

МАКСИМЕНКО Олексій Іванович,  
аспірант ОРІДУ НАДУ

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІЙ СФЕРІ**

Розглядаються проблеми взаємозв'язків районних державних адміністрацій з місцевими національно-культурними спільнотами. Пропонується вдосконалити діяльність районних державних адміністрацій в етнонаціональній сфері в межах адміністративної реформи.

Ключові слова: районні державні адміністрації, національні меншини, адміністративна реформа, етнонаціональна політика.

***Максименко А. И. Усовершенствование деятельности районных государственных администраций в этнонациональной сфере***

Рассматриваются проблемы взаимосвязей районных государственных администраций с местными национально-культурными сообществами. Предлагается усовершенствовать деятельность районных государственных администраций в этнонациональной сфере в рамках административной реформы.

Ключевые слова: районные государственные администрации, национальные меньшинства, административная реформа, этнонациональная политика.

***Maksymenko O I. Improvement of district state administrations in ethnonational sphere***

The problems of the relationship of district state administrations, local ethno-cultural communities are considered. It is proposed to improve the district state administrations in ethno-national authority in the field of administrative reform.

Key words: district state administrations, national minorities, administrative reform, the ethno-national politics.

**Постановка проблеми.** Державно-управлінська діяльність полягає в обов'язкових змінах форм і методів цієї діяльності, що диктуються умовами суспільного розвитку. Такі зміни особливо необхідні в кризові періоди, коли системи державного управління не можуть забезпечити ефективність управлінського впливу, не встигають адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин.

Серед проблем, з якими зіткнулася Україна після вибору незалежного шляху розвитку, була і є, на жаль, до сьогодні проблема недосконалості владної організації та неефективності діяльності влади. Саме недосконала і неефективна діяльність влади, а не економічна криза, відсутність обігових коштів і платежів, брак інвесторів, корупція та недосконале законодавство є головною проблемою українського суспільства й держави. Підвищенню ефективності державного управління в країні сприятиме адміністративна реформа, яка є запорукою і необхідною передумовою вирішення й інших проблем. Без неї плани реформування суспільного життя, економіки й політики так і залишаться лише планами та ніколи не стануть дійсністю. У спадок від колишнього СРСР Україні залишилися адміністративно-територіальний устрій та організація державної влади. І хоча за роки незалежності шляхом численних експериментів вони певною мірою вдосконалювалися, проте слід визнати, що це вдосконалення більше поверхове, ніж глибинне [1].

Одним з актуальних питань адміністративної реформи є взаємодія місцевих органів влади з інститутами громадянського суспільства. Україна – багатонаціональна держава, у якій є регіони зі значною часткою представників національних меншин, є райони компактного розселення етнічних спільнот. Тому на особливу увагу в цьому питанні заслуговує проблема взаємозв'язків районних державних адміністрацій з місцевими національно-культурними товариствами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питань удосконалення діяльності районних державних адміністрацій стосуються такі нормативно-правові документи: Концепція адміністративної реформи в Україні [3]; Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8]; «Декларація про державний суверенітет України» [6]; Закон України «Про національні меншини в Україні» [7]. Актуальною і на сьогодні ми вважаємо монографію П. І. Надолішнього «Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики» [5].

Нормативно-правові акти у сфері етнополітики окреслюють лише загальне коло питань у міжнаціональних відносинах та взаємодії влади з громадськістю. З метою реалізації державної етнонаціональної політики в центрі та в регіонах на новому, більш якісному рівні необхідно ухвалити Концепцію державної етнонаціональної політики України. Також обов'язково потрібно брати до уваги національний склад регіонів під час проведення адміністративно-територіальної реформи та приділити особливу увагу вдосконаленню повноважень районних державних адміністрацій в етнонаціональній сфері.

Одним з основних недоліків сучасного адміністративного устрою є те, що на обласному та районному рівнях управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції. Поряд з цим у районах компактного проживання національних меншин відсутні спеціальні структурні підрозділи, які б вирішували питання збереження міжнаціонального миру та злагоди.

