

УДК 351.82

А. В. Антонова,
к. е. н., доцент, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

Викладено результати аналізу законодавчого забезпечення діяльності органів управління соціально-економічним розвитком регіону; розглянуто проблематику правових актів, які регулюють суспільні стосунки в названій сфері; запропоновано шляхи оптимізації нормативного забезпечення регіонального соціально-економічного розвитку.

The results of the analysis of legislative support for functioning of socio-economic development, the problematics of legal acts which regulate social relations in the named field, the ways of optimization of the standard regional socio-economic development.

Ключові слова: механізм функціонування системи місцевого самоврядування, принципи діяльності, територіальна громада, потреби населення, правове забезпечення.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — дослідити сучасні проблеми законодавчого забезпечення розвитку соціально-економічної сфери регіону; запропонувати напрями формування нової системи правової регламентації суспільних стосунків, які виникають у соціальній та в економічній сферах на регіональному рівні.

ВСТУП

Відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності об'єктивно зумовили пошук такої системи організації влади на місцях, яка, з одного боку, відповідає б національним традиціям, а з іншого — сучасним світовим вимогам, була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту.

Тенденції розвитку світової економіки визначаються прагненням до створення великих економічних і політичних територіальних об'єднань, таких як Європейський союз, ЄП тощо. Але одночасно з цим існує тенденція до підвищення значимості самостійного функціонування і розвитку окремих регіонів, що утворюють такі великі об'єднання.

Актуальність дослідження проблем управління соціально-економічним розвитком розкривається в таких положеннях:

— подолання існуючих проблем у національній економіці України можливе тільки при удосконаленні механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів і їхніх складових, що дотепер недостатньо розвинені;

— соціально-економічний розвиток територіальних утворень ще не має науково-обґрунтованої сучасної методології управління;

— державне управління регіонами дотепер не забезпечено єдиною концепцією, внаслідок чого підходить до управління регіоном і до управління, наприклад,

містом, що входить до цього регіону, будуються на різних методологічних підставах, що приводить до явищ соціально-економічної дезінтеграції.

РЕЗУЛЬТАТИ

Конституція України закріпила на місцях не єдину, а дворівневу систему влади: місцеві державні адміністрації як органи державної влади та місцеві ради як органи місцевого самоврядування, публічної влади територіальних громад. Це можна назвати виділенням рівня децентралізованої влади, тобто законодавчого закріплення становлення місцевого самоврядування, наділення його певними державними повноваженнями, а також створення місцевих державних адміністрацій, які дають змогу наблизити державну виконавчу владу до рівня населення, зробити її оперативнішою. Регіон є не штучно створеною, а природно сталою соціально-економічною організацією, яка вимагає визнання його державою як певного об'єкта управління. А в управлінні такими природно сталими утвореннями, на відміну від штучно створених адміністративно-територіальних одиниць (в управлінні якими мають домінувати інтереси держави), пріоритет повинні мати інтереси місцевого колективу.

Спираючись на сучасний стан управління регіонами, можна говорити про існування місцевого управління (місцеві державні адміністрації) і про місцеве самоврядування. Законодавство України встановило досить широке поле взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями. Тут і фінансова, і екологічна, і культурна, і наукова сфери тощо. Згідно зі всіма законами логіки взаємодія має вести до позитивних результатів. На перешкоді становленню погодженої роботи різних влад місцевого управління стоїть принцип галузевої компетенції, який покладено в основу законодавства про місцеве самоврядування. За таких обставин вся компетенція поділяється на виключну компетенцію кожного органу і на їхню суміжну компетенцію, існування якої вважається неприпустимим.

