

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 9, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 35.07:330.34(477)

*С. І. Чернов,  
к. держ.упр., Харківська обласна рада*

## МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОЗ'ЯЗКУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

***Анотація.** Визначено систему регіонального управління. Обґрунтовано механізм передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування.*

***Annotation.** The regional control system is certain. The mechanism of delegation of powers is grounded from local public authorities in the organs of local self-government.*

***Ключові слова:** Державна політика, механізм, місцеве самоврядування, регіональний рівень, система управління.*

### Вступ

Сьогодні вкрай важливо сформувати стійку модель системи управління на регіональному рівні на основі чіткого визначення її законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки. Передавати повноваження від органів державної влади органам місцевого самоврядування потрібно поступово, керовано, з відповідною передачею необхідних для цього ресурсів і встановленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та державою.

### Аналіз останніх наукових досліджень.

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голяков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов, В.А. Поповкін, С.А. Романюк, В.К. Симоненко, Д.М. Стеченко, Г.Ф. Столбов, Л.Л. Тарангул, С.Г. Тяглов, В.М. Ходачек, Л.Г. Червова, М.Г. Чумаченко, Б.М. Штульберг, М.Д. Янків та інші.

### Постановка завдання

- визначити систему регіонального управління
- обґрунтувати механізм передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

### Результати

На часі пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Невід'ємною складовою політичної реформи має стати децентралізація системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей територіальних громад.

Ланками цього процесу, на нашу думку, повинні стати:

- впровадження принципу субсидіарності в системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування, що є адміністративно-територіальними одиницями різного рівня;
- законодавче визначення меж територіальної юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- розробка механізму передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування; чітка правова регламентація взаємного делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодії між ними в повсякденній управлінській діяльності;
- налагодження дієвого механізму відповідальності представницьких органів влади, їхніх виконавчих комітетів перед громадами;
- подальша бюджетна децентралізація та вдосконалення механізмів участі регіонів у формуванні державного бюджету;
- законодавче закріплення статусу комунальної власності;
- реалізація заходів щодо реформи житлово-комунального господарства в напрямі створення конкурентного ринку житлово-комунальних послуг.

Основними завданнями децентралізації влади, на нашу думку, є перетворення територіальних громад на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. При цьому на вищій рівень влади мають передаватися виключно ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади нижчого рівня. Тобто потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які – разом з іншими громадами, а які – делегувати органам державної влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії.

Пріоритетними напрямками державної регіональної політики, на нашу думку, є запровадження програмних підходів до управління регіональним розвитком і вдосконалення механізмів його стимулювання, що передбачає:

- розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку з визначенням їх пріоритетів на середньо- та довгострокову перспективу з урахуванням національних інтересів;
- підготовку та укладання угод щодо розвитку регіонів, у яких реалізуються пілотні проекти;
- затвердження в державному бюджеті нової бюджетної програми, спрямованої на стимулювання регіонального розвитку;
- проведення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для виявлення проблем, що стримують розвиток територій з ознаками депресивності;
- підготовку програм подолання депресивності тощо.

Ідеологія розвитку регіонів закладається у стратегічному плануванні. Розробка стратегічних програмних документів регіонального розвитку передбачає спрямованість місцевих органів влади на вирішення великомасштабних перспективних завдань, що стоять перед економічною, соціальною та гуманітарною сферою відповідних регіонів [1, с. 69].

У 2003-2004 рр. у терміновому порядку почалася розробка стратегій соціально-економічного розвитку регіонів (областей) на період до 2015 р. У більшості випадків якість розроблених стратегій не витримувала критики. Підхід до розробки таких документів, як правило, був формальним, з використанням примітивного «типового шаблону», без урахування специфіки кожного регіону.

Під час формування таких програмних документів і сьогодні існують певні недоліки.

По-перше, це формалізм. Тут не йдеться лише про розробку стратегій розвитку регіонів у суворій відповідності до Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджених наказом Міністерства економіки України. Досвід засвідчив, що таке «тиражування» стратегій, коли не враховується специфіка регіону, виявляється непродуктивним [2, с. 42].

