

О. В. Худоба,
к.держ.упр.,
старший викладач кафедри кадрової політики
та державної служби ЛРІДУ НАДУ,
м. Львів

ГОЛОВА МІСЦЕВОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ТА РОЛЬ ПОСАДИ В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розкрито сутність посади голови місцевої державної адміністрації з політико-правової точки зору та розглянуто її роль у соціально-економічному розвитку територій на сучасному етапі державного управління.

Ключові слова: державне управління, органи виконавчої влади, голова місцевої державної адміністрації, обласні та районні ради, соціально-економічний розвиток регіонів.

Державне управління первинно формувалося як комплекс спеціальних державних інститутів, процесів, процедур, систем і організаційних структур, практики і методів роботи, що спрямовані на управління суспільством та реалізуються у взаємодії з ним [4], однак суть його на практиці впродовж останніх десятиліть докорінно змінюється.

Держава реалізує свою політику через систему органів виконавчої влади, зокрема шляхом державного управління уряду, центральних органів виконавчої влади та їх територіальних представництв, місцевих державних адміністрацій і зобов'язана забезпечити належне виконання поставлених завдань. Однак питання, що назріли в суспільстві, вказують, на нашу думку, на неефективність сучасного державного управління, що підтверджується низкою чинників: криза соціально-економічного розвитку і, як наслідок, низький рівень життя переважної більшості населення; відтік підготовлених кваліфікованих кадрів у всіх сферах управління; наростаюче незадоволення громадян, що проявляється у громадянських конфліктах тощо.

Забезпечувати процеси соціально-економічного розвитку країни покликана, в першу чергу, політико-управлінська еліта, яка складає найбільш впливову частину суспільства, формує державну політику й управляє процесами її реалізації, визначає стратегічні напрями функціонування системи

державного управління. Відтак, політико-правова еліта представлена людьми, від знань, вмінь, особистих та ділових якостей яких залежить ефективність та результативність управління, що має відображення у тенденціях розвитку усіх галузей суспільного життя.

Центральною сьогодні постає проблема, пов'язана з невідповідністю статусу, авторитету перших осіб, зокрема регіонального рівня, тим завданням, які належало і належить далі вирішувати, особливо в умовах тотальної кризи.

Зазначимо, що діяльність органів виконавчої влади, зокрема місцевих державних адміністрацій, було предметом численних наукових праць. Цій проблемі приділяли увагу такі вчені, як В. Кравченко, Н. Нижник, О. Неделько, А. Онупрієнко, Т. Проценко, О. Сушинський, А. Сухорукова, Л. Хомич та ін. Деякі аспекти питання кадрового забезпечення місцевих державних адміністрацій розкриті у статтях А. Ліпенцева, В. Ковбасюка, О. Лазор та ін. Попри вагомий науковий внесок дослідників питання ролі посади голови місцевої державної адміністрації залишається недостатньо вивченим.

Метою статті є обґрунтування особливостей посади голови місцевої державної адміністрації та уточнення її ролі у системі сучасного державного управління України. Для досягнення мети передбачено вирішення таких основних завдань:

- ✓ розкрити сутність посади голови місцевої державної адміністрації з політико-правової точки зору;
- ✓ розглянути практичну “роль” посади голови місцевої державної адміністрації у соціально-економічному розвитку територій;
- ✓ обґрунтувати напрацьовані рекомендації щодо означеної тематики.

Перебуваючи у складній економічній та політичній ситуації Україна робить спроби інтегруватися, перш за все, в європейське співтовариство. Такі перспективи розвитку вимагають перегляду сучасних управлінських підходів до формування та реалізації державної політики України загалом, а особливо щодо її регіонального розвитку.

Регіональний розвиток є процесом, що потребує дієвих та ефективних інститутів, вимагаючи тісної співпраці між урядом, бізнес-організаціями та соціальними групами на кожному рівні. На думку фахівців Головного управління регіональної політики Європейського Союзу, Європейська регіональна політика повинна бути “орієнтована на перетворення проблем на можливості” [1].

