та програми діяльності. Вона допомагає долати бар'єри між владою і людьми, ізоляцію окремих груп і більш прозоро і відповідально розподіляти ресурси задля ефективнішого вирішення проблем. Партнерство виникає, коли беруться за справу, яку самотужки вирішити неможливо. Часто один сектор — чи то влада, чи неурядові об'єднання, чи бізнес — не можуть дати відповіді, які задовольнили б усіх. Відтак, міжсекторальне партнерство не просто гасло, а необхідна умова сталого розвитку.

Значимо, що нові можливості для діалогу між різними “зацікавленими сторонами” суспільства дозволяють розглянути різні підходи, залучити свіжі ідеї та нові людські ресурси. Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, максимальне врахування усіх законних інтересів і створення умов для постійного зростання не можливе без партнерства між усіма секторами суспільства. Завдяки відмінностям між ними, кожен із секторів має унікальні знання, досвід і ресурси, які мають бути використані для розвитку громади. Тож, на зміну протистоянню та конкуренції секторів приходить взаємодоповнення і партнерство. Органи влади мають відповідні повноваження щодо прийняття рішень і ресурси для втілення цих рішень у життя. Організації громадянського

суспільства мають досвід активістів, тісні стосунки з людьми, які потребують вирішення нагальних проблем.

Саме це громадські організації приносять у партнерство з владою. Голос кожного члена громади має право бути почутим — і у цьому допомагають громадські організації.

Міжсекторальне партнерство — це насамперед механізм створення нових можливостей і порозуміння, руйнація стереотипів, зміна ставлення, відхід від акцентування стосунків залежності й підпорядкування, розвиток навичок спільної діяльності та об'єднання заради змін на краще. Міжсекторальне партнерство — це демократія в дії.

Люди, організації не існують в ізоляції та часто вступають у контакт і взаємодіють з іншими. Рівень цієї взаємодії може суттєво відрізнятись. Навіть те, що сторони називають партнерством, часто не є ним. Можна виокремити кілька рівнів взаємодії:

- “Згода на публіці” — ці стосунки добре виглядають зовні, і партнери не сперечаються відкрито і не з'ясовують стосунки на людях, однак кожен з партнерів працює ніби сам по собі.

- “Паралельні дії” — партнери працюють у межах певної узгодженої програми, однак при цьому мають різні уявлення про те, навіщо вони працюють і чого прагнуть досягти. Їм бракує спільної мети і відчуття спільної відповідальності за процес і результат того, що вони роблять.

- “Співпраця” — партнери працюють на досягнення спільної мети і взаємно доповнюють один одного.

Партнерство передбачає визначення умов та обсягів співпраці, ці-

лей та завдань спільної діяльності, очікуваних результатів тощо. Можемо говорити про “різне” партнерство і з точки зору формалізації стосунків. Так, виділяють м’яке та жорстке партнерство.

Партнерські стосунки можуть відрізнятися і з точки зору часу — як короткотермінові, так і довготривалі, стратегічні. Коли мова йде про міжсекторальне партнерство, певна річ, ця взаємодія, цей діалог мають бути сталими й орієнтованими на дотримання належного процесу як в нинішньому, так і в майбутньому.

Партнерство, як і будь-яка спільна діяльність, має певні ризики і залежить від низки факторів. На характер взаємодії впливають загальний контекст та специфічні умови, норми та процедури взаємодії. Чимало залежить від готовності та бажання сторін до співпраці.

Незалежність сторін у партнерстві є принциповою. Вибір на користь партнерства може зробити лише незалежна людина чи організація. Йдеться про те, що умовою партнерства є визнання незалежності саме у значенні непідпорядкованості однієї сторони іншій і водночас визнання взаємної потреби та взаємного впливу — взаємозалежності сторін.

Таким чином необхідно вміти та вчитися працювати разом, брати участь у діяльності на рівних, особливо за умов децентралізації. Тож, робота у партнерстві — не проста справа, особливо коли йдеться про партнерство між секторами, підтримувати яке найскладніше. Чи не найважче визнати рівноправність партнерів: кожен сектор має визнати чесноти інших секторів і використо-

вувати їх сильні сторони, а не змагатися з ними і самостверджуватися. “Рівноправність” не означає однако-вий вплив, або ресурси. Рівноправність є визнанням важливих ролей та можливостей сторін на всіх етапах співпраці.

