

УДК 352.07

## СУПЕРЕЧНОСТІ ВПЛИВУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ І ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

**Ворона П.В.**

кандидат наук з державного управління  
Запорізька академія державного управління при Президентіві України

### I. Вступ

Ефективність роботи органів місцевої влади визначається рівнем комфортності життя місцевої громади, тому сутність їх діяльності полягає у формуванні і реалізації такої регіональної політики, зміст якої відповідав би найголовнішим запитам членів територіальної громади. Дієва територіальна громада має утримувати і розвивати необхідну для цього інфраструктуру. Вона по-

винна надавати базові адміністративні і громадські послуги (водопостачання, водовідведення, енергозбереження, дошкільна та середня освіта, первинна медична допомога, утримання доріг тощо) [7]. Суть дієвості і полягає у спроможності виконувати ці та інші функції. Але тут наявні суперечності між метою і завданнями діяльності органів публічної влади на місцевому територіальному рівні (рис. 1).

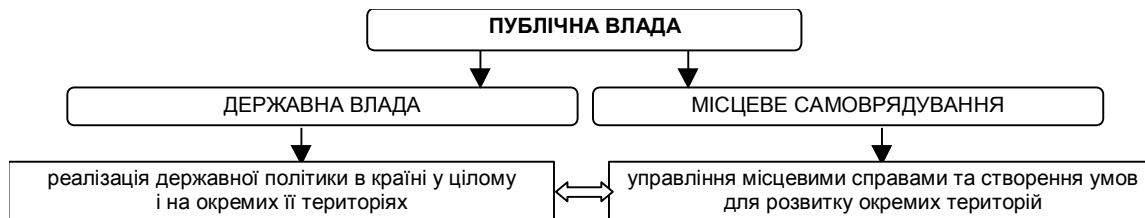


Рис. 1. Особливість природи суперечностей між складовими публічної влади

У процесі управління часто виникають ситуації, коли протилежні позиції, ідеї, розуміння, визначення тощо є ніби істинними стосовно предмета дослідження, але водночас заперечують одне одного. Для системи місцевої влади, суть цієї суперечності полягає в самій природі публічної влади на місцевому рівні – співіснуванні двох влад. Одна призначена центральним органом виконавчої влади (державне управління), інша – обрана місцевою територіальною громадою чи сукупністю громад (місцеве самоврядування). Як наслідок, у системі регіонального менеджменту ми виявляємо певні суперечності впливу місцевого самоврядування на розвиток регіонів і формування регіональної політики.

Категорія суперечності стала одним із фундаментальних понять менеджменту. Це пов'язано, насамперед, із необхідністю глибокого проникнення в діалектичну сутність процесів управління, виявлення реального джерела того чи іншого поступу в управлінському аспекті. Потрібно розробити методіку дослідження суперечностей на різних просторово-часових рівнях, що можливо здійснити лише за умови об'єднання, інтеграції знань і методів багатьох наукових напрямів, наявності досконалої інформаційної бази, а

також тісного співробітництва з іншими науками. Проблеми діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх функцій і розмежування повноважень досліджувалися у працях представників вітчизняних наук адміністративного і конституційного права, наук з державного управління, а саме: В.Б. Авер'янова, М.О. Баймуратова, В.Д. Бакуменка, Ю.П. Битяка, В.І. Борденюка, І.П. Голосніченка, О.М. Іщенко, В.М. Кампо, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, В.В. Мамонової, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, О.І. Сушинського, А.Ф. Ткачука, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, Ю.П. Шарова, М.К. Якимчука та ін. Але основні суперечності впливу органів місцевої влади не були систематизовані та виокремлені, не були запропоновані реальні шляхи їх подолання. Таким чином, суперечності навколо формування інституту місцевого самоврядування, тенденцій і перспектив його розвитку потребують подальшого осмислення, теоретичного аналізу, наукового обґрунтування й прогнозування.

### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати вплив суперечностей місцевого самоврядування на

формування регіональної політики і розвитку регіонів.

