

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ

Лукіша Р.Т.

Національний університет цивільного захисту України

Визначено, що проведення реформи із децентралізації влади вимагає обґрунтування й упровадження як системного, так і процесного підходів. На цій підставі рекомендується внести зміни у вітчизняне законодавство шляхом прийняття відповідного закону. Уточнено специфічні та спільні напрямки діяльності публічних підсистем у регіонах, які слід закріпити в цьому законі. Запропонована модель державної політики розвитку регіонів, яка має наднаціональний, загальнодержавний і регіональний рівні. Доведена необхідність активізації й залучення громадськості до формування та реалізації державної політики розвитку регіонів.

**Ключові слова:** державна політика; модель; сфери діяльності; регіони.

**Постановка проблеми.** Організація системи управління, що існує зараз в Україні, базується на двох центрах публічної влади й характеризується необхідністю їхньої взаємодії, яка б унеможливила конфлікти чи протистояння між ними в процесі вирішення проблем розвитку регіону. Практика свідчить, що така взаємодія не завжди відповідає новим умовам і потребам розвитку суспільства, його очікуванням, подекуди гальмує проведення соціально-економічних та політичних перетворень і, як наслідок, не сприяє поліпшенню іміджу України на міжнародній арені, реалізації політики Європейської інтеграції, а також погіршує якість послуг, які надаються населенню. Це відбувається через прагнення державних і самоврядних органів до абсолютизації влади, відсутність чітких механізмів розподілу напрямів їх діяльності та не-транспарентності взаємодії тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Безперечно, питання взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в процесі становлення держави знаходять відгук у працях багатьох науковців. Проте більшість робіт стосується окремих аспектів. Так, деякі питання формування структур самоврядування з оптимально забезпеченим рівнем повноважень порушуються в працях А. Лелеченко [1], А. Матвієнко досліджує зміст деконцентрації та децентралізації в державному управлінні [2], Р. Сметанін та Ю. Торохтій порушують питання взаємодії при аналізі делегування повноважень органів публічної влади [5; 6] та ін. Слід відзначити, що динаміка зрушень у системі державного управління вимагає проведення подальших теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних із співпрацею органів публічної влади в регіонах, вивчення практики розвинутих країн з цього питання з метою її застосування в Україні.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Потребує, зокрема, удосконалення державне регіональне управління за функціональним призначенням і спрямуванням діяльності державних та самоврядних органів, а, відтак, і організаційно-правові засади такої діяльності з метою стимулювання розвитку регіонів.

**Отже, метою статті** є обґрунтування теоретичних підходів і розробка рекомендацій щодо можливих шляхів удосконалення державного управління розвитку регіонів, зокрема визначення моделі системи державної політики розвитку останніх.

**Основні результати дослідження.** В умовах розвитку демократичної децентралізованої системи врядування в будь-якій державі першочергового значення набуває проблема оптимального «розподі-

лу обсягів праці» між інституціями публічної влади та їх чіткого нормативно-правового закріплення.

У контексті нашого дослідження важливим є питання щодо зумовленості спільністю повноважень та підвідомчості місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. З огляду на це набуває також ваги проблема оптимального розподілу компетенції між органами публічної влади на місцях, а також закріплення її в законодавстві за допомогою таких способів, які б давали змогу цим органам ефективно функціонувати, використовуючи в разі необхідності різні механізми взаємодії. Іншими словами, слід чітко визначитися з тим, які сфери суспільного життя підвідомчі виключно органам місцевого самоврядування, які стосуються виключно місцевих органів виконавчої влади, а які є спільним предметом відання для обох розглядуваних підсистем публічної влади. Характер співробітництва між останніми підсистемами має визначитися тим, до якої саме сфери належить питання, для вирішення якого вони взаємодіють.