Проблем у регіонах України є багато, ефективність вирішення яких впливає на такі показники, як інтегрована оцінка ефективності економіки, рівень життя та екологічної безпеки, а також конкурентоспроможність суб'єктів господарювання. За цими показниками не лише регіони, але і Україна загалом значно поступається країнам Західної і Центральної Європи.

Перший крок до стимулювання розвитку регіонів був зроблений у вигляді прийняття Закону України [7], на виконання якого розроблено та затверджено Державну, і відповідно, регіональні стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Цією Стратегією обґрунтовано, що нерівномірність регіонального розвитку та рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їх ефективність [5].

Управлінські рішення щодо виконання нормативно-правових актів Президента, КМУ та центральних органів виконавчої влади, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, підготовки та виконання відповідних бюджетів в межах своїх повноважень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці приймає місцева державна адміністрація. Керівництво місцевими справами доручається призначеному представнику центральної влади – голові місцевої державної адміністрації, посада якого є об'єктом нашого дослідження.

Голови місцевих державних адміністрацій, здійснюючи керівництво місцевими державними адміністраціями, несуть відповідальність за виконання

покладених на неї завдань [6]. Проте, така відповідальність має деякі особливості. Голови місцевих державних адміністрацій, як державні службовці найвищих рангів та категорій, повинні нести передовсім юридичну відповідальність за здійснення своїх повноважень. Поряд з тим, пріоритетною на практиці є політична відповідальність.

Основним законом України передбачено, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Кабінету Міністрів України і звільняються з посади Президентом України [5, ст. 118]. Також цією статтею Конституції визначено, що при здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій є відповідальними перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Будучи відповідальними перед особами, які займають посади, що відносяться до політичних, можемо говорити про політичну відповідальність голів місцевих державних адміністрацій.

Згідно з Законом України “Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України [6, ст. 8], який має право припинити їх повноваження у декількох випадках, жодне з яких безпосередньо не пов'язане з розвитком регіону. До них, наприклад, відноситься: порушення законодавства, втрата громадянства, визнання судом недієздатним тощо.

Аналіз нормативно-правових документів дозволяє стверджувати, що основною підставою припинення повноважень голів місцевих адміністрацій є ініціатива Президента, при чому законодавством не передбачено уточнення причини такої ініціативи.

Гіпотетично однією з причин припинення повноважень голови місцевої адміністрації Президентом можна вважати невиконання законодавства місцевими адміністраціями в контексті реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів, яку окрім Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики,

реалізують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно з їхніми повноваженнями.

Регіони України не є однаковими з економічної точки зору і порівнюються за рівнем їх економічного розвитку (визначенням рівня депресивності). Відповідно до Закону України, території (регіон, промисловий район, сільський район, місто обласного значення, населений пункт) за соціально-економічними та іншими показниками розвитку території визнаються депресивними. Депресивним може бути визнано регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 р. – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим [7].

Фахівці в галузі економіки за величиною інтегрального показника та рівня депресивності всі регіони України поділяють на декілька груп і сходяться на думці, що регіонами з найвищим ступенем депресивності є Закарпатська, Тернопільська, Рівненська та Волинські області. Найбільше розвинутими регіонами науковці вважають Одеську, Дніпропетровську та Харківську області, а проміжне місце посідають такі області як Запорізька, Львівська, Донецька та Івано-Франківська [3].

На основі проведеного нами дослідження зроблено аналіз взаємозв'язку і впливу голови обласної державної адміністрації на соціально-економічний розвиток регіону, на який поширюються його повноваження. На рис. 1 показано плинність голів обласних державних адміністрацій у регіонах з найнижчим рівнем економічного розвитку.

За інтегральним показником економічного розвитку останнє місце по Україні посідає Закарпатська область, на один щабель вище знаходиться Тернопільська область. За період з 1995 р. по 2011 р. у Закарпатській ОДА керівництво змінювалося 7 разів, тоді як у Тернопільській за цей же період зміни відбувалися 11 разів. Плідним на зміну керівництва Тернопільської обласної державної адміністрації виявився 2010 р., коли впродовж року місцевий орган виконавчої влади очолювало три різних керівника.