### III. Результати

Більшість дослідників доводить, що вдосконалення співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою досягнення належного розмежування повноважень сприятиме ефективній діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відповідатиме існуючим потребам та вимогам як керуючих суб'єктів, так і керованих об'єктів і має здійснюватися на основі таких принципів: забезпечення верховенства права, раціонального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів, економічно та соціально необхідного і достатнього рівня децентралізації в умовах унітарної держави, ефективності здійснення повноважень, ліквідації практики делегування повноважень, запровадження засад субсидіарності повноважень [4].

Багато дослідників звертають увагу на історичні корені суперечностей, що виникли в системі місцевої влади. "Так вже склалося історично, що всі ниточки з регіонів завжди вели до центру, де хтось на особистий розсуд періодично їх смикав. Центральна правляча верхівка, у свою чергу, звикла до того, що погода в домі залежить виключно від її бажань і потреб, і аж ніяк не інакше. Але всьому є межа. Погодьтеся, було б дивно, якби гостя з центру міста прийшла до вас у дім і почала пересувати меблі на свій лад, мовляв, того вимагають тенденції або їй так просто подобається. Однак щось дуже схоже відбувається зараз на місцевому рівні управління" [1].

Варто наголосити, що реальна влада на місцевому рівні належить голові обласної чи районної державної адміністрації, якого обирає не громада, проблеми якої йому належить вирішувати, а призначає центр, який, по суті, не має до громади безпосереднього стосунку. Було б логічним за сучасних умов, якби, особливо на рівні області, голова виконавчої влади обирався з представників місцевої еліти, що більш обізнана з потребами власного регіону, ніж хтось сторонній, і більш компетентна у їхньому вирішенні. На жаль, поширена практика, коли на ці посади призначаються представники місцевих територіальних громад, усупереч їх волі. Суперечність інституційного впливу на розвиток регіону виникає через неврахування центром позицій регіону та принципу раціонального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів [2]. Центр намагається закріпити свій вплив і сформувати єдину систему державного управління з чіткою вертикаллю, що теж сприятиме розвитку конкретної території, а

місцева еліта через органи місцевого самоврядування прагне якнайповнішого врахування місцевих інтересів і вирішення місцевих проблем.

Повноваження органів місцевого самоврядування нині є дуже обмеженими, триває подальша концентрація повноважень центральною владою, як наслідок, вирішення багатьох важливих питань місцевого характеру стає проблематичним. Дія "сильного центру" простежується і в кадрових призначеннях, та фінансовому перерозподілі коштів, яких регіонам часто катастрофічно не вистачає. Як результат, ми спостерігаємо ситуацію, коли у територіальних громад умисно відбирають спроможність і право брати на себе відповідальність за добробут кожної окремої громади та її розвиток [5]. Тим самим держава ускладнює відносини і посилює суперечності в системі "суспільство – влада". Свідченням цього є те, що більша частина податків, зібраних на місцях, знову-таки спрямовується у центр, тоді як громада вимушена жити на дотації через відсутність коштів на утримання соціальної сфери. Така суперечлива політика лобювання інтересів центру, коли місцеві інтереси суперечать державній політиці, не сприяє інвестиційній регіональній привабливості, конкурентоспроможності ні територіальних громад, ні окремих територій. Отже, сутність суперечності спроможності полягає в декларативному намаганні держави створити спроможне місцеве самоврядування для реалізації регіональної політики, а на практиці продовжується концентрація і централізація владних повноважень.

Подолати цю суперечність, яку породила сама природа місцевої влади, можна лише шляхом розширення прав територіальних громад, перемістивши реальну владу із центру на місцевий рівень. Для цього Україні необхідна імплементація (фактична реалізація міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні) Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняне правове поле місцевого самоврядування. Хартія є важливим багатостороннім міжнародним документом, що визначає фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Потрібно згадати, що, згідно з принципами Хартії, держави, які її ратифікували, зобов'язані закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують правову, організаційну й фінансову автономію муніципальних утворень. Цей документ також встановлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування. Крім того, Хартія є першим юридичним документом, що гарантує дотримання принципу субсидіарності державами – членами Ради Європи [5]. Отже, міс-

цева влада має здійснювати управління і контролювати значну частину публічних зобов'язань на користь місцевого населення і під свою відповідальність, а держава має створити правове поле її спроможності.

