

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ**

*Досліджено потенційні можливості районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо формування дієвого механізму управління розвитком території на засадах стійкості, шляхом аналізу відповідності законодавчо закріплених принципів їхньої діяльності принципам державного управління та принципам формування механізму управління територіальним розвитком.*

*The potential possibilities of the local state administration and municipal councils are analyzed with the view to the formation of the corresponding management mechanisms for steady development. The investigation is made on the basis of the legislation analysis as for the principles of both the state management and the local territorial management.*

Фундаментальною основою розбудови української державності є дієвість державної регіональної політики, спрямованої на оптимізацію територіальної організації управління та утвердження демократичної влади на місцевому рівні, яка б забезпечувала ефективне використання наявного потенціалу території на принципах стійкого (сталого) розвитку. Головними напрямками державної регіональної політики є “формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів” [11]. Це, у свою чергу, передбачає функціонування такої системи управління, яка б одночасно інтегрувала пріоритети державної регіональної політики та основні засади політики сталого розвитку, які ідентифікуються таким чином: природні ресурси, які належать народом і становлять матеріальну основу його існування, є обмеженими і тому необхідно враховувати потреби майбутніх поколінь і використовувати їх заощадливо з максимальним використанням наукових розробок; антропогенна діяльність повинна узгоджуватись із законами природи; екологічно орієнтоване виробництво має бути економічно ефективним; усі соціально-економічні перетворення повинні спрямовуватись на забезпечення сприятливих умов життя людини – якісного довкілля, ефективної економіки, здорової людини [10].

Теоретико-методологічним проблемам управління територіальним розвитком, у контексті комплексного розуміння організації й діяльності органів публічної влади, в тому числі й на засадах стійкості, присвячені праці вчених В. Антоненка, Баймуратова, О. Батанова, З. Герасимчук, А. Колодія, В. Кравченка, О. Лазор, В. Мамонтової, А. Мельника, В. Рубцова, В. Серьогіна, С. Серьогіної, П. Трачука, О. Ярмиша. Однак питання потенційних можливостей щодо організації й діяльності органів публічної влади на районному рівні з урахуванням необхідності здійснення заходів, спрямованих на перехід до стійкого розвитку досліджено недостатньо.

Метою статті є з'ясування потенційних можливостей органів публічної влади районного рівня щодо формування дієвого механізму управління територіальним розвитком на засадах стійкості.

Для досягнення мети необхідно:

– визначити елементи, які є основою організації й діяльності органів публічної влади;

– проаналізувати відповідність принципів діяльності районної державної адміністрації (державні органи) та районної ради (органи місцевого самоврядування) принципам формування механізму управління територіальним розвитком та принципам державного управління.

Організацію як активну діяльність органів публічної влади розглядають як процес, спрямований на визначення їх сфери діяльності, впорядкування структурних елементів, правове визначення компетенції, реалізацію функцій, забезпечення раціональних координаційних зв'язків між підрозділами з метою ефективного використання наявних ресурсів для успішного виконання завдань.

Комплексне порозуміння діяльності владних інституцій формується через використання такої системи елементів організації й діяльності органів публічної влади: принципи, функція, компетенція, форми, методи, внутрішньоорганізаційна будова та основи діяльності. Призначення кожного з елементів відіграє особливу роль. Так, функції, компетенція, форми і методи є засобами реалізації завдань відносно предмету відання; внутрішньоорганізаційна будова визначає функціонально-організаційну будову структури підрозділу; принципи і основи діяльності характеризують вихідні засади як організації, так і діяльності цих органів [5, с. 35, 36].

Розглянемо детальніше відповідність принципів діяльності органів публічної влади районного рівня – районної державної адміністрації (державні органи) та районної ради (органи місцевого самоврядування) принципам формування механізму управління територіальним розвитком та загальносистемним принципам державного управління.

Принципи державного управління – це певні закономірності, взаємозв'язки, відносини, керівні засади що є основою для його організації

та здійснення впливів і які можуть бути згруповані в певні правила.

У науковій літературі виокремлюють такі види принципів державного управління: загальносистемні, структурні та спеціалізовані. До першого виду принципів – загальносистемних, відносять такі, які відтворюють загальні відносини і процеси, властиві всій системі державного управління: принцип об'єктивності управління, правової впорядкованості, законності, демократизму, поділу влади, публічності, поєднання централізації та децентралізації.

