



С. Г. Самара
завідувач сектору Управління регіональної політики
Секретаріату Кабінету Міністрів України (м. Київ)

УДК 342.518 (477)

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ

Статтю присвячено питанню удосконалення форм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями. Проаналізовано сучасний стан взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями та запропоновано ряд заходів щодо посилення дієздатності системи органів виконавчої влади з реалізації економічної і соціальної політики держави. Зроблено відповідні пропозиції щодо впровадження авторських напрацювань у практику.

Статья посвящена вопросу усовершенствования форм взаимодействия Кабинета Министров Украины с местными государственными администрациями. Проанализировано современное состояние взаимодействия Кабинета Министров Украины с местными государственными администрациями и предложен ряд мероприятий по усилению дееспособности системы органов исполнительной власти из реализации экономической и социальной политики государства. Сделаны соответствующие предложения относительно внедрения авторских разработок в практику.

The article is devoted the question of improvement of forms of co-operation of Cabinet Ukraine with local state administrations. The modern state of co-operation of Cabinet Ukraine is analysed with local state administrations and the row of measures is offered on strengthening of capability of the system of organs of executive power from realization of economic and social policy of the state. The proper suggestions are done in relation to introduction of works of authors in practice.

Однією з пріоритетних та найменш досліджених проблем у вітчизняній системі державного управління є взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями. Дане питання зі сторони держави вирішується шляхом оновлення системи державного управління, зокрема:

- децентралізації владних повноважень на користь місцевих органів влади;
- ряді невирішених проблем визначення процедур взаємодії Уряду з місцевими державними адміністраціями в незалежній Україні;
- недосконалість державної політики у сфері управління на регіональному рівні;
- необхідність всебічного вивчення і запровадження вже існуючого вітчизняного досвіду формування та функціонування процедур взаємодії Уряду з місцевими державними адміністраціями в Україні.

Зазначені питання потребують ґрунтовного теоретичного та практичного осмислення з подальшим їх врегулюванням згідно з нормами права та втіленням у практику функціонування державно-управлінської системи. Необхідність розгляду питання удосконалення різних форм діяльності Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими держадміністраціями зумовлена постійним зростанням їх ролі у практичній діяльності Уряду при здійсненні закріплених за ним повноважень, а також потребою



пошуку нових форм та налагодження нових відносин з місцевими держадміністраціями у зв'язку з формуванням Уряду на коаліційній основі. Власне це й визначає актуальність теми наукової статті.

Розглядаючи питання удосконалення форм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями слід відмітити, що воно не було предметом комплексного наукового дослідження. Вивченню цих проблем частково присвячені праці таких відомих науковців, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, В. Бичек, В. Борденюк, В. Дерезь, В. Єрмоліна, А. Коваленко, І. Коліушко, О. Крупчан, О. Оболенський, В. Малиновський, Н. Нижник, П. Надолішній, В. Мельниченко, Т. Пахомова, В. Погорілко, Н. Плахотнюк, О. Супинський, О. Фрицький, В. Цветков, В. Шаповал, В. Яцюк та інших. Теорія та практика функціонування виконавчої влади представлена в працях багатьох відомих закордонних, у тому числі таких вчених як Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ж. Ведель, Б. Гурне, Р. Драго, Г. Райт.

Водночас, аналіз даних розробок свідчить, що управлінські аспекти, які пов'язані безпосередньо з удосконаленням форм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями, досліджені недостатньо.

Мета наукової статті полягає у науково-практичному обґрунтуванні необхідності і доцільності удосконалення форм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями.

Відповідно до мети були поставлені такі *завдання*, як окреслення проблемних моментів існуючих форм взаємодії Уряду з місцевими державними адміністраціями та формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Конституційна реформа визначає новий формат взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями. Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 16 травня 2008 р. [2] визначає основні завдання, принципи та організацію діяльності Уряду, його склад і порядок формування, місце в системі органів державної влади, повноваження щодо здійснення виконавчої влади. Прийняття цього Закону створило необхідні умови для системного формування місцевих органів виконавчої влади, а відтак і для налагодження взаємодії між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями.