Публічні зобов'язання повинні реалізовуватися на найближчому до населення рівні і належати до вищого адміністративного рівня тільки в тому разі, якщо розв'язання таких завдань силами місцевої влади неефективне або неможливе. Децентралізація влади підвищить конкурентоспроможність територіальних громад і стане поштовхом до подальшого їх розвитку, оскільки кожний окремий член суспільства буде твердо впевнений у тому, що працює заради власного добробуту, а не задоволення чієїсь неважливих амбіцій [1]. Але можуть виникати суперечності між суспільними класами, соціальними верствами і групами населення, між інтернаціональними і національними, колективними та індивідуальними інтересами. До того ж нові умови суспільного життя і ведення господарства зумовлюють появу нових причин суперечностей.

Окремо варто зупинитися на кадрових суперечностях впливу місцевого самоврядування на розвиток регіону, які зумовлені двовладдям на рівні області та району, а також суперечностями територій, що входять до складу відповідного регіону чи субрегіону. Останні є проявом нерівномірності соці-

ально-економічного розвитку кожної громади, що продиктовано не лише розвитком економічної складової, а значною мірою й рівнем управлінської майстерності та культури. Так, в областях, містах тепер формується свій бюджет, є своя муніципальна власність, з'явилася реальна можливість впливати на частину доходів, використання місцевих природних та інших ресурсів [6]. Це породжує нові суперечності між інтересами окремих міських поселень і області (регіону), між інтересами колективів та жителів міських поселень. Вирішувати ці суперечності можна, лише творчо осмислюючи нагромаджений досвід.

Повертаючись до питання систематизації, класифікації суперечностей – ризиків, що не сприяють ефективності впливу органів місцевої влади на розвиток регіонів (субрегіонів), усі вищезазначені суперечності пов'язані з природою місцевої влади варто віднести до суперечностей об'єктивного характеру, оскільки вони виникли чи виникають незалежно від органів місцевого самоврядування, їх політики і діяльності, кадрів, що в них працюють чи обрані. Інші суперечності, що пов'язані з особистісним впливом у місцевій владі, пропонуємо називати суб'єктивними суперечностями впливу на розвиток (рис. 2). Але варто наголосити, що об'єктивні суперечності, створені державою, породжують суб'єктивні.

