

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

**Д. Т. Бікулов**

кандидат наук з державного управління, доцент  
Запорізької національний університет

### РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено проблемі реформування місцевих державних адміністрацій в Україні в контексті загальної реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Місцеві державні адміністрації розглянуто як ланцюг між місцевим самоврядуванням та центральними органами влади. Від ефективності місцевих державних адміністрацій залежить швидкість прийняття управлінських рішень щодо життєдіяльності місцевих громад, так і виконання функцій держави на рівні місцевих громад.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, державне адміністрація, органи влади, бюджет, адміністративні послуги, інституції.*

#### I. Вступ

Проблематику структурних відносин у межах взаємодії центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування досліджували українські вчені: В. Бодров, В. Ільяшенко, А. Мерзляк, А. Монаєнко та ін.

#### II. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити проблему реформування місцевих державних адміністрацій в Україні у контексті загальної реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

#### III. Результати

Місцева державна адміністрація являє собою основну деталь сучасного механізму державного управління, який пов'язує між собою й уособлює адміністративну вертикаль державної влади та місцеве самоврядування.

Сучасна структура державної влади передбачає її розподіл на "гілки": законодавчу – приймає закони, встановлює суспільні норми у всіх сферах життєдіяльності; виконавчу – забезпечує та контролює виконання законів і дотримання норм; судову – долає розбіжності в суспільних відносинах, які виникають у процесі реалізації законів.

Практика державного управління передбачає функціонування адміністративного механізму, який мав би пов'язати між собою всі гілки влади в єдину систему, спрямовану на єдину мету. Такий підхід є особливо актуальним для трансформаційного суспільства або в період соціально-економічної кризи.

Застосування адміністративного механізму передбачає максимальне скорочення

шляхів руху управлінської інформації, часу прийняття управлінських рішень, ефективний і швидкий розподіл ресурсів та, відповідно, посилення економічного й соціального механізмів державного управління.

Адміністративний механізм, що існує зараз в Україні, сформований на спадщині радянського періоду, в якому функціонувала система: партійний комітет (ідеологія – мета), рада (колегіальність рішення), виконавчий комітет (виконання рішень та управління на місцях), галузевий орган (управління підприємствами) (рис. 1).

Наслідком спадкової структури, сформованої в результаті реорганізації командно-адміністративної системи, стала інвазія президентської вертикалі влади в місцеві органи державної влади. В умовах розподілу влади між Президентом, Парламентом і Кабінетом Міністрів найбільшою мірою посилюється та вертикаль державної влади, що є найпотужнішою й забезпеченою ресурсами та інституціями.

Ідея виборів губернатора не набула свого розвитку у зв'язку з амбітністю місцевих лідерів, які здійснювали активне поглинання економічних активів та інтегрувалися в місцеві еліти, що контролювали максимально можливу кількість активів.

Тому найбільший обсяг повноважень і, головне, вплив на кількість ресурсів, які отримує територія з боку центру, набуває намісник президента, тобто особа, яку особисто призначає Президент України з числа довірених і лояльних до нього осіб. Посада намісника президента з часом трансформувалася в посаду голови обласної державної адміністрації.

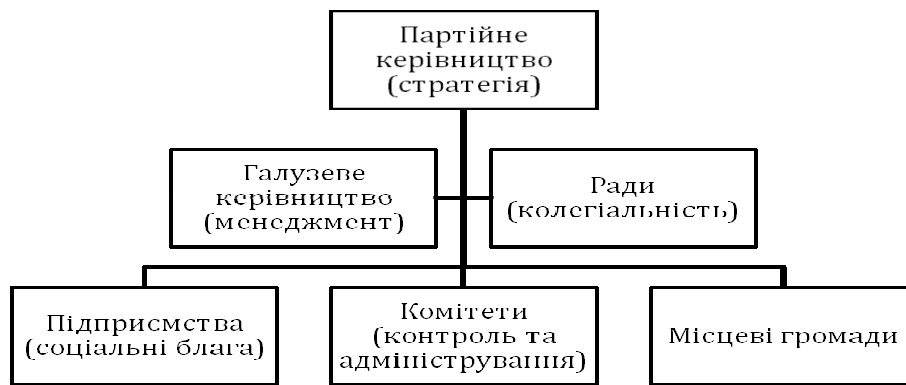


Рис. 1. Структура державного управління в командно-адміністративній системі

Голова обласної державної адміністрації виконує функції представника президента у певній області та керівника інтегрованої сільської громади. Голова обласної державної адміністрації відіграє активну роль у розподілі та формуванні місцевого бюджету, отриманні субвенцій і дотацій, що й визначає ступень його впливу на відповідні об'єк-

ти громади. Наприклад, голова обласної державної адміністрації має значно більший вплив на селищного голову та районну державну адміністрацію, аніж на міського голову й міський виконавчий комітет, оскільки міський бюджет є значно незалежнішим, аніж бюджет районів або селищ.