Взаємодія між Кабінетом Міністрів України і місцевими держадміністраціями обумовлюється статусом Уряду України як вищого органу в системі органів виконавчої влади [1]. Відповідний статус передбачає встановлення і регулювання відносин підзвітності і підконтрольності державних адміністрацій Урядові. Згадані відносини регулюються шляхом здійснення Кабінетом Міністрів України повноважень у правових та організаційних формах. Уряд приймає обов'язкові до виконання нормативно-правові акти, використовуючи правову форму. Кабінет Міністрів України проводить повсякденну діяльність, у тому числі діяльність, пов'язану з прийняттям урядових актів, в основному використовуючи організаційну форму роботи, виходячи з чого організаційні форми в його діяльності не можуть мати другорядне значення. Організаційні форми взаємовідносин Кабінету Міністрів України з місцевими держадміністраціями використовуються насамперед під час:

- забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими держадміністраціями з питань реалізації державної регіональної політики, проведення аналізу їх діяльності щодо розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів та з реалізації державної кадрової політики;
- здійснення контролю за дотриманням місцевими держадміністраціями Конституції і Законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України;
- розроблення місцевими держадміністраціями пропозицій Уряду щодо поліпшення організації власної роботи;
- проведення місцевими держадміністраціями експертизи надісланих їм Урядом проектів, а у деяких випадках за дорученням Уряду чи за власною ініціативою — підготовка проектів урядових нормативно-правових актів.

Згадані форми взаємовідносин Кабінету Міністрів України з місцевими держадміністраціями значною мірою врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, в якій затверджено Регламент Кабінету Міністрів України [3]. Даний Регламент встановлює порядок організації діяльності Кабінету Міністрів України, пов'язаної з виконанням його повноважень.

Враховуючи вищезазначене, Уряд щоденно здійснює управлінську діяльність, застосовуючи правові і організаційні форми щодо проблем розвитку регіонів та діяльності місцевих державних адміністрацій, а саме: розглядає питання на засіданнях Кабінету Міністрів, здійснює періодичні перевірки стану справ на місцях, узгоджує окремі проекти нормативно-правових актів. Для удосконалення взаємодії Кабінету Міністрів України



з місцевими державними адміністраціями, посилення дієздатності системи органів виконавчої влади з реалізації економічної і соціальної політики держави, на нашу думку, було б доцільно здійснити комплекс додаткових організаційних і правових заходів.

У першу чергу Кабінетові Міністрів України було б доцільно доручити підготувати за участю місцевих державних адміністрацій проекти відповідних нормативно-правових актів, які дали б змогу налагодити тісну співпрацю Уряду з місцевими органами виконавчої влади в сучасних умовах. Надалі розглянути можливість під час формування планів роботи Кабінету Міністрів України (щоквартально) передбачати розгляд на засіданнях Уряду (у тому числі виїзних) діяльність двох обласних (міських) державних адміністрацій (як комплексно, так і з окремих напрямів) щодо організації виконання актів Президента України і Кабінету Міністрів, реалізації державної соціально-економічної політики (із залученням до підготовки матеріалів та комплексної перевірки стану справ на місцях заінтересованих центральних органів виконавчої влади).

Окрім цього, сьогодні як ніколи є необхідність започаткувати практику заслуховування на засіданнях Уряду одночасно звітів голів двох — трьох місцевих державних адміністрацій щодо розв'язання актуальних проблем, що стримують розвиток конкретної галузі у відповідних регіонах (з попередньою перевіркою стану справ у цих органах).