Принцип об'єктивності зумовлює необхідність урахування в управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей і реальних можливостей суспільства і виражає залежність системи державного управління від об'єктивно обумовлених суспільних цілей, які виникають на певному етапі розвитку; рівня розвитку та характеру керованих об'єктів; наявних ресурсів і засобів, необхідних для здійснення управління; внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку управління. Суть інших загальносистемних принципів полягає в такому: демократизму – передбачає існування постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як основи здійснення управління на демократичних засадах; правової впорядкованості – виражає необхідність законодавчого визначення цілей, функцій, інституцій, самих принципів державного управління та повсюдного і повного виконання законів; поділу влади – служить створенню демократичної, правової організації державного управління, тобто процеси закріплення загальної волі, їх безпосереднього виконання та розв'язання конфліктів при їх застосуванні розділені між гілками влади; публічності державного управління – означає відкритість здійснення влади та доступність для громадян виконувати функції державного управління на професійній основі; поєднання централізації і децентралізації – передбачає раціональне співвідношення влади та зв'язків між центральними та територіальними органами влади [6, с. 38, 39].

Під принципами організації й діяльності владних органів розуміють законодавчі відправні засади, керівні ідеї, загальні положення, які слугують базисом для формування, організації та реалізації завдань органів публічної влади [14, с. 48]. Залежно від масштабу дії їх класифікують на загальні та спеціальні (інституційні). У свою чергу, загальні принципи залежно від форми юридичного закріплення поділяються на дві групи. До першої відносять фундаментальні принципи, закріплені в першому розділі Конституції України: унітаризм, найвища соціальна цінність людини, народовладдя, гуманізм, законність, демократизм, верховенство права, поділ влади [1]. Іншу групу складають принципи, які підпорядковані основам конституційного ладу: професіоналізм і компетентність, ефективність, рівний доступ до служби, самостійність, поєднання державних і місцевих інтересів, колегіальності та

єдиноначальства [14, с. 54]. На думку окремих учених, до загальних принципів організації й діяльності більшості органів публічної влади віднесено принцип гласності, який реалізується через такі елементи демократії, як прозорість їх діяльності, врахування думки громадськості в процесі розробки, прийняття й реалізації відповідних рішень, обов'язок щодо інформування населення про результати діяльності [12].

Принципи організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають відмінності, зумовлені специфікою їх діяльності. Зокрема, відмінності принципів владних органів обумовлені вихідними основами, що визначають властивості, ознаки, завдання та їх функції. Базові положення діяльності органів місцевого самоврядування як специфічна форма публічної влади закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, а більша їх конкретизація визначена в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2; 3]. Зокрема, у ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що місцеве самоврядування здійснюється на таких принципах: народовладдя; законності; колегіальності; виборності; гласності; поєднання місцевих і державних інтересів; матеріально-фінансової, правової, організаційної самостійності в межах повноважень; підзвітності органів і посадових осіб перед територіальною громадою; державної підтримки гарантії та судового захисту прав.

В окремих працях принципи функціонування місцевого самоврядування поділяють за ступенем узагальнення на загальні (засади здійснення публічної влади в Україні) та такі, які характеризують місцеве самоврядування як специфічну самостійну форму влади [13, с. 40–42]. За такою класифікацією до загальних відносять принципи: народовладдя, законності, демократизму, верховенства права, гуманізму.

У свою чергу, такі принципи, які характеризують здійснення влади як специфічної самостійної форми влади поділяють на загальні: колегіальність; гласність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; матеріально-фінансова, правова, організаційна самостійність у межах повноважень визначених законом; підзвітність і відповідальність органів та посадових осіб перед територіальною громадою; державна підтримка, гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування. До даної групи принципів віднесено також положення щодо визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції та самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, що, на нашу думку, відбито в таких загальних положеннях, як матеріально-фінансова, правова, організаційна самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітність і відповідальність органів і посадових осіб перед територіальною громадою.

Спеціальні принципи виокремлюються з-поміж загальних як специфічної форми влади, оскільки їм притаманні вихідні положення для

окремо взятих сфер місцевого самоврядування. Однак наведені як приклад такі спеціальні принципи у сфері місцевих фінансів, як “збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов’язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади, самостійність місцевих бюджетів, фінансову підтримку місцевого самоврядування державою” [13 с. 42] є, на нашу думку, відображенням таких загальних принципів як специфічної форми влади: поєднання місцевих і державних інтересів; матеріально-фінансова, правова, організаційна самостійність у межах повноважень, визначених законом; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування.