По-друге, гігантоманія, тобто включення у рамки стратегії розвитку регіону всіх масштабних стратегічних програм (проектів) основних економічних та інших секторів регіону.

По-третє, небезпека «потонути» в конкретних (поточних) питаннях та проблемах.

По-четверте, використання інших стандартних схем і підходів: або за галузевою ознакою, або у формі простого конгломерату інвестиційних проектів тощо.

По-п'яте, перебільшені очікування, у тому числі очікування неминучого (термінового) ефекту від реалізації стратегії.

Виходячи із цих недоліків, що містять такі, нашвидкуруч розроблені, стратегії розвитку регіонів, необхідно чітко визначити *основні підходи* щодо розробки стратегічних документів довгострокового регіонального розвитку:

1. Стратегія розвитку регіону – це не лише система заходів державного регулювання, що впливає з довгострокових пріоритетів, мети та завдань політики органів державної влади. Стратегія розвитку регіону – це повномасштабний орієнтир для населення, бізнесу та інститутів громадянського суспільства відповідного регіону.

2. У регіональній стратегії необхідним є вибір лише дійсно важливих, стратегічних напрямів та пріоритетів (доцільно виділити 5-7 стратегічних пріоритетів для кожного регіону).

3. Розробка регіональних стратегій потребує максимальної узгодженості з іншими загальнонаціональними стратегічними документами, зокрема, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р.

4. Конкретні (зокрема, галузеві) стратегії не можуть бути складовими стратегії регіону, але повинні ініціюватися цим документом і відтворюватися в його розділах. Великомасштабна розробка конкретних (галузевих та інших) стратегій – це предмет самостійних документів та фінансування. Саме на засадах загальної стратегії розвитку регіону розробляються конкретні стратегії.

5. Інституційні умови та механізми реалізації регіональної стратегії повинні визначитися на 7-10 років. Нереально сьогодні прогнозувати, наприклад, на 2020 чи 2025 рр. соціально-економічні показники чи певні зміни нормативно-правових актів з питань регіонального розвитку.

Довгострокова стратегія регіону – важливий етап згоди вдосконалення якості регіонального управління. У зв'язку з цим важливою складовою таких стратегій має бути блок «навчання та перепідготовка кадрів».

Під час розробки й особливо під час реалізації регіональних стратегій необхідною є активна взаємодія з бізнес-структурами та інститутами громадянського суспільства.

Важливою складовою стратегії є формування іміджу (репутації) регіону, який базується передусім на індивідуальності, унікальності, особливості (специфіці) даної території, на конкурентних перевагах даного регіону [3, с. 10; 4, с. 59].

Вимогою демократії сучасного зразка, побудови якої потребує сьогодні Україна, є наближення влади до її джерела й носія – народу шляхом надання якісних публічних послуг. Світовий досвід переконує, що найбільш якісними є ті послуги, які надаються найближчим до споживача рівнем влади. Саме задля такого наближення публічних послуг до споживачів в Україні протягом останніх 20 років розвивається місцеве самоврядування.

Зроблено вже чимало, однак розподіл повноважень з надання послуг рівнями влади й сьогодні далекий від досконалості.

Однією з передумов удосконалення системи надання послуг на рівні громад, а також підвищення ресурсної спроможності громад покликана стати адміністративно-територіальна реформа. Її принципи закладені в «Концепції реформування публічної адміністрації в Україні», підготовленій під егідою Національної ради з державного будівництва і місцевого самоврядування [5, с. 120].

Метою адміністративно-територіальної реформи є виключно інтереси людини: забезпечення комфортного та безпечного життя українських громадян незалежно від місця їхнього проживання; створення умов для надання їм якісних та недорогих управлінських, соціальних і культурних послуг від органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Принципово важливо, щоб повноваження органів влади та органів місцевого самоврядування не дублювалися.

Йдеться про утворення в Україні чіткої системи адміністративно-територіальних одиниць такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, а також достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету.