Під час розробки законів "Про місцеве самоврядування" і "Про місцеві державні адміністрації" недостатньо використаний позитивний досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів впливу цих органів. І саме в недосконалому законодавстві міститься коріння компетенційних суперечок. Перед тим як вдосконалити законодавство щодо компетенції та функцій місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, слід на законодавчому рівні розподілити сфери інтересів, які реалізуються місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. І останнім етапом вдосконалення законодавства щодо вказаних органів має бути взаємне узгодження положень всіх нормативних актів, які регулюють діяльність рад і адміністрацій. В законодавстві слід приділити більше уваги правам органів місцевого управління і місцевого самоврядування щодо вирішення компетенційних конфліктів власноруч через укладання адміністративної угоди. Угода може застосовуватися для регулювання стосунків, з приводу яких виникла суперечка, або для того, щоб уникнути взагалі конфліктних ситуацій — для розподілу повноважень щодо регулювання тих чи інших питань соціально-економічного регіонального розвитку.

Вирішення проблем, які виникають в процесі регіонального розвитку, значною мірою пов'язане з вирішенням проблем вдосконалення механізму правового забезпечення цього процесу та із вдосконаленням побудови і функціонування механізму (системи органів) управління регіонами.

Організаційна структура управління — це найбільшій елемент механізму управління і, як такий, найменшою мірою підпадає під зовнішній вплив, протистоїть йому, має значний запас міцності, забезпечує необхідну стабільність та стійкість управлінських зв'язків [1, с.89].

Функції управління розвитком соціально-економічної сфери регіонів здійснюються складним комплексом органів держави. До них належать органи загальної компетенції, міжгалузевого та галузевого управління, органи територіального управління. Їхня діяльність, яка спрямована на забезпечення ефективності розвитку того чи іншого територіального соціально-економічного комплексу, складає основу механізму державного управління регіональним соціально-економічним розвитком. Таким чином, можна вести мову про те, що система органів управління — це основний елемент механізму управління регіонами країни.

Розвиток економічних стосунків і тенденція переходу до децентралізації управління такими стосунками на територіальному рівні тягнуть за собою виникнення питань про розширення низки повноважень функціонально-територіального управління, а також про зміну кола органів, які прямо або опосередковано здійснюють управління регіональними соціально-економічними стосунками.

Управління регіональною соціально-економічною системою потребує впорядкування таким чином, аби спрямувати його на комплексне вирішення соціально-економічних проблем, специфічних для кожного регіону. Тут слід посилити міжгалузеву виробничу координацію всередині територіально-виробничих комплексів,

забезпечити повноту їхніх виробничих циклів. Сьогодні у період розвитку економічних стосунків передача цих питань на вирішення органам місцевої влади стала об'єктивною потребою.

Як зазначають Ю.С.Шемшученко та І.П.Бутко, головним напрямом розвитку державності є всебічне розгортання і вдосконалення демократії, активна участь усіх громадян в управлінні державою, в керівництві господарським і культурним будівництвом, поліпшення роботи державного апарату [2, с. 4]. Важливою умовою вирішення цих завдань є повне використання місцевими органами влади наданих їм прав при одночасному додержанні вимог закону в своїй діяльності.

Закон України "Про місцеві державні адміністрації" закріплює положення про те, що місцева державна адміністрація є місцевим органом в системі органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної республіки Крим, містах Києві та Севастополі. Вони здійснюють в межах своїх повноважень виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами.

Компетенція місцевих державних адміністрацій охоплює широке коло сфер життєдіяльності підлеглої території. Закон передбачає надання їм певної компетенції, яка є правовим засобом реалізації покладених на них функцій. Зокрема, в Законі йдеться про загальну та галузеву компетенцію місцевих державних адміністрацій. В межах загальної компетенції, яка регламентується статтею 13 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", місцева державна адміністрація вирішує питання забезпечення законності, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян, соціально-економічного розвитку відповідної території, бюджету та фінансів, управління майном, приватизації, розвитку підприємств тощо.