В інших працях до спеціальних принципів організації та діяльності місцевого самоврядування відносять такі: колегіальність; виборність; гласність; поєднання місцевих і державних інтересів; матеріально-фінансової, правової, організаційної самостійності в межах повноважень; підзвітності органів та посадових осіб перед територіальною громадою; державної підтримки гарантії та судового захисту прав [5, с.196]. На нашу думку, даний перелік спеціальних принципів організації й діяльності місцевого самоврядування найбільш повно характеризує його як специфічну форму здійснення влади.

На районному рівні до органів публічної влади управління, що належать до системи місцевого самоврядування, належать районні ради та сільські й селищні ради. Останні виконують широкий спектр компетенційних повноважень, у тому числі й функцію щодо соціально-економічного розвитку відповідних територій.

У зв’язку із заснуванням на базі виконавчо-розпорядчих органів районних та обласних рад відповідних місцевих органів виконавчої влади, інститут народовладдя змушений делегувати окремі повноваження, в тому числі й забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку місцевим державним адміністраціям. Таке розмежування мало на меті “створити єдину систему виконавчих органів на місцях на чолі з Президентом України; розмежувати функції та повноваження між місцевими державними органами (адміністраціями) та такою самостійною формою реалізації публічної влади, як місцева та регіональна самоврядування. Інституційні зміни щодо делегування частини повноважень органам виконавчої влади породили явище “двовладдя” та протистояння між двома гілками влади [8, с. 150, 151].

На районному рівні до системи органів державної влади належить районна державна адміністрація, яка здійснює виконавчу владу на місцях та виконує делеговані їй повноваження районною радою. Вихідні положення діяльності місцевих державних адміністрацій деталізовано у ст. 3 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” і окреслено такими

принципами: відповідальність перед людиною й державою за свою діяльність; законності; верховенство права; гласність; пріоритетність прав людини; поєднання державних і місцевих інтересів [4]. Із визначених законом принципів діяльності місцевих державних адміністрацій до загальних, які є фундаментальними, належать такі: законність; верховенство права; пріоритетність прав людини; тобто найвища соціальна цінність людини та відповідальність перед державою за свою діяльність; тобто підзвітність і підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня. До вихідних положень діяльності місцевих державних адміністрацій окреслених законом належить і такий загальний принцип, як поєднання державних і місцевих інтересів, який є таким, що підпорядкований основам конституційного ладу.

У свою чергу, досягнення цілей розвитку території є можливим завдяки дії механізму державного управління. За Г. Одінцовою, механізм державного управління – це засіб досягнення цільових орієнтирів, що передбачає здійснення заходів, які реалізуються на основі базових принципів через функціональну діяльність та методи управління [7, с. 12].

У контексті вищевикладеного важливо розглянути базові принципи формування механізму управління територіальним розвитком. У науковій літературі до базових принципів, які є вихідними при формуванні механізмів управління територіальним розвитком, відносять такі: законність – нормотворча діяльність органів публічної влади здійснюється в межах норм чинного законодавства; єдність інтересів – поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням пропозицій господарюючих суб'єктів і громадської думки; субсидіарність – компетенційні повноваження здійснюються тим органом управління, який максимально наближений до суб'єкта управління; прозорість – дії органів публічної влади характеризуються відкритістю для громадськості; корпоративність – сприйняття території як цілісного утворення, поєднання зусиль органів управління та консолідація наявних ресурсів території задля досягнення спільної мети; адекватність – відповідність методів управління щодо вирішення нагальних і стратегічних питань місцевого значення та відповідність між повноваженнями й ресурсним потенціалом для їх виконання; інноваційність – запровадження в практику інноваційного потенціалу управління: запровадження інформаційних технологій, реалізація проектів, експериментів спрямованих на оптимізацію вирішення завдань; відповідальність – готовність до пошуку у вирішенні поточних проблем та відповідальність за результати, отримані від прийнятих управлінських рішень [9, с. 104, 105].

З'ясування потенційних можливостей публічних органів влади щодо вирішення завдань стійкого розвитку на районному рівні проаналізуємо на основі відповідності принципів їх діяльності загальносистемним принципам державного управління та принципам формування механізмів

управління територіальним розвитком (рисунок).