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування України буде можливою лише за чіткого законодавчого розподілу повноважень та відповідальності. Нині вже нарізла необхідність внесення змін до чинних Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», прийняття нових законів, зокрема, про комунальну власність, про адміністративно-територіальний устрій тощо. Отже, в Україні необхідно забезпечити всебічний розвиток місцевого самоврядування шляхом надання йому ширших, чітко визначених та законодавчо закріплених повноважень під його особисту відповідальність.

Щоб сприяти територіальному розвитку в Україні, зміцненню системи місцевого самоврядування та місцевої демократії, необхідно: забезпечити реалізацію основних принципів місцевого самоврядування: правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування; делегувати окремі функції та повноваження державного управління на територіальний рівень; чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади й місцевого самоврядування; розробити чітку систему відповідальності та контролю; створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади в нових умовах.

*Самостійність територіальних громад має слабке фінансово-матеріальне забезпечення.* Про це свідчить таке:

– низька частка власних доходів місцевих бюджетів (2-7%), висока частка закріплених та переданих доходів, значна частка трансфертів;

– фінансова залежність від державного бюджету не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати ефективне планування соціально-економічного розвитку територій, внаслідок чого місцеві бюджети фінансують поточні витрати та адміністративні потреби й не мають можливості виконувати поставлені цілі або надавати громадськості необхідні публічні послуги;

– надмірний політичний вплив на бюджетний процес, що позначається на темпах розвитку економіки та соціального забезпечення громадян.

З метою досягнення високої якості надання соціальних благ та послуг населенню необхідно забезпечити стабільне фінансування місцевих соціальних програм і враховувати реальну ситуацію під час розрахунку обсягів соціальних трансфертів.

Одним із сучасних інструментів якісного бюджетного процесу є програмно-цільовий метод. Повномасштабне впровадження програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетної системи потребує створення єдиної методологічної бази та законодавчого закріплення основних понять, правил і процедур цього методу, розробки середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів, запровадження програмної класифікації місцевих бюджетів, чіткого встановлення державних соціальних стандартів надання державних послуг з метою їхнього використання для розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на середньострокову перспективу.

Для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і вирівнювання їхнього економічного потенціалу бюджетна політика найближчих років має зосередитися на виконанні таких завдань: 1) зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування та створення фінансово спроможних адміністративно-територіальних одиниць; 2) підвищення інноваційної складової місцевих бюджетів з метою зміцнення економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, заохочення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до нарощування власних джерел фінансування; 3) продовження вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі якісних стандартів надання публічних послуг; 4) реформування системи планування та виконання місцевих бюджетів на основі запровадження програмно-цільового методу, підвищення ефективного розподілу й використання бюджетних ресурсів; підвищення ефективності та дієвості внутрішнього фінансового контролю на місцевому й регіональному рівнях.

#### **Висновки**

Основними проблемами, які потребують вирішення найближчим часом, є: по-перше, криза регіонального управління, яка полягає в недостатньому рівні повноважень місцевої влади, частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій та їх команд; по-друге, негативні тенденції регіонального розвитку та посилення диференціації в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, по-третє, здебільшого штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави. Система регіонального управління має будуватися, починаючи з найнижчого, базового рівня – рівня громади. Саме громадяни мають визначити можливість прийняття рішень, що впливають на їхнє життя, і реалізувати ці рішення через владу громади.

#### **Література**

1. Миколайчук Н.С. Концептуальні засади формування системи стратегічного управління розвитком регіонів / Н.С. Миколайчук, Миколайчук М.М. // Вісник Акад. екон. наук України. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2004. – № 1(5) – С. 68 – 71.

2. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи / Ю. Наврузов // Управління сучасним містом. – 2010. – № 1 – 3 (1). – С. 41 – 50.
3. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь / За ред. З. Варналя. – К., 2005. – 62 с.
4. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [Монографія] / За ред. З.С.Варналя.- К.: Знання України, 2005. – 498 с.
5. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: [Монографія] / С.М. Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2003. – 456 с.

*Стаття надійшла до редакції 11.07.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"