Переважає більшість дослідників (А. Лелеченко, А. Матвієнко, Р. Сметанін та ін.) намагається вирішити питання щодо розмежування повноважень на регіональному рівні шляхом визначення переліку сфер суспільного життя, які стосуються компетенції органів місцевого самоврядування, а всі інші питання автоматично залишають за місцевими органами виконавчої влади [1; 2; 5]. Загалом це є правильним, оскільки потенційні можливості держави в особі місцевих державних адміністрацій (фінансові, організаційні, юридичні, кадрові тощо) переважно більші, ніж можливості органів місцевого самоврядування, хоча такий підхід є категоричним і потребує суттєвого доповнення. Так, по-перше, необхідно зважати на те, що рішення мають прийматися якомога ближче до громадян, з урахуванням їх інтересів. Як справедливо зазначає Ю. Торохтій, для цього слід передати у відання органів місцевого самоврядування максимально можливе коло справ, підкріпивши його необхідною фінансовою базою [6, с. 11]. Розмежування обов'язків має здійснюватися із суворим дотриманням правила. В узагальненому вигляді вони виглядають таким чином: влада вищого територіального рівня може втручатися у сферу влади нижчого рівня лише тією мірою, якою остання продемонструвала свою неспроможність, і супроводжуватися:

- реформуванням місцевих державних адміністрацій (вони позбудуться невластивих їм функцій управління у певних галузях господарства);

- зміною юридичної природи місцевих рад (відповідальним інститутом за розвиток регіону повинен стати орган місцевого самоврядування від-

повідної адміністративно-територіальної одиниці, що володіє власними фінансовими ресурсами і має інституційне й кадрове забезпечення для ефективного управління);

– утворенням на обласному рівні виконавчих органів місцевих рад;

– деконцентрацією (передача від центральних органів виконавчої влади їхнім місцевим установам), адміністративною і в кінці-кінців демократичною децентралізацією (передача від центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, а потім забезпечення за допомогою громадськості зміни пріоритетів управлінських функцій з суто контролюючої на стимулюючо-мотиваційну, регулюючу тощо).

Слід наголосити, що передачу справ доречно й необхідно здійснювати, ураховуючи, вітчизняний історичний досвід та практику функціонування органів публічної влади в зарубіжних країнах, оскільки по суті ми маємо об'єктивну можливість побачити на практиці інших держав та з власного досвіду, як діють (діяли) ті чи інші публічні інституції і як вирішуються (вирішувалися) проблеми, з якими останні стикаються (стикалися) за різних обставин.

По-друге, крім пріоритетів кожної зі сторін, слід обов'язково виокремити й сфери спільного «прикладення сил» і виключної компетенції органів публічної влади [там само, с. 11]. Власне кажучи, це розмежування варто здійснювати крізь призму інфраструктурної складової (див. рис. 1). Стосовно сфер виключної компетенції органів місцевого самоврядування, то в цих межах вони мають діяти максимально автономно. Місцеві органи виконавчої влади повинні обмежуватися тільки загальним наглядом за законністю рішень самоврядних органів. У цих сферах має бути виключена можливість делегування повноважень від самоврядних органів місцевим органам державної виконавчої влади і водночас гарантована бюджетна забезпеченість пріоритетних повноважень.

З огляду на це до виключної компетенції органів місцевого самоврядування в Україні ми відносимо такі сфери суспільного життя:

– організація роботи органів місцевого самоврядування;

– житлово-комунальне й шляхове господарства – будівництво, утримання й ремонт комунального житлового фонду та шляхів у межах регіонів;

– готельна справа – будівництво, утримання й ремонт комунальних готелів;

– торгівля – будівництво, утримання й ремонт комунальних ринків та інших об'єктів оптової та роздрібно торгівлі, визначення режиму їхньої роботи;

– освіта та дошкільне виховання – будівництво, утримання й ремонт комунальних дошкільних закладів і закладів середньої освіти;

– культура – будівництво, утримання комунальних закладів культури;

– соціальне забезпечення – установа додаткових соціальних виплат та інших видів допомоги соціально вразливим верствам населення;

– поховання – будівництво, утримання й ремонт комунальних кладовищ, організація поховань;

– транспортне господарство – закупівля, утримання й ремонт громадського транспорту, визначення розкладу й маршрутів його руху;

– фінансове та фіскальне управління та ін.

До сфер спільної діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій слід віднести ті питання, що мають загальнодержавне значення, але оптимальне розв'язання яких потребує врахування позиції громад, регіональних

особливостей. При цьому доцільно зберегти можливість передачі (делегування) повноважень одній зі сторін за договором з одночасною передачею необхідних матеріально-фінансових, інформаційних, кадрових та інших ресурсів.