Разом із тим, на нашу думку, більше уваги необхідно приділити такій формі взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями як контроль, враховуючи те, що сутність контролю Кабінету Міністрів України за діяльністю місцевих держадміністрацій визначається його метою, наявністю суб'єктів здійснення, об'єкта і предмета контролю, процедурою та наслідками. Контрольна діяльність Уряду може провадитися як у правовій, так і в організаційній формі. Остання при цьому застосовується частіше. Разом із тим Кабінетові Міністрів України необхідно здійснювати контроль як безпосередньо (шляхом заслуховування звітів, аналізу на засіданнях уряду інформації про стан та розвиток територій, прийняття рішень за результатами розгляду на засіданні Уряду), так і опосередковано (через утворювані урядові комітети, урядові комісії, консультативно-дорадчі органи, надання доручень центральним органам виконавчої влади провести перевірки тощо). Крім того, урядовий контроль за діяльністю місцевих держадміністрацій повинен мати систематичний характер (у формі щорічного звітування місцевої державної адміністрації про виконання покладених на них повноважень, а також про суспільно-політичний, соціально-економічний розвиток відповідної території) та здійснюватися з ініціативи фізичних або юридичних осіб (у процесі розгляду їх звернень Урядом) чи за ініціативою самого Кабінету Міністрів України. Результати контролю Кабінету Міністрів за діяльністю місцевих державних адміністрацій необхідно відображати в офіційних матеріалах, що містять дані про характер контролюючих дій, стан справ за тими чи іншими фактами і юридичні наслідки. За результатами контрольних дій Кабінет Міністрів приймає відповідне рішення. Це рішення може мати рекомендаційний чи юрисдикційний характер (якщо з'ясуються обставини щодо неправомірності поведінки об'єкта контролю) [2].

Враховуючи вищезазначене, Уряд забезпечує розгляд результатів у Кабінеті Міністрів України:

- якість практичної і методичної допомоги і повнота та своєчасність реагування на пропозиції Уряду;
- участь відповідних керівників місцевих державних адміністрацій у засіданнях Кабінету Міністрів під час розгляду важливих питань подальшого розвитку галузі;
- проведення семінарів; періодичність і якість перевірок стану справ на місцях, практична реалізація їх результатів;
- участь членів Уряду у заходах місцевих державних адміністрацій, зокрема засіданнях колегій, тощо.

На нашу думку, змістовною та разом із тим продуктивною може бути взаємодія Уряду з місцевими державними адміністраціями у роботі з удосконалення законодавства. Для цього може бути обов'язковою участь голів місцевих державних адміністрацій у розгляді на засіданнях Кабінету Міністрів України найважливіших для держави і регіонів проектів актів законодавства (наприклад, проектів Програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України на наступний рік, програм галузевого розвитку тощо). Уряду, у свою чергу, було б корисно залучати до такого роду співпраці найбільш компетентних керівників місцевих державних адміністрацій до складу робочих груп, які здійснюють розроблення проектів актів законодавства, що регулюють функціонування відповідної галузі.

Актуальним має стати проведення Урядом виїзних спільних засідань колегій з обласними (міськими) державними адміністраціями з розгляду питань, які стримують



розвиток галузі у відповідних регіонах, провівши при цьому попередній глибокий аналіз та перевірку стану справ на місцях.

В сучасних умовах для покращення співпраці Уряду з місцевими органами влади є нагальна потреба рекомендувати центральним органам виконавчої влади забезпечити періодичний розгляд на засіданнях колегій центральних органів виконавчої влади питань про взаємодію з обласними (міськими) державними адміністраціями щодо забезпечення розвитку відповідної галузі, звернувши особливу увагу на результативність практичної допомоги, наданої працівниками апарату центральних органів виконавчої влади відповідним структурним підрозділам місцевих державних адміністрацій у поліпшенні організації роботи з реалізації державної політики у відповідних галузях.

З метою оперативного розгляду і розв'язання актуальних проблем розвитку регіонів в даний час необхідно також активізувати практику проведення селекторних нарад з головами обласних (міських) держадміністрацій з обговорення поточних проблемних питань розвитку відповідних галузей. Відпрацювати чітку систему інформаційного, аналітичного та нормативно-правового забезпечення обласних (міських) державних адміністрацій щодо позитивного досвіду роботи та нових підходів місцевих органів виконавчої влади до розв'язання важливих проблем розвитку відповідної галузі, а також методичних рекомендацій з цих питань та правильного застосування нормативно-правових актів, що регулюють розвиток галузі. Також необхідно систематично надавати методичну та практичну допомогу обласним (міським) держадміністраціям у розробленні місцевих програм економічного і соціального розвитку регіонів.