Таблиця 1

**Оцінка впливу голови обласної державної адміністрації на структурні елементи громади (min=0; max=1)**

Елемент громади/керівний орган	Голова ОДА	Обласна рада	Керівник місцевого самоврядування
Населення	0,3	0,1	0,5
Підприємства	0,1	0,2	0,2
Центральні органи державної влади	0,2	0,1	0,2
Районні місцеві державні адміністрації	0,9	0,5	0,2
Районні ради	0,3	0,3	0,2
Керівники місцевого самоврядування			
Громадянське суспільство	0,2	0,2	0,2

Голова обласної державної адміністрації має найбільший вплив на місцеві державні адміністрації в межах адміністративної вертикалі, починаючи з адміністрації Президента України.

Вплив голови ОДА на обласну раду визначається ступенем залежності. Взаємна інтеграція обласної адміністрації та обласної ради виявляється в тому, що обласна рада як представницький орган фактично не має свого виконавчого апарату, обмежений штат постійних співробітників не спроможний реалізувати якісного опрацювання ключових проблем, які постають перед цим органом: формування та забезпечення виконання місцевого бюджету, функція менеджменту комунальних підприємств; управління землями й активами, які належать місцевій громаді.

Прийняття важливих рішень щодо життєдіяльності місцевої громади здійснюється головою обласної державної адміністрації відповідно до державної політики, яка реалізується в державі на сьогодні.

Важливість рішень стосується: розподілу коштів місцевого бюджету, якості й кількості джерел, які його забезпечують (галузеві, економічні, політичні та соціальні пріорите-

ти); управління землями, майном територіальної громади, що може принести вигоду місцевій громаді або вирішує певну соціально-економічну проблему; реалізації довготривалих проектів розвитку громади (інфраструктури, соціальних).

Голова обласної державної впливає на населення місцевої громади обмежено, оскільки між ними не постають спільні питання. Значно більшим є вплив голови обласної державної адміністрації на місцеве громадянське суспільство – спільноту громадян, які об'єднані в єдине коло спілкування та мають одну або декілька думок, соціально-поведінкових установок, які частіше за все суперечать політиці держави, але певною мірою використовує держава для коригування цієї політики в необхідному напрямі.

Реформування обласних державних адміністрацій має здійснюватися на функціональній основі, тобто делегування повноважень заступникам має здійснюватися за функціональним, а не галузевим принципом, як це є зараз.

Підрозділи, які не управляють об'єктами, а здійснюють переважно статистичну роботу, необхідно реорганізувати в центри на-

дання адміністративних послуг, плата за які стане додатковим джерелом наповнення місцевого бюджету.

Підрозділи обласної державної адміністрації, які виконують специфічну управлінську функцію планування, тобто ті, які здійснюють проектування місцевого бюджету (фінансове управління), розподіл земель (управління земельних ресурсів), приватизацію, використання державного майна та забезпечують дотримання законності в господарській сфері; підрозділи, які не виконують управлінських функцій, тобто не управляють активами та не здійснюють функції планування й проектування, фактично перебувають у статичному стані, тобто фіксують ситуації, соціально-економічні показники, не маючи можливості впливу на них, як-от управління економіки, промисловості, енергетики, інфраструктури та зв'язку. Такі підрозділи можуть бути затребувані тільки в разі їх інтеграції в систему надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в такому разі являють собою вирішення конкретних проблем суб'єкта, які створені державними органами, місцевим самоврядуванням тощо. На місцевому рівні існує багато проблем, створених колізіями законодавства або ж об'єктивними умовами, які склалися в інституціональному полі. Підрозділу місцевої державної адміністрації право надання платних послуг надасть можливість оцінювати ефективність власної діяльності.