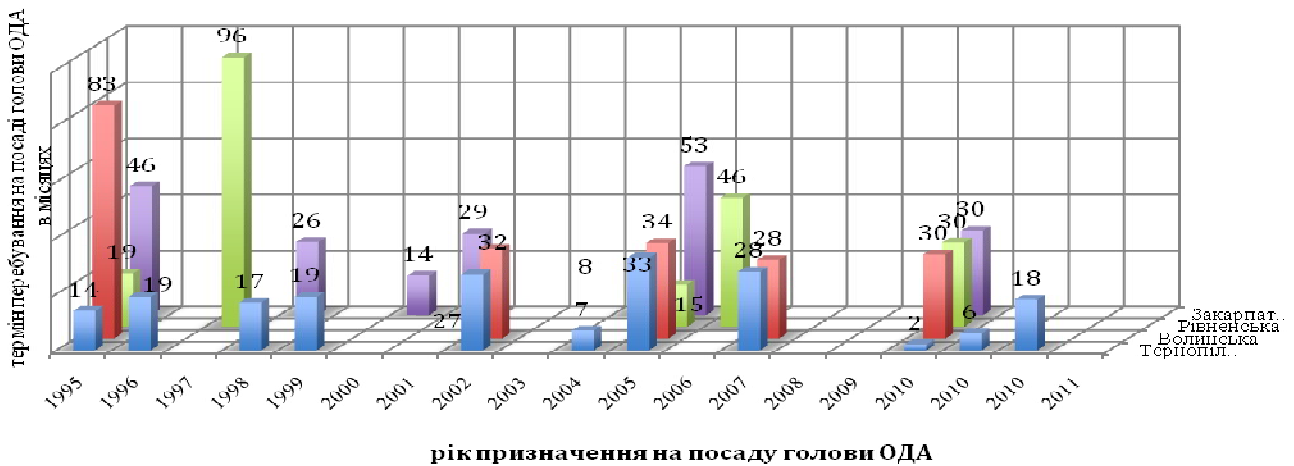


Рис. 1. Плинність кадрів на посаді голови обласної державної адміністрації у регіонах з найнижчим рівнем економічного розвитку
Джерело: укази Президента України про призначення голів обласних державних адміністрацій.

Не кардинально відрізняється ситуація щодо плинності вищих керівних кадрів регіонального рівня в областях з середнім рівнем економічного розвитку (див. рис. 2).

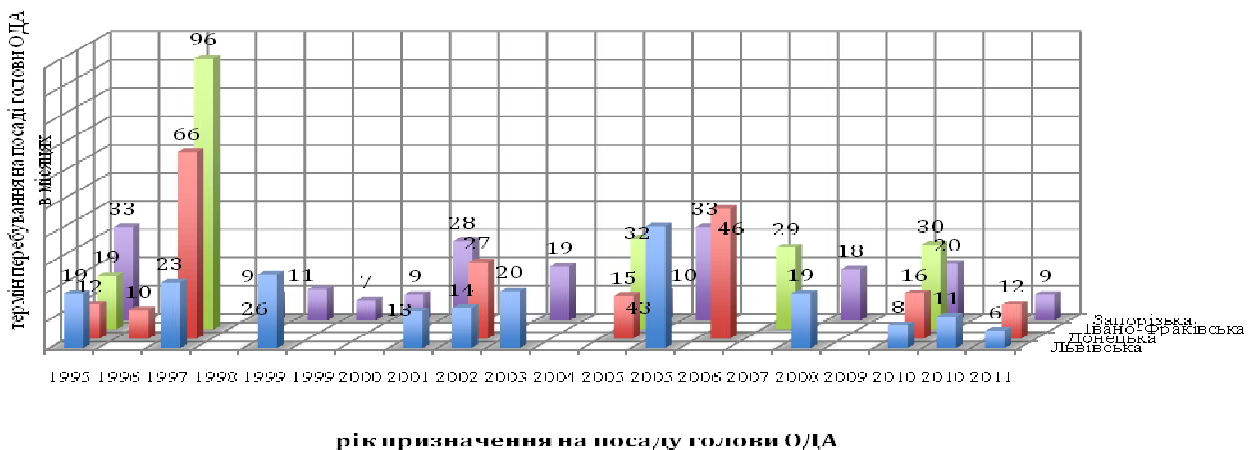


Рис. 2. Плинність кадрів на посаді голови обласної державної адміністрації у регіонах з середнім рівнем економічного розвитку
Джерело: укази Президента України про призначення голів обласних державних адміністрацій.