Важливим з точки зору теми дослідження — організаційно-правового забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону — є виділення управління, комітетів та відділів місцевих державних адміністрацій, функції яких безпосередньо пов'язані з роботою в сфері соціально-економічного розвитку регіону. Так, спираючись на законодавство України та роздуми Д.М.Стеченка, можна серед іншого назвати відділи та управління безпосереднього підпорядкування місцевої державної адміністрації [3, с.162]. Сюди входять управління економіки, управління культури, освіти, управління праці та соціальних питань, управління сільського господарства та продовольства тощо. Крім зазначених, в структурі місцевих державних адміністрацій можуть бути сформовані структурні підрозділи, які мають характер подвійного підпорядкування. З одного боку, такі підрозділи є підзвітними та підконтрольними центральному органам державної виконавчої влади, з іншого — відповідній місцевій державній адміністрації. Серед таких органів — відділ зовнішньоекономічних зв'язків, управління соціального забезпечення, фінансове управління, державна податкова інспекція тощо. Створення ж нових та вдосконалення тих структур, які вже функціонують, визначається метою, системою завдань та складом функцій управління, які вико-

нуються для вирішення цих завдань.

Всі названі органи очолюються місцевою державною адміністрацією і мають на меті розробку стратегії і тактики розвитку та розміщення продуктивних сил регіону, підготовку і затвердження прогнозів та планів соціально-економічного розвитку регіону, а також соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних програм загально регіонального розвитку. Ці органи координують внутрішньорегіональні виробничі стосунки, стимулюють розвиток міжгалузевих виробництв, контролюють фінансово-матеріальну сферу регіону, стан навколишнього середовища тощо.

Хоча Закон України "Про місцеві державні адміністрації" і є досить детальним та досконалим, слід сказати, що він не може охопити всі аспекти діяльності місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади. Тому регулювання діяльності зазначених органів здійснюється також низкою інших законодавчих актів. Це вимагає ретельного доопрацювання всіх законодавчих актів з метою забезпечення їх відповідності один одному, а також розгляду можливості застосування договірного регулювання певних видів діяльності зазначених органів.

Виходячи з того, що місцеві державні адміністрації покликані реалізовувати державні інтереси в певних регіонах, а місцеве самоврядування має на меті задоволення власних територіальних інтересів — інтересів територіальної громади — не важко дійти висновку про те, що це різні системи місцевої влади. Конституцією 1996 року вперше було виділено рівень децентралізованої влади. Саме з цього приводу існують певні проблеми, вирішення яких є вкрай важливим для впорядкування всього механізму правового забезпечення управління регіональним розвитком.

Віповідно до точки зору М.В.Цвік, під самоврядуванням слід розуміти заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основі якого лежить спільне вирішення учасниками суспільних відносин їх спільних справ у сукупності із їх спільною діяльністю щодо реалізації прийнятих рішень [6, с. 44].

Як зазначає І.М.Пахомов, місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції, законів України та полягає в наданні територіальним громадам та їх представникам права самостійно вирішувати питання місцевого значення, а у встановлених законодавством випадках — повноважень місцевих державних адміністрацій [5, с. 18—19]. Це означає, що місцеве самоврядування є інститутом як громадського, так і державного управління. Самоврядування багатозначне, воно може бути як державним, так і громадським, мати як політичний, так і неполітичний характер [6, с. 45]. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності. На жаль, наукою поки не визначено єдиного універсального тлумачення змісту, суті й природи місцевого самоврядування і, мабуть, таке універсальне тлумачення і не могло б існувати, тому що місцеве самоврядування є явищем динамічним, багаторівневим, і однозначне його розуміння є майже неможливим.