Гадаємо, що предмет спільної діяльності органів державної й муніципальної влади мають становити: 1) нормативно-правове регулювання (прийняття рішень сесій, реєстрація актів цивільного стану тощо); 2) управління економікою – створення спільних підприємств, призначення їхніх керівників, транскордонне співробітництво тощо; 3) планування і прогнозування розвитку регіонів; 4) розміщення транспортних шляхів та інших об'єктів, відведення земель для потреб транспорту тощо; 5) громадський порядок – забезпечення правопорядку під час проведення масових заходів, боротьба з бродяжництвом, безпритульністю, забезпечення безпеки на автошляхах тощо; 6) екологія – муніципалізація й націоналізація природних ресурсів, визначення меж заповідників і заказників та ін.; 7) ціни й тарифи – часткове регулювання цін на продукти харчування та предмети першої необхідності, регулювання тарифів за комунальні послуги, проїзд у міському транспорті, за проживання в готелях тощо; 8) санітарно-епідеміологічна справа – вирішення питань про введення карантину чи інших санітарно-епідеміологічних заходів у регіоні та ін.

У вказаних сферах поле для співпраці є значно ширшим, тому в ній мають брати участь обидві підсистеми публічної влади, тобто вирішення певного питання повинно відбуватися шляхом реалізації кореспондуючих повноважень. Це може бути затвердження рішення одним суб'єктом за поданням другого, прийняття остаточного рішення одним суб'єктом за згодою іншого, прийняття спільного рішення органами місцевого самоврядування та виконавчої гілки влади шляхом консенсусу тощо.

Нарешті, сфера виключної компетенції органів державної виконавчої влади, у регіонах вона має бути пов'язана з питаннями забезпечення єдиного стандарту соціальних послуг. У цій сфері теж неприпустиме будь-яке делегування повноважень. Пряме чи опосередковане втручання органів місцевого самоврядування у вирішення загальнодержавних питань недопустиме. До таких питань слід віднести національну безпеку (оголошення зон надзвичайних ситуацій, здійснення заходів щодо забезпечення прав і свобод громадян у цих ситуаціях, військових подіях, проведення мобілізаційних заходів, розбудова інформаційно-патріотичного суспільства тощо), державну економіку (управління державними підприємствами, установами, організаціями, розташованими на відповідній території; участь у вирішенні питань націоналізації та приватизації), охорону здоров'я (утворення, утримання, оснащення закладів охорони здоров'я), соціальний захист (призначення й виплата саме державних пенсій, матеріальної допомоги), боротьбу зі злочинністю тощо.

Зважаючи на викладене вище, констатуємо, діагностика наукових напрацювань і чинної законодавчої бази свідчить про намагання теоретиків і практиків усе ж таки здійснити розмежування компетенції двох центрів публічної влади. Однак законодавець уважає, що таке розмежування має відбуватися по «по вертикалі» (за місцем органу в загальній ієрархії) і «горизонталі» (згідно з принципом поділу влади), а вчені (зокрема, С. Романюк [4, с. 4, 21–23]) – контекст-детерміновано, що дозволяє подолати стійку економічну неефективність і соціальну нерівність. На жаль, при цьому в теоретичних і практичних доробках відсутня системність,



Рис. 1. Модель формування й реалізації державної регіональної політики

тому, наполягаємо, що при розробленні, прийнятті та зміні нормативно-правових актів, установлюючих компетенцію державних і самоврядних органів, потрібно суворо й послідовно використовувати системний підхід. Крім нього, варто застосовувати також процесно-новаційний підхід, який полягає в здійсненні переходу до нової управлінської моделі, що спиратиметься на активну участь територіальної громади в процесі ухвалення рішень регіонального значення. Йдеться про розширення співпраці між владними інституціями, залучення до цього громадськості та підприємницьких структур. Така міжсекторна взаємодія має відходити від суто функціонально-допоміжного управління («псевдо діяльності» громадських рад) і відбуватись із дотриманням різних вимог, а саме: 1) цілі спільної діяльності повинні бути зрозумілими, прозорими й чітко визначеними як для представників регіональної влади, так і для громадськості; 2) мають бути визначені певні межі й терміни участі громадян щодо спільного з публічними інституціями вирішення проблем; 3) залучення та участь громадськості повинно бути гнучким і відбуватися з урахуванням інтересів громади та політичних процесів; 4) залучення повинно включати освіту населення з питань діяльності влади і законів, на яких ця діяльність базується; 5) процес повинен бути відкритим стосовно варіантів розв'язання проблем та питань, що розглядаються, і вибору найбільш удалих із них. Проте найважливішим є визначення домінуючих тенденцій трансформації органів державного управління в усіх сферах суспільного життя, що дозволяє оцінити перспективи їх подальшого розвитку, зокрема створення Державно-громадських інституцій (агенцій) та їх представництв на регіональному рівні, як установ з узгодженим розподілом повноважень і сфер відповідальності.

