

3. Багалеї Д. І. Історія міста Харків за 250 років його існування (1655 – 1905) : В 2 т. : [історическа моногр.] / Д. І. Багалеї, Д. П. Міллер. – Х. : Б.і., 2004. –

Т. 2 (XIX – початок XX століття). – 982 с.

4. Москаль Г. Г. Інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці XIX – на початку XX ст. : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень” / Г. Г. Москаль. – Х., 2002. – 16 с.

5. Чорний Д. М. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.) : [монографія] / Д. М. Чорний. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2007. – 304 с.

Надійшла до редколегії 12.06.2012 р.

УДК 35.075:352.07

Ю. М. СТАСКЕВИЧ

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПОКРАЩЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Узагальнено напрями покращення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пропонуються підходи до раціоналізації розмежування повноважень щодо вирішення проблем регіонального розвитку.

Ключові слова: органи виконавчої влади, районна державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, районна рада, демократія.

Directions of improvement of interaction of bodies of executive power and bodies of local self-government are generalized, approach to rationalization of delimitation of authority related to regional development issues is offered.

Key words: bodies of executive power, regional (rayon) state administration, bodies of local governance, district council, democracy.

Ефективність діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування має ключове значення у вирішенні проблем регіонального розвитку, задоволення матеріальних і культурних потреб населення, створення умов для сталого економічного і соціального розвитку держави. Спрямованість України на європейську інтеграцію обумовлює необхідність використання нових підходів для вирішення цих проблем, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр-

регіони” на основі чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів різного рівня.

Дослідження особливостей взаємодії органів влади у вирішенні проблем регіонального розвитку в Україні мають допомогти визначити шляхи підвищення результативності суб’єктно-суб’єктних відносин органів державного управління та органів місцевого самоврядування, побудованих на засадах партнерства, для досягнення консенсусу щодо цілей і стратегічних пріоритетів розвитку відповідно до реальних ресурсних потенціалів, сприяти інтеграції країни у європейське та світове співтовариство.

Проблема вибору моделі державного управління в Україні, що прагне стати демократичною, правовою і соціальною державою, є надзвичайно складною, оскільки потребує поєднання двох протилежних витоків – традиційного тоталітарного режиму з командно-адміністративними методами і управління в децентралізованій формі, тобто розвитку самоврядування. Перед державною владою стоїть завдання досягти рівноваги між повноваженнями органів управління центрального і місцевого рівнів, а також політично-інституційних відносин у державі.

Питання про розмежування функцій і повноважень та напрями взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування розглядаються в роботах таких авторів, як А. Заєць, В. Корженко, А. Крусян, В. Куйбіда, О. Лялюк, В. Мамонова, В. Мамутов, П. Надолішній, В. Нудельман, Г. Одінцева, О. Топчієв, В. Яцуба та ін. Зокрема, В. Мамонова розглядає проблеми впровадження стратегічного планування розвитку регіону, В. Куйбіда досліджує місцеву складову формування економічної політики, П. Надолішній розробляє шляхи вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, А. Крусян аналізує методологічну продуктивність взаємин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Дослідники О. Лялюк та В. Нудельман, займаються розробкою питань реформування адміністративно-територіального устрою України. Аналіз стану наукового опрацювання взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем регіонального розвитку показав, що українськими вченими створено підґрунтя для подальшого вивчення цієї проблеми.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні методичних підходів щодо забезпечення сприятливих умов регіонального розвитку на підставі підвищення результативності взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування в Україні.

Досвід організації та функціонування місцевого самоврядування переконливо засвідчив, що переважну більшість соціальних, економічних, політичних негараздів, що є сьогодні в країні, породжено приниженням належної ролі місцевого самоврядування, його недостатньою фінансовою базою та низьким рівнем ефективності діючої в Україні системи місцевих органів влади.

Статтею 132 Конституції України визначено, що однією із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій України, є збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Який саме зміст вкладається у конституційне поняття регіону, Основний Закон не конкретизує, натомість частина друга статті 133 Конституції України містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня, що входять до складу України. На жаль, як слушно зауважує академік НАН України В. Мамутов, правовий статус областей при цьому взагалі не визначено – вони там просто перераховані. У частині четвертій статті 140 Основного Закону України зазначено, що районні ради (як і обласні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Аналіз конституційного положення дає можливість дійти висновку, що чинна Конституція України позбавляє регіони власних інтересів і правосуб'єктності та не містить згадки про регіональне самоврядування, хоча в багатьох зарубіжних державах саме на рівні конституції здійснюється розподіл функцій і повноважень між центром і територіальними одиницями субнаціонального рівня, визначається правовий статус останніх [10].

На сучасному етапі розвитку суспільства найсуттєвішими викликами, на які держава має реагувати виробленням та реалізацією нового механізму управління територіями є:

- збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, у багатьох регіонах України;

- намагання використати проблеми регіонального розвитку, економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуру для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави;

- неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, що входять до їх повноважень;

- неадекватність існуючої територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою держави новим завданням її розвитку;

- недосконалість системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики [13, с. 101].