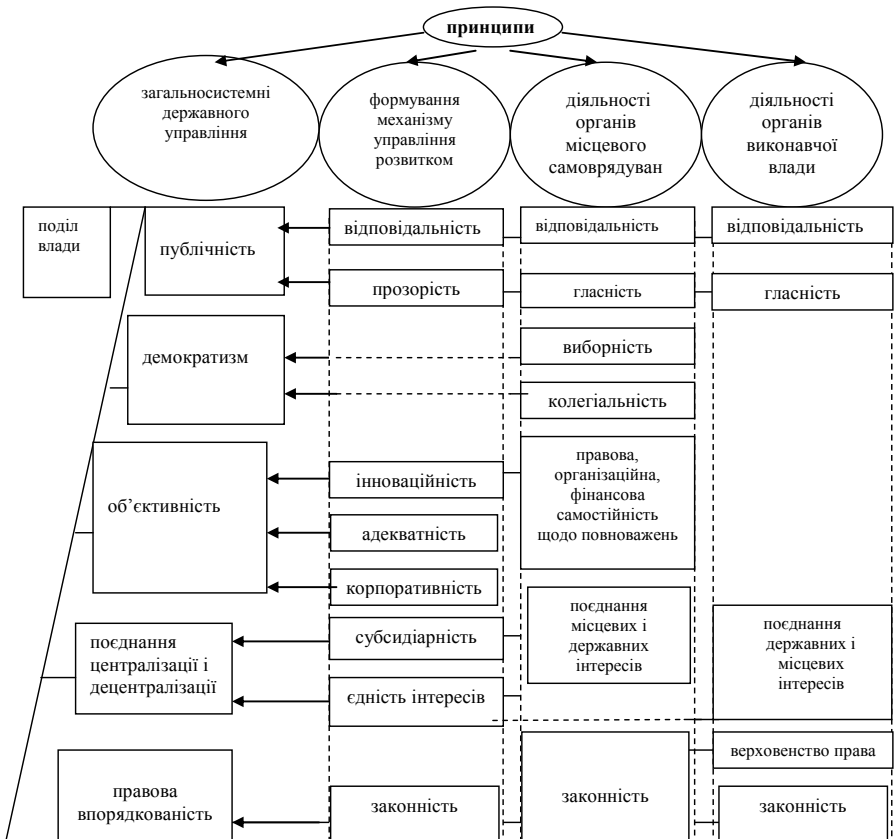


Рисунок. Взаємозв'язок принципів діяльності органів публічної влади на районному рівні із загальносистемними принципами державного управління та принципами формування механізму управління територіальним розвитком

Аналіз взаємозв'язку принципів діяльності місцевого самоврядування, районних державних адміністрацій із загальносистемними принципами управління та принципами формування механізму управління територіальним розвитком робить можливим зробити такі висновки.

Загальносистемний принцип об'єктивності зумовлює необхідність урахування в управлінських процесах об'єктивно обумовлених суспільних цілей щодо забезпечення стійкого розвитку.

Урахування в управлінських процесах суспільних цілей потребує вдосконалення складових елементів діяльності органів публічної влади через запровадження в практику управління принципу стійкого розвитку.

Досягнення цільових орієнтирів місцевого розвитку реалізується системою управління через механізм управління територіальним розвитком. Принципи формування механізму управління територіальним розвитком найбільш повно відповідають принципам діяльності місцевого самоврядування що створює достатні можливості для втілення принципів стійкого розвитку на місцевому рівні.

Формування дієвого механізму управління територіальним розвитком потребує подальшої демократичної децентралізації управління, тобто компетенція щодо місцевого розвитку повинна бути закріплена за органами місцевого самоврядування районного рівня, адже саме зміцнення фінансових ресурсів території є необхідною передумовою розбудови дієздатних територіальних громад.

Результати досліджень доводять необхідність подальшого вивчення можливостей діяльності органів публічної влади на районному рівні з метою формування дієвого механізму забезпечення комплексного розвитку території на засадах стійкості.

#### Література:

1. Конституція України : станом на 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : за станом на 21 трав. 1997 р. № 280/97 – ВР. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – 68 с.
3. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” : за станом на 15 липня 1997 р. № 452/97 – ВР ; [Офіц. пер.] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10. – (Місьцеве самоврядування в Україні). – С. 10–17.
4. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” : за станом на 9 квітня 1999 р. № 586 // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. [для студ. вищих навчальних закладів] / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
7. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
8. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.



9. Мамонтова В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. Мамонтова // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2006. – Вип. 1 (23). – С. 101–107.

10. Проект. Концепція переходу України до сталого розвитку // Вісник НАН України. – 2007. – № 2. – С.15–43.

11. Проект. Концепція державної регіональної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.te.ua/?pade=news&nwsid=824>

12. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності : поняття та сутність / Ю. Тодика, В. Серьогін // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1(12). – С. 57–58.

13. Трачук П. А. Державне будівництво і місцеве самоврядування : [навч. посіб.] / П. А. Трачук. – Чернівці : Наші книги, 2007. – 280 с.

14. Ярмиш О. Н. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [навч. посіб.] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

*Надійшла до редколегії 19.01.2009 р.*