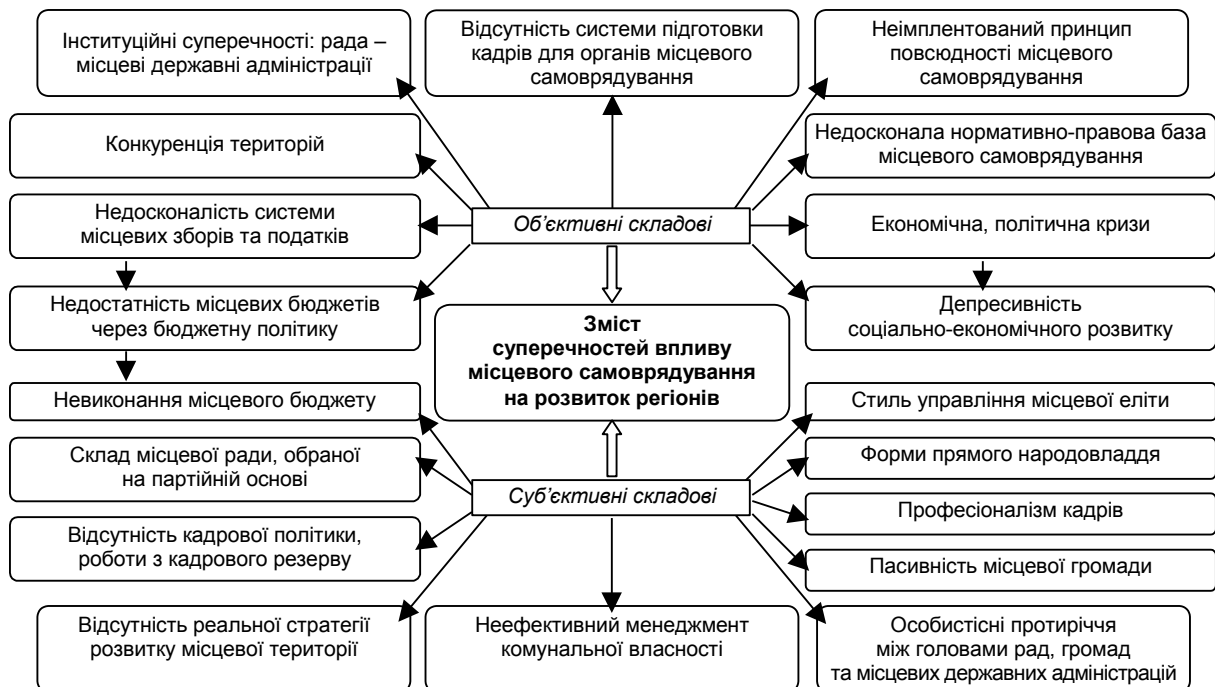


Рис. 2. Об'єктивні та суб'єктивні складові суперечностей впливу органів місцевого самоврядування на розвиток регіонів

Наприклад, інституційні суперечності "місцева рада – місцеві державні адміністрації" провокують конфлікт повноважень на рівні особистих суперечностей між головами рад, територіальних громад та державних адмі-

ністрацій; відсутність належної системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування провокує їх недостатній професіоналізм; недосконала нормативно-правова база місцевого самоврядування не дає ви-

борцям змоги повною мірою використовувати форми прямого народовладдя (місцевий референдум, місцеві збори жителів, громадські слухання, залучення громадськості до прийняття управлінських рішень) тощо. Такий стан не сприяє формуванню ефективної регіональної політики, соціально-економічному розвитку регіонів (субрегіонів).

Об'єктивні суперечності впливу на регіональний розвиток на місцевому рівні є недиверсифікованими, тому силами місцевих громад та їх обранців їх подолати неможливо, хоча виступити із законодавчою ініціативою до законодавчого органу реально. Суб'єктивні суперечності можна усунути на місцевому рівні або договірним шляхом, або за допомогою судового захисту прав місцевого самоврядування, тобто вони є диверсифікованими.

Регіональна політика, з одного боку, – це чітко визначена на законодавчому рівні практична діяльність держави в регіонах країни, а з іншого – соціально-економічна політика, здійснювана на базі національного законодавства самою регіональною владою для досягнення регіональних і місцевих цілей та вирішення локальних проблем. Регіональну соціально-економічну політику визначають як сукупність економічних, правових й адміністративно-організаційних засобів і методів, що органічно поєднують загальнодержавні і місцеві інтереси, будучи спрямованими в кінцевому результаті на поступальний та рівномірний розвиток регіонів як складової всієї країни. Стратегічною метою цієї політики має бути істотне підвищення життєвого рівня населення регіону на основі якісного поліпшення використання його ресурсного потенціалу, нових підходів до розвитку продуктивних сил, покращення екологічної ситуації тощо [3].

Органи місцевого самоврядування при розробці регіональної політики мають зважати на зміст державної регіональної політики, що, з одного боку, максимально враховує регіональні особливості, відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів держави, а з іншого – має забезпечувати міжрегіональну єдність відтворювальних макроекономічних і соціокультурних процесів. Тут важливими інструментами регіонального розвитку для регіональних влад є стратегічне планування та стратегічний програмно-цільовий підхід у поєднанні з проектами, які швидко окупаються. Завдання місцевої влади при використанні цих інструментів впливу на регіональний розвиток полягає в погодженні державних і місцевих інтересів. Механізмом погодження, подолання суперечностей впливу можуть бути форми прямої місцевої демократії. Залучення громадян до участі в процесі прийняття рішень сприяє

утворенню ще одного важеля місцевого самоврядування – дорадчої демократії, що може виступати у ролі механізму стимулювання процесу розроблення інноваційних конструктивних пропозицій від громадянами, інформувати їх про життя громади та виховувати нове покоління активістів-керівників [2].