*Метою статті* є аналіз проблем взаємодії районних державних адміністрацій з місцевими етнонаціональними фундаціями та вироблення рекомендацій щодо вдосконалення діяльності районних державних дміністрацій у контексті адміністративної реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із важливих напрямів адміністративної реформи в Україні є формування на регіональному і місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління. Це передбачає перебудову системи місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, подальшу децентралізацію управління.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні метою реформування місцевих органів виконавчої влади є:

- підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;
- спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;
- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;

- сприяння становленню та розвиткові місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади [3].

Так, районні державні адміністрації організовуються з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій за своїм змістом не мають ознак політичної діяльності. Згідно з цим голови районних державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців. За п. 10 ст. 106 і частиною четвертою ст. 118 Конституції України їх призначає на посади та звільняє з посад Президент України за поданням Прем'єр-міністра України [2].

Реформування місцевих органів виконавчої влади є складним процесом. Державне управління діє як на регіональному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування – виконкомів сільських, селищних, міських рад через делеговані їм повноваження виконавчої влади. Тому є проблеми, пов’язані з делегуванням цих повноважень та відповідальністю за їх виконання, а також проблеми взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування: недосконала правова база розвитку місцевого самоврядування, нечітке розмежування функцій та повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, брак чітких організаційно-правових передумов складання фінансово-економічної бази самоврядних територіальних громад, яка б давала їм змогу належним чином реалізувати делеговані функції виконавчої влади. Концептуально розбудова демократичної та ефективної організації управління на регіональному і місцевому рівнях базуватиметься на засадах:

- дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;

- поєднання дій з вирішення питань адміністративної та муніципальної реформ з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг;

- утвердження територіальних громад як первинних суб’єктів місцевого самоврядування;

- належного політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень – делегованих і самоврядних – у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України;

- законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування й основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;
- законодавчого закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця;
- запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування [3].

Реформуванню системи управління на вказаних засадах має допомагати державна регіональна політика, що межує з упровадженням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою. Вона здійснюється шляхом застосування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування системи заходів для ефективного управління економічним і соціальним розвитком України та її регіонів. Формування та реалізація державної регіональної політики передбачають підвищення ролі та відповідальності місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за піднесення регіонів.

Концепцію державної регіональної політики визначено, що оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом:

– децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні політики та стратегії розвитку у відповідних галузях, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні. Частина повноважень центральних органів виконавчої влади поетапно передаватиметься спеціалізованим державним установам, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування;

– удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

Підвищення вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні має супроводжуватись наданням

додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладанням на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів.

Наведемо приклад з життя багатонаціональної Одещини, яку у 2009 р. тодішній голова Ради з питань етнонаціональної політики при Президентові України Г. Удовенко охарактеризував як соціальну лабораторію вирішення міжнаціональних питань: «якщо в середньому в Україні кожний четвертий – представник нацменшин, то на Одещині – майже кожний другий. І незважаючи на таку багатоманітність, гострих конфліктів не виникало. При цьому відсутні будь-які перепони для розвитку національних традицій і культур» [4] (переклад автора. – O. M.). В Одеській області сформовано цілісну систему взаємодії в етнонаціональній сфері, до якої залучені структурні підрозділи, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних рівнях, а також інститути громадянського суспільства, що створює умови для задоволення освітніх, культурних та інформаційних потреб національних спільнот, збереження їх самобутності.

Для налагодження оперативного діалогу між органами місцевого самоврядування, виконавчої влади та етнічними структурами у 1999 р. при управлінні у справах національностей та релігій була створена Рада представників національно-культурних товариств Одеської області. Саме завдяки злагодженій роботі ради з місцевими органами влади на Одещині створені оптимальні підходи до вирішення питань у сфері міжетнічних відносин, а також умови для задоволення потреб населення у вихованні та навчанні дітей і юнацтва державною мовою та мовами національних меншин. На Одещині вперше в Україні в обласному бюджеті було виділено кошти на реалізацію програм з підтримки розвитку національних меншин та діяльності національно-культурних товариств. За останні 10 років видатки на ці потреби становили понад 2,8 млн грн. За рахунок цих коштів проводяться різноманітні заходи, видається та закуповується література національними мовами, транслюються теле- та радіопередачі. Загалом за десять років виділено понад 240 тис. грн на видання понад 100 найменувань книг за пропозиціями членів Ради.