Якщо розглядати місцеве самоврядування на основі громадівської теорії, як зазначає В.Кравченко, то мож-

на дійти висновку, що воно є явищем, протилежним державі [4, с. 43]. Такий підхід є теоретично хибним, на практиці приводить до протиставлення держави місцевому самоврядуванню, а це, в свою чергу, веде до протиставлення та конфлікту інтересів. Вихід вбачається у ґрунтуванні системи місцевого самоврядування на громадівсько-господарській теорії, згідно з якою органи місцевого самоврядування мають автономію від держави лише у так званих місцевих громадських та господарських справах. Зарубіжний досвід свідчить, що в розвинутих країнах перелік цих справ є конкретно визначеним і не є декларативним. Що стосується справ, які мають загальнодержавне значення, то органи місцевого самоврядування, згідно з громадівсько-господарською теорією, не є самостійними суб'єктами у цій сфері, а можуть виступати як агенти держави, зокрема як продовження виконавчої влади. У таких роздумах відслідковується ідея про те, що побудова системи місцевого самоврядування на основі громадівсько-господарської теорії дасть можливість уникнути конфлікту інтересів між державою і регіонами, зробити державну владу та місцеве самоврядування партнерами у справах надання державних і громадських послуг. Передача до відання органів місцевого самоврядування місцевих господарських та громадських справ дозволить створити належні умови для розвитку ініціативи самих громад, розмежувати сфери відання між державою і місцевим самоврядуванням. Сьогодні немає єдиного правильного варіанта розв'язання проблем чи єдиної правильної моделі, які підійшли б Україні, натомість треба аналізувати принципи, що покладені в основу успішної організації системи місцевих фінансів та розподілу сфер компетенції, аналізувати кращий практичний досвід, щоб обрати ті принципи та моделі, які найкраще відповідають потребам сучасної України.

Зіставлення різних точок зору дозволяє зробити певний висновок, а саме: природа місцевого самоврядування як елемента механізму державного управління є дуалістичною. З одного боку, місцеве самоврядування — це частина публічної адміністрації, децентралізований і організаційно відокремлений елемент державного механізму. Органи місцевого самоврядування з цієї точки зору не можуть і не мають права встановлювати самостійно свою компетенцію, самостійно визначати коло своїх повноважень, адже останні встановлюються загальнодержавним законодавством. З другого боку, органи місцевого самоврядування мають свою власну легітимність, бо формуються безпосередньо громадою регіону. Крім цього, вони мають певну автономію, адже у них є власні фінансові, матеріальні і людські ресурси.

Отже, з огляду на сьогоденний територіальний устрій України можна вести мову про місцеве управління і про місцеве самоврядування. Перше буде представлене на рівні регіонів територіальними підрозділами центральних органів державної виконавчої влади і місцевими державними адміністраціями. Друге — представницькими органами територіальних громад.

Згідно з законодавством України, сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування найрізноманітніші. Це економічна сфера, сфера фінансів, екології, культури, науки, побуту тощо. Взаємодія, партнерство згідно з усіма логіч-

ними законами має вести до позитивних результатів. Однак на практиці реалізація функцій і повноважень місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування приводить не лише до погоджених дій, а часто народжує комплекс додаткових проблем щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних конфліктів. Справа тут полягає в тому, що основою для законодавства про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування є принципи галузевої компетенції. Цей факт стоїть на перешкоді погодженого функціонування системи регіональної влади та заважає переходу системи управління на нові засади функціонально-територіального управління. Галузева компетенція місцевого самоврядування і компетенція місцевих державних адміністрацій поділяється на виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, здійснення державного контролю над певними сферами), виключну компетенцію місцевого самоврядування (наприклад, управління комунальною власністю) і їхню суміжну компетенцію. За існування суміжної компетенції органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації наділяються повноваженнями в одній галузі життєдіяльності території, але мають різні предмети відання. Саме функції, які складають суміжну компетенцію, вимагають найсуворішого розмежування на вищому законодавчому рівні і, звичайно, на рівні правореалізації. Адже саме чіткий розподіл прав і обов'язків у державному апараті створює незалежність в роботі, забезпечує подолання проявів суб'єктивізму у вирішенні державних питань. Серед заходів з удосконалення апарату державного управління питання про уточнення компетенції повинне бути одним з визначальних.