Разом із тим для тісної взаємодії Уряду з місцевими органами виконавчої влади необхідно неухильно дотримуватись вимог Закону "Про місцеві державні адміністрації" (ст. 31) у частині підзвітності і підконтрольності керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади головам відповідних місцевих державних адміністрацій (у частині повноважень місцевих державних адміністрацій) і Указу Президента України № 1035/96 від 5 листопада 1996 р. "Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями" [3] стосовно порядку призначення керівників територіальних підрозділів. Для моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів (для врахування центральними органами виконавчої влади під час розроблення заходів щодо державної підтримки розвитку регіонів) необхідно розробити та запровадити єдину для органів виконавчої влади методику визначення рейтингової оцінки (інтегрованого показника).

Потребує також, на нашу думку, вдосконалення Порядку підготовки та проведення робочих поїздок Прем'єр-міністра України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1747 [4]. Першим кроком у вирішенні даного питання може стати щоквартальне подання Кабінетові Міністрів України центральними та місцевими органами виконавчої влади пропозицій до плану робочих поїздок Прем'єр-міністра України з метою розгляду на місцях питань, що мають актуальний характер для соціально-економічного розвитку конкретного регіону або країни в цілому. Розгляд Прем'єр-міністром України таких питань на місцях (на прикладах роботи підприємств, установ, організацій відповідної галузі) дасть можливість визначати оптимальні шляхи їх вирішення та скоординувати роботу заінтересованих центральних і місцевих органів виконавчої влади для спільного розв'язання існуючих проблем.

Як засвідчує практика, для спрямування коштів резервного фонду державного бюджету на розв'язання зазначених проблем відсутні правові підстави. На нашу думку, було б доцільно розглянути питання про резервування у державному бюджеті певного обсягу цільових коштів з метою здійснення Кабінетом Міністрів оперативних заходів, зокрема, під час робочих поїздок керівників держави до регіонів із стабілізації соціально-економічних процесів на відповідних територіях.

Для прискорення розв'язання найбільш важливих проблем загальнодержавного і регіонального значення в економіці та соціальній сфері, на нашу думку, було б доцільно відновити практику обов'язкового попереднього виїзду в регіони робочої групи у складі заступників керівників заінтересованих центральних органів виконавчої влади з метою підготовки матеріалів для розгляду питань і об'єктів, з роботою яких знайомитиметься Прем'єр-міністр України під час робочої поїздки. В свою чергу діяльність Міністерства фінансів і Міністерства економіки була б результативною, якби вони підготували пропозиції про резервування цільових бюджетних коштів для вирішення питань, що дестабілізують ситуацію на окремих територіях, але не підпадають під категорію техногенних або природних надзвичайних явищ.

У цілому ж на основі проведеного аналізу можна зробити такі висновки.



Покращення форм взаємодії діяльності Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими держадміністраціями повинно бути направлено на формування ефективної та раціональної системи взаємодії, яка передбачає: по перше, удосконалення правового забезпечення даної взаємодії, а саме: прийняття нових нормативно-правових актів чи внесенням змін до існуючих; по-друге, розробка якісно нових організаційних форм взаємодії Уряду із місцевими державними адміністраціями. Отже, результати аналізу теоретичних та практичних засад удосконалення форм взаємодії Уряду з місцевими державними адміністраціями в умовах світової фінансово-економічної кризи підтверджують актуальність зазначеної проблематики для України та необхідність подальшого її дослідження і практичного застосування.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 16.05.2008 р. № 279-VI // ОВУ. — 2008. — № 36. — Ст. 1196.
3. Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України від 05.11.1996 р. № 1035/96 // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035%2F96>.
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 // ОВУ. — 2007. — № 54. — Ст. 2180.
5. Про затвердження Порядку підготовки та проведення робочих поїздок Прем'єр-міністра України [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1747 // ОВУ. — 2001. — № 52. — Ст. 2362.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 3 березня 2010 року)*

Надійшла до редакції 12.03.2010