Райони Одещини відомі своїм національно-культурним розмаїттям і, що не менш важливо, своєю міжетнічною толерантністю. Найбільш етнічно строкатим є Придунайський регіон, де представники гагаузької, молдавської, болгарської меншин розселені компактно і є переважною більшістю громадян України цих національностей. Так, болгарська громада Одещини становить 42,0 % українських болгар, молдавська –

47,9 % українських молдаван, гагаузька – 83,6 % українських гагаузів. Болгари компактно проживають в таких районах: Арцизькому – 20 161 особа (39 %), Болградському – 45 576 осіб (60,8 %), Тарутинському – 16 958 осіб (37,5 %). Представники молдавського етносу компактно проживають в Ізмаїльському – 15 083 особи (27,8 %) та Ренійському – 19 938 осіб (49 %) районах. Представники гагаузького етносу компактно проживають у Болградському – 14 008 осіб, Кілійському – 2 263 особи, Ренійському – 3 216 осіб та Тарутинському – 2 722 особи районах. Росіяни-липовани (старообрядці) компактно проживають у Ізмаїльському районі – 1 086 осіб.

Ураховуючи, що в районах відсутні окремі структурні підрозділи, які вирішують питання етнонаціональної політики, у 2009 р. управління у справах національностей та релігій Одеської обласної державної адміністрації запропонувало визначити відповідальних за реалізацію державної політики щодо міжнаціональних відносин у районі на рівні заступників голови районної державної адміністрації. Це стало єдним елементом злагодженої системи, що діє в Одеській області з реалізації положень Закону України «Про національні меншини в Україні», Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

З метою створення системи взаємодії в етнонаціональній сфері між місцевими органами влади та національними громадами для задоволення освітніх, культурних та інформаційних потреб національних спільнот, збереження їх самобутності районним державним адміністраціям Одеської області на територіях яких проживає значна кількість представників національних меншин, діють національно-культурні товариства, рекомендовано утворити Раду представників національно-культурних товариств району.

Поряд з цим для збереження національної самобутності та етнічної ідентичності представників національних меншин, гармонізації міжетнічних відносин у районі, підтримки діяльності національно-культурних товариств, забезпечення інформаційних, освітніх, соціально-гуманітарних потреб представників різних національностей, сприяння розширенню мережі освітніх закладів шляхом створення недільних національних шкіл, привернення уваги до розвитку традиційних народних ремесел районним державним адміністраціям та районним радам Одеської області, на територіях яких проживає значна кількість представників національних меншин, діють національно-культурні товариства, рекомендовано в місцевому бюджеті щороку

закладати кошти на реалізацію програм з підтримки розвитку національних меншин та діяльності національно-культурних товариств.

**Висновки.** Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління в усіх сферах суспільного життя. Щодо вдосконалення діяльності районних державних адміністрацій у контексті адміністративної реформи у світлі етнонаціональної складової наголошуємо на такому: визначення заступників голів районних державних адміністрацій відповідальними за реалізацію державної політики щодо міжнаціональних відносин у районі дозволить більш якісно та оперативно вирішувати проблеми в цій сфері, а діяльність Рад представників національно-культурних товариств району та фінансування програм підтримки національних громад стануть дієвими механізмами державного управління етнонаціональною сферою на районному рівні, що дозволить реалізувати в більш повному обсязі положення Закону України «Про національні меншини в Україні» та організаційно забезпечити в районі здійснення єдиної державної політики у сфері міжнаціональних відносин.

### **Список використаних джерел**

1. Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні : наук. доп. / З. С. Гладун. – Режим доступу : [www.galsite.at.ua/file/tn/admin\\_reforma.pdf](http://www.galsite.at.ua/file/tn/admin_reforma.pdf).
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. 2004 р. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=8922225](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225).
4. Многонаціональная Одесса. 26 марта 2009 г. – Режим доступу : [www.glasweb.com/index.php/default/65701](http://www.glasweb.com/index.php/default/65701).
5. Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія / П. І. Надолішній. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 254 с.
6. Про державний суверенітет України : декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-XII // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – С. 429.

7. **Про національні меншини в Україні** : Закон України від 25 черв. 1992 р. № 2494-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. –1992. – № 36. – С. 529.

8. **Про оптимізацію** системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).