За цих умов акцент робиться на розуміння складних механізмів державної діяльності, що здійснюють дійові особи під час розв'язання регіональних проблем як суспільних. Серед дійових осіб

виокремлюють суб'єктів державної політики, агентів і акторів публічної політики [3, с. 4]. При цьому суб'єкти державної політики в комунікаційній взаємодії можуть виступати як суб'єкти публічної політики, яка охоплює не тільки вертикальні (суб'єкт-об'єктні) відносини, а й горизонтальні. Щодо агентів, то вони є суб'єктами, насамперед, політичної діяльності, особливістю яких є висока реакція, ступінь пристосування до існуючих умов, потреба в локальних рішеннях, відкритість для громадськості тощо. Прикладом агентів можуть служити такі суб'єкти: 1) асоціативні групи (легалізовані молодіжні, громадські організації, професійні рухи тощо); 2) інституційні угруповання (громадські ради, створені при органах влади за рахунок громадських організацій), неасоціативні групи (бізнесові, етноконфесійні та ін. законні угруповання); 3) організації міжнародної системи.

**Висновки з дослідження і перспективи подальшого розвитку в цьому напрямку.** Удосконалення державного управління регіональним розвитком слід здійснювати з огляду на функціональне призначення і спрямування діяльності державних і самоврядних органів, а також паралельно зі зміною відповідної правової бази та залученням громадськості не тільки до формування державної політики такого розвитку, а й до її реалізації. Це сприятиме уникненню дублювання функцій управління, посиленню контролю та відповідальності з боку суспільства, адаптації механізму формування та реалізації державної регіональної політики до європейських стандартів та передових світових практик. Крім того, для влади публічність процесу прийняття управлінських рішень у регіонах дасть можливість зробити більш точним його аналіз; населення почне сприймати регіональну владу як партнера, помічника, а не як щось відокремлене та вороже й державна політика розвитку регіонів забезпечуватиме системну безпеку й стабільність у країні (економічного, політичного, інформаційного та іншого характеру).

#### Список літератури:

1. Лелеченко А. П. Децентралізація системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 20 с.
2. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / А. С. Матвієнко; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 20 с.
3. Публічна політика та управління: наук. розробка / авт. кол.: С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К.: НАДУ, 2010. – 36 с.
4. Романюк С. А. Формування та реалізація державної політики регіонального розвитку (теорія, методологія, практика): автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03 / Романюк Сергій Андрійович; Н.-д. екон. ін-т. – К., 2013. – 36 с.
5. Сметанін Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Р. В. Сметанін; Донецьк. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2010. – 19 с.
6. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю. З. Торохтій; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 20 с.

**Лукиша Р.Т.**

Национальный университет гражданской защиты Украины

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ**

### **Аннотация**

Определено, что проведение реформы по децентрализации власти требует обоснования и внедрения как системного, так и процессного подходов. На этом основании рекомендуется внести изменения в отечественное законодательство путем принятия соответствующего закона. Уточнено специфические и общие направления деятельности публичных подсистем в регионах, которые следует закрепить в этом законе. Предложена модель государственной политики развития регионов, содержащая наднациональный, общегосударственный и региональный уровни. Доказана необходимость активизации и привлечения общественности к формированию и реализации государственной политики развития регионов.

**Ключевые слова:** государственная политика; модель; сферы деятельности; регионы.

**Lukisha R.T.**

National University of Civil Protection of Ukraine

## **ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL ASPECTS OF REGIONAL PUBLIC ADMINISTRATION IN AREAS OF PUBLIC LIFE**

### **Summary**

It was found out that the reform of the power decentralization reform requires grounded and implementation of a system and process approaches. It was recommended to amend Ukrainian legislation by the new law. The specific and general sphere activities of public subsystems in the regions are determined. This sphere has to fix in law. The model of state policy of regional development is proposed. This model has an international, national and regional level. The involvement of civil society institutions to the formulation and implementation of system of state regulation of the development of regions is proved.

**Keywords:** state policy; model; areas of activity; regions.