Взаємний зв'язок місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування очевидний уже внаслідок того, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію управління на місцях.

Під взаємодією органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування розуміємо визначену та регламентовану законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію зусиль щодо узгодженого, раціонального й ефективного управління на

регіональному рівні [6]. Якщо вирішення місцевих справ покладається на населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та обрані ними органи, тоді діє демократична система управління, яка дістала назву місцевого самоврядування. А коли управління здійснюється призначеними урядом органами чи іншими посадовими особами, діє система прямого державного управління.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” поділяє повноваження виконавчих органів рад на самоврядні, або так звані власні, у межах яких вони підконтрольні і підзвітні відповідним радам, та делеговані, виконання яких контролюють органи державної виконавчої влади [1]. Нинішню ситуацію, коли держава делегує повноваження органам місцевого самоврядування, але при формуванні бюджету не передає їм необхідні для цього в достатній кількості кошти, нормальною не назвеш. Як, очевидно, не є розумним співвідношення делегованих і власних повноважень, зафіксованих законом. Результатом є ситуація, яка, на думку В. Куйбіди, характеризується такими тенденціями:

- державна влада через інститут делегованих повноважень намагається контролювати органи місцевого самоврядування;
- державна влада перекладає політичну відповідальність за власну неспроможність на органи місцевого самоврядування [7].

Головним завданням органів місцевого самоврядування є реалізація власних і делегованих державою повноважень, захист економічних, соціальних і політичних інтересів територіальної громади і окремої людини. Але недосконалість українського законодавства в царині місцевого самоврядування призвела до накладання компетенцій, паралелізму, дублювання функцій органів виконавчої влади, розпалювання компетенційних спорів органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, втручання одного у форми і методи здійснення своїх повноважень другим, що призводить до зниження рівня раціональності та ефективності управління.

Багатогранність проблеми розмежування повноважень вимагає додаткових досліджень, а також змін нормативно-правових актів. Це передусім стосується законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, в тому числі і з питань виникнення непорозумінь і навіть конфліктів між суб’єктами місцевої влади. Науковці розглядають різні шляхи вирішення таких колізій. Цікавою з цього приводу є точка зору В. Карнауха стосовно усунення компетенційних спорів шляхом укладення договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя, які можуть конкретизувати відповідно до діючого законодавства їхні взаємні права та обов’язки [5]. Компетенційні суперечки слід також погоджувати на різних нарадах для налагодження працівниками місцевих державних адміністрацій та представниками територіальних органів влади певних відносин між цими системами. Найбільш ефективними та доцільними деякі науковці вважають організаційні форми вирішення компетенційних неузгодженостей [3].

Останнім часом органи державної влади активно використовують різноманітні форми співробітництва з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та громадськими організаціями з метою вироблення більш ефективних механізмів для здійснення державної політики у галузі місцевого й регіонального розвитку. Практика взаємодії цих органів має приклади створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності носять характер узгодження дій у визначених сферах (економіка, фінанси тощо) [8].

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації (ч. 4 ст. 35) [2]. Як приклад можна навести формат співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Дергачівського району Харківської обл.

У 2008 р. за ініціативи Дергачівської районної державної адміністрації було створено координаційно-консультативну раду у складі керівництва райдержадміністрації, районної ради та представників територіальних громад району з метою узгодження спільних дій у вирішенні соціально-економічних та суспільно-політичних проблем. Затверджувався план щомісячних засідань ради, відпрацьовувались відповідні протокольні доручення структурним підрозділам. Ця діяльність висвітлювалась у засобах масової інформації. Функціонування ради впродовж трьох років дало змогу уникати конфліктних ситуацій між органами державної влади та місцевого самоврядування і сприяло більш стабільному суспільно-економічному розвитку району в цілому. У подальшому було впроваджено практику щомісячного планування спільних заходів районної державної адміністрації, районної ради та селищних, сільських і міської рад у площині виконання районних програм, взаємодії структурних підрозділів райдержадміністрації та територіальних громад району.

Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування реалізується в різних формах, але кожна з них обумовлена характером і змістом завдань, особливостями об’єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розуміється зовнішньо виражена владна дія, яка здійснюється в межах компетенції цих органів і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій [12]. Тобто, форми взаємодії місцевих державних адміністрацій й місцевого самоврядування за своєю суттю є формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають бути демократичними, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, мати правову визначеність, науково обумовленими, застосовуватися компетентно і постійно вдосконалюватися.

Проблема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування і сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв’язання питань місцевого значення в суспільстві мають бути визначені не

максимальні, а граничні можливості самоврядування, з метою розвитку демократії та забезпечення суверенітету народу, оптимального співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні [14]. У сучасних умовах реформування українського суспільства вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим.

Узагальнення наукової літератури з державного управління та результати досліджень свідчать про те, що серед головних проблем, які заважають сьогодні розвитку системи державного управління в Україні, провідні місця посідають висока централізація влади і недостатньо поважне ставлення до норм закону. Декларування демократизації суспільства, що супроводжується послабленням місцевого самоврядування, протиставляє владу громадянському суспільству і людині, нехтування правовими положеннями Конституції і інших документів створює умови для поширення хаосу в країні. Усе це розкитує суспільство, заважає його консолідації, розбудові незалежної держави [4].

