

С.В. Тарабан,
аспірант кафедри економічної теорії і фінансів ХарРІ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

З'ясовано підходи щодо узагальнення організаційно-правових аспектів прийняття управлінських рішень місцевими органами державної виконавчої влади у контексті впровадження регіональної політики.

Ключові слова: регіональне управління, місцеві органи державної виконавчої влади, регіональний економічний розвиток.

Державна регіональна політика має надати динамізм регіональному соціально-економічному розвитку, повніше залучати ресурсний потенціал регіонів, використовувати переваги територіального поділу і кооперації праці. Це, у свою чергу, передбачає підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за розв'язання поточних і перспективних проблем територій.

Серед ключових завдань регіональної політики виділяється, зокрема, запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій. Ця проблема останнім часом загострилася.

Друге завдання – делегування значної частини управлінських функцій органам місцевої влади, істотне посилення їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу завдань ринкових перетворень, проблем соціальної політики, економічного та соціально-технічного розвитку, піднесення духовної сфери.

Особливого значення тут набувають питання реформування міжбюджетних відносин, забезпечення гарантованої мінімальної дохідної бази місцевих бюджетів, запровадження механізмів зацікавленості місцевих органів управління та місцевого самоврядування у зміцненні місцевих фінансів за місцевими бюджетами на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і трансфертів.

Важливий аспект проблеми – запровадження єдиних мінімальних соціальних стандартів та дієвих механізмів соціального захисту населення

незалежно від економічних можливостей адміністративно-територіальних утворень. Йдеться про те, що в умовах територіальної поляризації розвитку регіонів необхідно визначити такі механізми, які забезпечать гарантований державою соціальний захист громадян незалежно від місця їх проживання.

У процесі дослідження було узагальнено розробки видатних вчених, як В. Бакуменко, М. Барановський, В. Василенко, Ф. Заставний, В. Лексін, В. Коломійчук, Г. Саймон, Е. Смірнов, А. Швецов.

Віддаючи належне науковій і практичній значущості праць цих вчених, необхідно вказати на збереження певної невідповідності теоретичних напрацювань потребам сучасної практики державного управління.

Метою статті є з'ясування підходів щодо узагальнення організаційно-правових аспектів прийняття управлінських рішень місцевими органами державної виконавчої влади в контексті впровадження регіональної політики.

Державну регіональну політику слід розглядати як систему заходів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, покликану забезпечити ефективне управління економічними та соціальними процесами в державі в цілому та її складових.

Сьогодні особливості взаємовідносин центру і територій визначаються помітною активізацією місцевих інтересів. Для їх захисту використовуються як механізми представницької демократії і відкрите чи приховане лобіювання в структурах державної влади, за цих обставин особливого значення набуває завдання забезпечення загальнодержавних інтересів, вирішення якого неможливе без напрацювання відповідних теоретичних та практичних, засобів і механізмів.

Удосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має відбуватися з урахуванням особливостей здійснення адміністративної реформи. Це, зокрема, передбачає децентралізацію повноважень центральних органів виконавчої влади, розмежування та збалансування з метою уникнення дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Діяльність місцевих державних адміністрацій регламентується Законом України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІУ [3].

Виконавчу владу в областях, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють відповідно обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень приймає управлінські рішення та здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй радою.

Особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- дотримання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав, і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин, крім зазначених програм, їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання бюджетів;
- звіт про виконання бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [3].

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами. Вони мають печатки з зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Місцеві державні адміністрації знаходяться в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі.

На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації, структурні підрозділи, вивішуються таблички із зображенням Державного Герба України, найменуванням розташованого там органу. Зразки печаток і табличок місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації», іншими законами України [1; 3].

Місцеві державні адміністрації при прийнятті управлінських рішень у своїй діяльності керуються Конституцією України та вищезначеними законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим – крім названих також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах ж повноважень.

Місцеві державні адміністрації в межах і формах, визначених Конституцією та законами України, приймають управлінські рішення з таких питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати [3].

В управлінні місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.

У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності територіальних громад, що перебувають і їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу дарування, пожертвування.

Місцеві державні адміністрації та їх голови у своїй діяльності відповідальні перед Президентом України, відповідальні, підзвітні, підконтрольні перед Кабінетом Міністрів України.

Вони взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, а також координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, сприяють їм у виконанні накладених на ці органи завдань.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать і Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій.

За результатами роботи районної державної адміністрації голова обласної державної адміністрації може вживати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами.

Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Місцеві державні адміністрації за делеговані повноваження підзвітні та підконтрольні відповідним радам.

Голови обласних та районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних та районних рад.

Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України і приймає відставку голови місцевої державної адміністрації.

Фінансове забезпечення місцевих державних адміністрацій здійснюється за рахунок Державного бюджету України.

Для забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів за ними на праві управління закріплюється майно, яке є державною власністю.

Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів і апарату місцевої державної адміністрації в межах виділених асигнувань визначає голова місцевої державної адміністрації.

Посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, їх основні права, обов'язки, відповідальність, умови оплати праці

й соціально-побутового забезпечення визначаються Законом України «Про державну службу» [4].

Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду у розмірах і порядку, визначених законодавством.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти цих посадових осіб можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до закону.

Взаємовідносини між центром і територіями щодо регіонального розвитку мають будуватися на довгостроковій основі, із законодавчим визначенням засад державної підтримки регіонів. Процес децентралізації влади у сфері відповідальності та повноважень має супроводжуватися процесом розподілу фінансових ресурсів між державними і місцевими бюджетами. Йдеться про надання місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування таких дохідних джерел, які дозволяють їм самостійно фінансувати виконання покладених на них функцій та завдань.

Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями органів виконавчої влади [1; 2]. Це означає, що здійснення таких повноважень має фінансуватися в повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету.

Виконавча влада в особі місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування не є протилежною за своєю правовою природою системою влади. Хоча співвідношення цих систем влад не є простим.

У науці склалися три підходи до теорії місцевого самоврядування з точки зору його правової громади: громадівська, державницька та дуалістична [7; 8]. В основі першої теорії лежить уявлення про місцеве самоврядування як повністю незалежної від держави муніципальної влади, друга теорія розглядає самоврядування як децентралізацію державної влади

на рівень територіальних громад та обраних ними органів, третя є змішаною теорією, що поєднує елементи державницької і громадівської теорій.

У країнах Європейського Союзу місцеве самоврядування користується лише правовою, організаційною та фінансовою автономією щодо державної влади, а не є її різновидом [6].

Зміцнення місцевої влади та поліпшення її ефективності передбачає подальше впровадження конституційних засад місцевого самоврядування. У зв'язку з цим потребують законодавчого врегулювання питання розмежування власності окремих територіальних громад і спільної власності районних та обласних рад, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування щодо надання державних та громадських послуг населенню за принципом субсидіарності і врегулювання міжбюджетних відносин між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Вирішення цих питань дасть змогу врегулювати взаємовідносини між органами державного управління і місцевим самоврядуванням у процесі прийняття управлінських рішень, як і в багатьох випадках є досить напруженими. В основі конфліктів, що виникали упродовж останніх років, лежать причини суб'єктивного характеру – надмірна амбіційність окремих керівників, боротьба за владу і контроль над власністю.

Не секрет також, що окремі посадові особи місцевого самоврядування не змогли належним чином задіяти ресурси публічної влади, що ускладнило соціально-економічну та соціально-політичну ситуацію в окремих населених пунктах.

Для недопущення неконтрольованого розвитку подій свого часу доводилося йти на відповідне втручання з боку державних органів. На жаль, сьогодні в багатьох випадках громадська активність населення, його обізнаність щодо стану місцевого управління, використання коштів громади явно недостатньо для ефективного і своєчасного впливу на діяльність обраних посадових осіб. Це викликає необхідність зміцнення контрольних-наглядових

функцій держави. У законодавстві багатьох демократичних країн, як правило, передбачене і детально регламентоване право втручання в місцеві справи.

Розробка і реалізація ефективної державної регіональної політики та прийняття ефективних управлінських рішень безпосередньо залежить від реального розв'язання проблеми зміцнення кадрової основи місцевих органів виконавчої влади. Мають місце негативні тенденції, помилки при доборі та формуванні керівного складу місцевих органів виконавчої влади.

Нині одна з найважливіших проблем – розробка і прийняття пакета законодавчих актів, які регламентуватимуть регіональну політику в нашій державі. Законодавчу основу забезпечення реалізації Концепції державної регіональної політики, виходячи з положень Конституції України, мають скласти акти, спрямовані на впровадження концептуальних засад адміністративної реформи, реформації адміністративно-територіального устрою, міжбюджетних взаємовідносин, програми підтримки і розвитку місцевого самоврядування.

Регіональні аспекти мають знайти відображення в законопроектах про парламент, вибори народних депутатів України, про Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом з питань регіональної політики, соціально-економічне планування в Україні, місцеві податки і збори, про органи самоорганізації населення, службу в органах місцевого самоврядування, стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій, державні соціальні гарантії тощо.

Політика держави щодо адміністративно-територіальних одиниць повинна бути гнучкою і динамічною, зрозумілою і конструктивною, має враховувати місцеві та регіональні особливості, специфіку наявних в регіонах соціально-економічних проблем. В її основі – підхід до областей як до соціально-економічної цілісності, здатної розвиватися завдяки ефективній роботі всієї загальнонаціональної системи. Тому регіональна політика має спрямувати розвиток окремих територій на соціально-економічне піднесення всієї країни.

Інакше кажучи, державна регіональна політика та державне управління не повинні призвести до виникнення багатовладдя, а потім і до можливого протистояння між центральною і місцевою владами.

Тому державна регіональна політика повинна передбачати стратегічний напрям державного управління за активної участі місцевих органів державної виконавчої влади, які управляють територіями. З урахуванням цього розмежування і закріплення повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є однією з головних передумов посилення керованості економічними процесами на місцях, розв'язання соціальних проблем та прийняття ефективних управлінських рішень.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1996. – 43 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24.
3. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
4. Закон України “Про державну виконавчу службу” // ВВР України. – 1998. – № 42. – С. 760 – 765.
5. *Василенко В.А.* Теорія і практика розробки управлінських рішень: Навч. посіб. – К.: ЦУЛ, 2003. – 420 с.
6. *Коломійчук В.С., Шевчук Л.Т., Шульц С.Л.* Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону. – Тернопіль. – 2002. – С. 71-72;
7. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотипное. – М.: Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
8. *Лексин В., Швецов А.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения // Российский экономический журнал. – 2001. – № 9. – С. 41 – 47.

Taraban S.V. Organizational-legal aspects of providing of state administration are at regional level.

Approaches are found out in relation to generalization of organizaciyno-pravovikh aspects of acceptance of administrative decisions by local executive public authorities in the context of introduction of regional policy.

Key words: regional management, local executive public authorities, regional economic development.

Тарабан С.В. Организационно-правовые аспекты обеспечения государственного управления на региональном уровне.

Выявлены подходы относительно обобщения организационно-правовых аспектов принятия управленческих решений местными органами государственной исполнительной власти в контексте внедрения региональной политики.

Ключевые слова: региональное управление, местные органы государственной исполнительной власти, региональное экономическое развитие.