З прийняттям Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" значно розширилися функції і завдання місцевих представницьких органів. Тепер є правове підґрунтя для того, щоб вести мову про те, що органи місцевого самоврядування як виразники та провідники інтересів місцевої громади повинні взяти на себе все управління життєдіяльністю території, а також відповідальність за стан соціально-економічного розвитку свого регіону. У віданні органів місцевого самоврядування знаходиться низка питань щодо співпраці з керівниками підприємств усіх форм власності з метою поліпшення стану розвитку економічної сфери регіону, аналізу і прогнозування розвитку економічного потенціалу території, розробки і реалізації моделей відновлення місцевого господарства, підприємництва, диверсифікації виробництва тощо. Повноваження органів місцевого самоврядування (зокрема, районних і обласних рад) в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" поділяються на дві групи: ті, які вирішуються радами на пленарних засіданнях, а також ті, які відповідна рада делегує відповідній державній адміністрації. Виключні повноваження районних і обласних рад так само, як і сільських, селищних та міських рад, можна поділити на повноваження стосовно організації роботи відповідної ради щодо формування органів ради та органів контролю за їх діяльністю, а також на повноваження, які стосуються безпосереднього вирішення питань, які складають компетенцію органів місцевого самоврядування відповідного рівня. Саме остання група повноважень є цінною з точки

зору теми даного дослідження. Серед питань, які складають цю групу повноважень, слід визначити затвердження відповідною радою програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових комплексних програм з розвитку інших сфер, затвердження бюджету, розподіл коштів, які було надано з держбюджету, між місцевими бюджетами різного рівня, управління тими об'єктами, які перебувають у комунальній власності й забезпечують спільні потреби територіальних громад різних рівнів.

Важливим елементом у забезпеченні ефективного керування регіональним розвитком є створення дієвої і раціональної системи управління таким розвитком. Вважається за необхідне детально опрацювати структурну побудову місцевих органів державної влади та управління з визначенням їхнього оптимального складу, необхідності створення певних підрозділів тощо; органів місцевого самоврядування з оглядом на якнайефективніше управління саме соціально-економічним розвитком регіону як господарсько-правової системи, а не як простої адміністративно-територіальної одиниці. Законодавчі акти потребують доопрацювання з тим, аби ліквідувати на вищому рівні дублювання одними органами місцевої влади функцій інших органів, аби положення усіх законодавчих актів стосовно діяльності органів місцевого управління відповідали одне одному.

ВИСНОВКИ

Таким чином, система управління розвитком регіону не може належним чином функціонувати без ефективного правового забезпечення. Інституційно-правове забезпечення державної регіональної політики в Україні потребує прийняття єдиного, базового закону з питань унормування засад державної регіональної політики про засади державної регіональної політики, який встановить чіткі та стабільні правила регіонального розвитку, правові основи розмежування загальнодержавних та місцевих (регіональних) потреб та інтересів, засади організації управління соціально-економічним розвитком регіону, допоможе практичній реалізації заходів щодо впорядкування суспільних відносин в галузі соціально-економічного розвитку регіонів.

Література:

1. Демократизация аппарата управления / В.В.Цветков, В.Ф.Сиренко, М.Ф.Орзих и др. Отв.ред. В.В.Цветков, В.Ф.Сиренко. — К.: Наукова думка, 1990. — 304 с.
2. Бутко І.П. Місцеві ради і забезпечення законності / І.П. Бутко, Ю.С. Шемшученко — К.: Наукова думка, 1973. — 232 с.
3. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: [навчальний посібник] / Д.М. Стеченко. — К.: МАУП, 2000. — 176 с.
4. Кравченко В. Доки місцеве самоврядування буде пасинком у нашій державі? / В. Кравченко // Людина і влада. — 2000. — №3. — С. 41—44.
5. Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні / І. Пахомов // Право України. — 1997. — №12. — С. 18—19.
6. Цвик М.В. Теория социалистической демократии (Государственно-правовые аспекты) / М.В. Цвик. — К.: Вища школа, 1986. — 160 с.