Згідно з Конституцією України, гарантом дотримання закріплених у ній прав і свобод людини та громадянина є держава. А з погляду управлінської теорії, в одній цілісній динамічній соціальній системі, до якої належить територіальна громада, повинен бути один головний суб'єкт управління, наділений повноваженнями щодо вирішення проблем соціально-економічного та культурного розвитку певного регіону. Органи місцевого самоврядування, обрані населенням, ради, їх виконавчі органи мають бути таким суб'єктом, оскільки суть регіональної політики в наближенні влади до людей. Місцеві державні адміністрації, представляючи на відповідній території главу держави, уряд, здійснювали б контрольні-наглядові функції стосовно органів місцевого самоврядування. Нині районні та обласні ради позбавлені права створювати власні виконавчі органи, а значна частина самоврядних повноважень делегована відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [1].

На нинішньому етапі розвитку держави необхідно розширити функції та повноваження місцевого самоврядування, а до функцій місцевих державних адміністрацій віднести в поєднанні з контрольні-наглядовими ті, що не можуть бути передані до органів місцевого самоврядування. Органи виконавчої влади на місцях мають бути звільнені від реалізації значної частини економічних і соціальних функцій, які делеговані їм органами місцевого самоврядування. Законодавчо мають бути врегульовані питання деконцентрації та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади. Це обумовлено тим, що органи місцевого самоврядування більш наближені до місцевих проблем, аніж місцеві органи виконавчої влади, які у своїх діях керуються певними установками і вказівками з центру та мають змогу набагато краще й ефективніше вирішувати нагальні питання з соціально-економічного та політичного життя регіону, враховуючи місцеві особливості [9].

Оскільки вирішальна роль у здійсненні державної регіональної політики належить органам державної виконавчої влади і органам місцевого самоврядування, то одним із найважливіших факторів реалізації завдань соціально-економічного розвитку суспільства є тісний взаємозв'язок і постійна взаємодія місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Відповідно до цього основними шляхами оптимізації взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є:

- розширення повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення всебічного розвитку територіальних соціально-економічних систем;

- відновлення виконавчих органів при місцевих радах регіонального та районного рівнів з одночасним наданням органам місцевого самоврядування реальних повноважень;

- залишення державних адміністрацій тільки на регіональному рівні, надавши їм повноваження щодо впровадження державної регіональної політики та виконання функцій, що не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування;

- затвердження процедури вирішення суперечливих питань між різними органами, що здійснюють територіальне управління в Україні [11].

Практика свідчить, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження органів державного управління і органів місцевого самоврядування, але й зробити так, щоб вони не перетинались.

На основі проведених досліджень можна зробити такі висновки:

- взаємодію між органами державного управління та органами місцевого самоврядування при вирішенні проблем соціально-економічного розвитку регіону доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливо лише за умови, якщо законодавчий процес спиратиметься на виважену, довгострокову стратегію розвитку регіонів як частини загальнонаціональної стратегії;

- органам місцевого самоврядування повинно надаватися більше повноважень, але при цьому необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням законності, врахуванням інтересів держави і суспільства;

- нормотворчий процес у сфері регулювання розвитку регіонів має спрямовуватися на гармонізацію партнерських відносин держави та регіонів, оптимізацію міжрегіональних взаємин та забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку всіх без винятку регіонів країни;

- формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної доходної бази, напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частини місцевих податків у бюджетах на місцях;

- внести відповідні зміни до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” і “Про місцеві державні адміністрації”.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // ВВР України. – 1997. – № 24.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // ВВР України. – 1999. – № 20-21.
3. *Бутко М.* Регіон у дзеркалі державного управління / М. Бутко, М. Мурашко // Віче. – 2003. – № 3. – С. 42–48.
4. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. 2010. – 204 с.
5. *Карнаух В.* Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні / В. Карнаух // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 118–124.
6. *Крусян А. Р.* Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине : [учеб. пособие] / А. Р. Крусян. – Одесса, 2001. – 161 с.
7. *Куйбіда В.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування України : [монографія] / В. Куйбіда. – К., 2004. – 431 с.
8. *Куйбіда В.* Механізм взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України / В. Куйбіда, Р. Фріс // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91–94.
9. *Лялюк О.* Перспективи розвитку територіальної основи місцевого самоврядування в період реформування територіального устрою в Україні / О. Лялюк // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 1. – С. 74–76.
10. *Мамутов В.* Нова конституція України та права регіонів / В. Мамутов // Регіональна економіка. – 1997. – № 3. – С. 24.
11. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одинцова та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.
12. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця. – К., 2002. – 926 с.
13. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : [монографія] / [В. В. Корженко, Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. проф. В. В. Корженка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. 2004. – 216 с.
14. *Яцуба В.* Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / В. Яцуба. – К., 2003. – С. 56–58.

Надійшла до редколегії 15.06.2012 р.