Проаналізувавши стан реалізації секторальної децентралізації за напрямками реформи доходимо висновку про її несистемний характер. В окремих сферах робота проводилась доволі активно, отримані позитивні практичні результати, водночас за певними напрямками результати майже відсутні. Загальними проблемами для всіх напрямів секторальної децентралізації є недостатнє законодавчо-нормативне забезпечення, неналежне кадрове забезпечення як на рівні центральних і місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, наявність протиріч між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо передачі управлінських повноважень та відповідних ресурсів громадам.

На думку експертів НІСД передумовами успішного продовження роботи за напрямками секторальної децентралізації є: консолідація політичних сил у Верховній Раді України для затвердження концептуальних засад та створення необхідного законодавчо-нормативного забезпечення системних реформ у сферах охорони здоров’я, освіти, пенсійного та соціального забезпечення, житлово-комунального господарства тощо; взаємодія та координація роботи між міністерствами та ЦОВВ при проведенні галузевих реформ і визначенні моделей передачі повноважень, ре-

сурсів і відповідальності у громади на засадах субсидіарності для створення сприятливого середовища для життя людей.

Висновки. З метою продовження реалізації та забезпечення досягнення позитивних результатів секторальної децентралізації як невід'ємної складової реформи децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідно вжити передусім таких заходів щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Погодимось з експертами, що відповідним комітетам Верховної Ради України, міністерствам, іншим ЦОВВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормувати питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень; прийняти базовий закон “Про адміністративно-територіальний устрій України”, в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги та критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо; внести зміни до Закону “Про регулювання містобудівної діяльності” про внесення до переліку документів з просторового планування на місце-

вому рівні плану об'єднаної територіальної громади, який включатиме функціональне зонування території, формування інженерно-транспортної інфраструктури, благоустрою території тощо; розробити і затвердити в описовому та вартісному вигляді державні соціальні стандарти і нормативи за кожним із делегованих державою органам місцевого самоврядування повноваженням; опрацювати й унормувати питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами за межами населених пунктів та посилення державного контролю за використанням і охороною земель об'єднаних територіальних громад; унормувати питання щодо розширення повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад із надання адміністративних послуг, зокрема, у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, вчинення нотаріальних дій, інших повноважень шляхом внесення відповідних змін до законодавства [2].

У площині практичної діяльності за основними напрямками секторальної децентралізації відповідним міністерствам та ЦОВВ, обласним і районним органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування слід забезпечити реалізацію продовження роботи щодо формування мережі опорних шкіл та оптимізації мережі малокомплектних шкіл, удосконалити функціонування мережі закладів охорони здоров'я госпітальних округів для забезпечення якості та доступності спеціалізованої (вторинної) медичної допомоги населенню та збільшити кількість населених пунктів та ОТГ.

Для посилення інституційної, інформаційної та ресурсної підтримки секторальної децентралізації необхідно забезпечити ефективне функціонування Проектного офісу секторальної децентралізації та його взаємодію з регіональними Центрами сприяння розвитку місцевого самоврядування, забезпечити джерела фінансування діяльності офісу в 2019 р.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Воротін В. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних тран-

сформацій. — К.: НАДУ, 2003 р. — 357 с.

2. “*Секторальна* децентралізація в Україні: стан реалізації, проблемні питання та шляхи їх вирішення”. Аналітична записка — <http://www.niss.gov.ua/catalogue/10/0/1/>

REFERENCES

1. *Vorotin V. E.* Macroeconomic regulation in the conditions of global transformations. — K.: NAPA, 2003. — 357 p.
2. “*Sectoral* decentralization in Ukraine: state of implementation, problem issues and ways to solve it”. Analytical note — <http://www.niss.gov.ua/catalogue/10/0/1/>