Останнім часом питома вага надходжень плати за адміністративні послуги не перевищує 1% від загальної суми місцевих бюджетів України. При цьому в Україні функціонує низка державних і недержавних інституцій, які надають адміністративні послуги, повністю або частково використовуючи кошти на власний розсуд, що фактично є потребами їх керівництва. Прикладом такого підходу є Тендерна палата, утворена як громадська організація з метою забезпечення прозорості й неупередженості у процедурах державних закупівель, яка перетворилася в організацію, що прямо або через організації отримувала дохід з максимальної кількості тендерних процедур. Іншим прикладом є Торгово-промислова палата, яка, зокрема, надає адміністративні послуги з визначення сертифікатів на товари українського походження. Ця організація має забезпечувати підтримку підприємництва та зовнішньоекономічної діяльності, проте фактично

монопольний вид діяльності із сертифікації походження зайняв найбільшу питому вагу в доходах, що може становити близько 200 млн грн у межах всієї країни.

Існує доцільність передачі більшості адміністративних послуг, які надають у регіоні, не потребують застосування складних технологій обліку та моніторингу (насамперед дозвільні процедури, а також ліцензування та сертифікацію), підрозділам обласних державних адміністрацій (управління економіки, промисловості, сільського господарства тощо). Технологію надання адміністративних послуг доцільно перевести в електронну й безконтактну форму, чим буде забезпечена мінімізація корупції та здириництва.

#### IV. Висновки

Таким чином, структура обласної державної адміністрації отримує такі різноспрямовані функціональні блоки:

- 1) керівники: голова, який представляє президента; перший заступник, який представляє місцеву громаду, та функціональні заступники, що забезпечують надходження, розподіл, споживання ресурсів (місцевий бюджет) і безпеку громади;
- 2) аналітики – група радників, розподілених за галузевим принципом;
- 3) адміністративно-контрольні підрозділи, що здійснюють проектування, планування, контроль у межах території;
- 4) центри адміністративних послуг – підрозділи, які надають адміністративні послуги із зарахуванням плати до місцевих бюджетів.

#### Список використаної літератури

1. Бодров В. Г. Державне регулювання трансформаційних процесів в економіці: інституціональний підхід / В. Г. Бодров // Вісник УАДУ. – 2005. – № 3. – С. 24.
2. Монаєнко А. О. Правові проблеми застосування бюджетного законодавства в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Монаєнко. – Режим доступу: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom12/5.pdf>.
3. Ильяшенко В. А. Причины возникновения и методы сокращения налогового долга в Украине [Электронный ресурс] / В. А. Ильяшенко // Научный вестник Черниговского государственного института экономики и управления. – Режим доступа: <http://www.nvisnik.geci.cn.ua/component/k2/item/194-ilyashenko-v-a-prichini-viniknennya-ta-metodi-skorochennya-podatkovogo-borgu-v-ukrayini.html>.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2015.

#### Бикулов Д. Т. Реформирование местных государственных администраций в Украине

Статья посвящена проблеме реформирования местных государственных администраций в Украине в контексте общей реформы местного самоуправления и децентрализации власти. Местные государственные администрации рассматриваются как цель, связывающая местное самоуправление и центральные органы власти. От эффективности местных

государственных администраций зависит скорость принятия управленческих решений касающихся как жизнедеятельности местных общин, так и выполнение функций государства на уровне местных общин.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственные администрации, местный бюджет, институции, административные услуги.

#### **Bikulov D. Reforms of the Local Public Administrations in Ukraine**

*This article devoted to the current institutional conditions of functioning of the local public administration hindered by numerous collisions that occur from the current legislation, budgetary control mechanisms flows, functioning civil society. In practice, this is reflected in the fact that local state administrations shall ensure that decisions regarding the disposition of budgetary funds, however, approval of decisions occurs representative body. Contradictions in the implementation of such solutions leads to a stop and the limited action. Also, there are a number of areas of public life under the responsibility of the local administration, but there is no effective instruments of influence on these processes.*

*The essence of the proposals for the reform of local state administrations is that their structure has to be reorganized in the administrative area of intellectual and functional. The logic of reform should be that inefficient units and positions need to be eliminated. Units that can benefit the local community should be focused on business results. Units that carry out specific administrative functions should be provided with technology. In fact, it can be displayed in the functional distribution of powers between the Vice Governor, instead of the industry that exists now; establishment of a group of industry advisors, justifying each of the decisions taken by the leaders; allocation of administrative units that perform exclusively technological function; allocation units providing administrative services for a fee, which is the additional income to the local budget.*

**Key words:** local selfgovernment, public administration, local budget, institutions, administrative services.