На представленому рис. 2 можна побачити, що частота зміни керівників на посаді голови обласної державної адміністрації варіюється від 5 (в Івано-Франківській області) до 12 – у Закарпатській. Двічі на рік змінювалося

керівництво обласної державної адміністрації в Донецькій області, а саме у 2005 р., а також тричі за півтора року (з кінця квітня 2010 р. до початку листопада 2011 р.) представляли керівництво обласної державної адміністрації у Львівській області.

У регіонах з високим інтегральним показником економічного розвитку ситуація щодо зміни керівництва обласної державної адміністрації виглядає найбільш стабільною. Одеська область, яка займає третє рейтингове місце за інтегральним показником (після Київської області і м. Київ) зазнала кадрових змін вищого керівництва шість разів, як і Харківська область. У Дніпропетровській області напруженими були період з 1995 по 1999 рр., коли за цей період посаду голови обласної державної адміністрації займали кожного року нові кадри, а також 2005 р., за який зміна керівництва відбулася тричі (див. рис. 3)

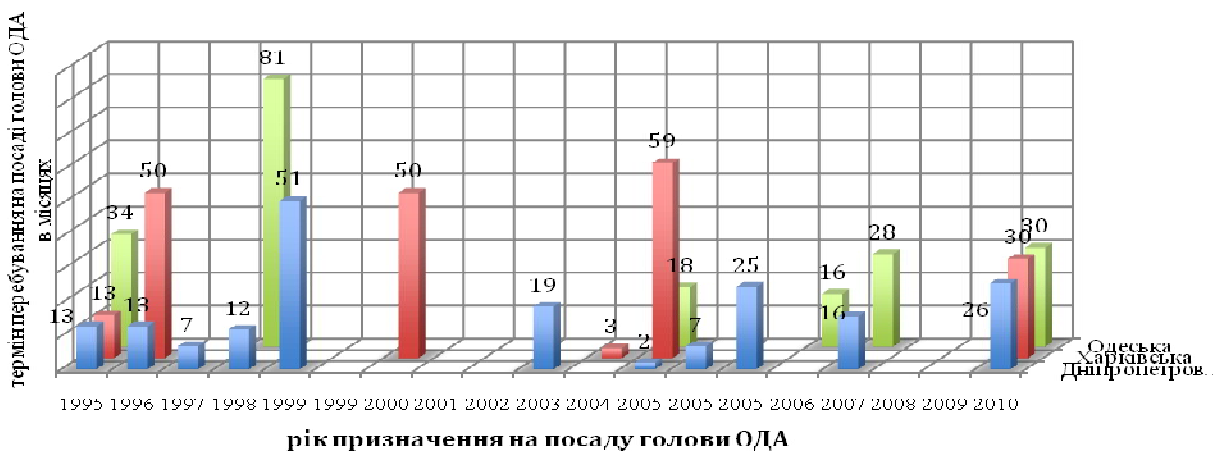


Рис. 3. Плинність кадрів на посаді голови обласної державної адміністрації у регіонах з високим рівнем економічного розвитку

Джерело: укази Президента України про призначення голів обласних державних адміністрацій.

Державне стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку відбувається не лише на основі узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, що здійснюється на основі угод, які передбачають спільні

заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Виступаючи розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій в межах затверджених бюджетів, голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

За наслідками заслуховування звіту голови місцевої державної адміністрації, відповідна рада може висловити недовіру голові обласної державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення про дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації і дає раді обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу ради, Президент приймає відставку голови відповідної місцевої адміністрації [5, ст. 118, ч. 9-10].

З аналізу рішень, прийнятих, наприклад, Львівською обласною та районними радами, можна констатувати, що співпраця місцевих державних адміністрацій і відповідних рад в умовах сьогодення побудована не стільки на досягненні та удосконаленні конкретних показників соціально-економічного розвитку, скільки на політичних баталіях. І така ситуація є відображенням співпраці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у більшості регіонів України, особливо з низьким та середнім рівнями економічного розвитку. Відтак припинення повноважень голів місцевих адміністрацій у вигляді висловлення недовіри Голові відповідною радою ми вважаємо однією з складових політичної відповідальності.

Представлені у статті рисунки окрім політичної складової демонструють інші зміни, що пов'язані зі зміною очільників місцевих державних

адміністрацій. Такі зміни обґрунтовані законодавством і стосуються повноважень голів місцевих державних адміністрацій.

Здійснюючи функції та повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих державних адміністрацій перші заступники та заступники голови несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед головою місцевої державної адміністрації [6, ст. 40]. У день призначення нового голови місцевої державної адміністрації перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень. Новопризначений Голова місцевої державної адміністрації має повноваження призначати на посади та звільняти з посад своїх заступників.

Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації [6, ст. 10].

Голови місцевих державних адміністрацій наділені також такими повноваженнями, як призначення на посади та звільнення з посад керівників структурних підрозділів, керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій. Можуть зазнавати кадрових змін не тільки структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, а й не підпорядковані структури оскільки відповідно до ст. 39 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій погоджують у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, а також укладають та розривають контракти з керівниками

підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації.

З даного дослідження можна дійти таких висновків:

1. Посада голови місцевої державної адміністрації хоча відноситься до адміністративних посад відповідно до чинного законодавства, однак по своїй суті вона є політичною.

2. З аналізу проведеного дослідження нами не встановлено певної закономірності між терміном перебування голови обласної державної адміністрації на своїй посаді та рівнем соціально-економічного розвитку регіону, оскільки у всіх групах регіонів за інтегральним показником економічного розвитку відзначаються частота зміни голови місцевої державної адміністрації від 5 до 12 разів за досліджуваний період.

3. Досліджено, що середньостатистичний термін перебування голови обласної державної адміністрації на посаді становить півтора року (мінімальний – 2 місяці у Тернопільській та Дніпропетровській областях, максимальний – 83 у Волинській області) серед досліджуваних груп.

4. Враховуючи термін перебування на посаді, фаховість голови місцевої державної адміністрації важко оцінити з економічної точки зору, а тому така оцінка на практиці має здебільшого політичний аспект.

5. З огляду на викладений вище матеріал, відповідальність в умовах сьогодення за соціально-економічний розвиток регіонів повинні брати передовсім особи, які створюють хаос в кадровій політиці регіону. З іншого боку, враховуючи плінність кадрів варто переглянути підхід до підбору кадрів на вищі керівні посади через призначення фахово підготовлених, кваліфікованих голів місцевих державних адміністрацій на термін повноважень Президента, як це передбачено законодавством.

Список використаних джерел

1. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? Застосування принципів та обмін досвідом European Commission, головне управління регіональної політики [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.ht.

2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>.

3. *Кухта Павло*. Рейтинг економічного розвитку регіонів України [Електрон. ресурс] / Павло Кухта // Реальна економіка : Інтернет-видання від 29.05.2012. – Режим доступу : <http://real-economy.com.ua/publication/ratings/8006.html>

4. *Пилипишин В. П.* Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні [Електрон. ресурс] / В. П. Пилипишин. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pvrvvu.pdf

5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. / постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.

6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

7. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

***Khudoba O. V.* Head of local public administration: features and role of position in modern public administration.**

Abstract: we present the basics of the position of Head of local state administration from political and legal points of view and consider its role in socio-economic development of the territories at present.

Key words: public administration, bodies of executive branch, the head of local state administration, regional and district councils, social and economical development of regions.

***Худоба А. В.* Глава местной государственной администрации: особенности и роль должности в современном государственном управлении.**

Раскрыты суть должности главы местной государственной администрации с политико-правовой точки зрения и рассмотрено ее роль в социально-экономическом развитии территорий на современном этапе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, органы исполнительной власти, глава местной государственной администрации, областные и районные советы, социально-экономическое развитие