#### IV. Висновки

Проблема суперечностей діяльності органів місцевого самоврядування є маловивченою сферою муніципального менеджменту. Понятійний і методичний апарат дослідження суперечностей у територіальній організації місцевої влади належним чином не опрацьований. Але вже сьогодні ми можемо говорити про те, що суперечності державної політики, особливо в частині її нормативно-правового регулювання, породжують ряд суперечностей на рівні організації та діяльності місцевої влади. Подолання суперечностей передбачає цілеспрямовану свідому управлінську діяльність, пов'язану з вирішенням різних економічних, соціальних, екологічних та інших проблем розвитку суспільства. Джерела основних суперечностей регіонального розвитку можна виявити, спираючись на принципи і методи цієї дійсності. Суперечності управлінського впливу на місцевому рівні мають бути систематизовані. Це дає можливість виявити джерела їх зародження, становлення і розвитку, визначити рівень гостроти та форми вияву конкретної суперечності, основні напрями, способи й умови їхнього вирішення. Але ми вже можемо виділити такі групи суперечностей: спроможності, інституційні, кадрові, суспільних класів і територій. Оскільки динаміка розвитку системи місцевої влади – єдиний процес, ці групи суперечностей тісно взаємопов'язані та взаємозалежні. Вони можуть бути специфічними для певної просторово-часової ситуації або для певного регіону.

#### Література

1. Андреєва В. Стати Європою, не вступаючи до ЄС / В. Андреєва // Товариш. – 2010. – № 61 (1389). – С. 2.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 326 с.
3. Іванченко О.В. Вади та суперечності політики державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / О.В. Іванченко. – Режим доступу: <http://www.firearticles.com/derzhavne-reguluvannya-economiky/91-vadi-ta-superechnosti-politiki-derzhavno-go-regulyuvannya-socialno-ekonomichnogo-rozvitku-regioniv-ivanchenko-o-v.html>.
4. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:

- теоретичні і практичні питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Карабін ; Закарпатський держ. ун-т. – Ужгород, 2007. – 202 с.
5. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004.
  6. Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика : підручник / Д.М. Стеченко. – К. : Вікар, 2006. – 396 с.
  7. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю.П. Шаров, Д.В. Сухінін. – Мелітополь : Видавничий будинок ММД, 2008. – 136 с.

**Ворона П.В. Суперечності впливу місцевого самоврядування на розвиток регіонів і формування регіональної політики**

**Анотація.** У статті проаналізовано вплив суперечностей місцевого самоврядування на регіональний розвиток, систематизовано ці суперечності та запропоновано шляхи їх подолання. Виділено суперечності спроможності, інституційні, кадрові, суспільних класів і територій.

**Ключові слова:** публічна влада, суперечності місцевого самоврядування, територіальні громади, регіональна політика, дієвість, принципи, субсидіарність.

**Ворона П.В. Противоречия влияния местного самоуправления на развитие регионов и формирование региональной политики**

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ влияния противоречий местного самоуправления на региональное развитие, систематизированы эти противоречия и предложены пути их преодоления. Выделены противоречия способности, институциональные, кадровые, общественных классов и территорий.

**Ключевые слова:** публичная власть, противоречия местного самоуправления, территориальные общины, региональная политика, действенность, принципы, субсидиарность.

**Vorona P. Contradictions of influence of local self-government on development of regions and forming of regional policy**

**Annotation.** In the article the influence of contradictions on regional development is analysed. These contradictions are systematized and ways to overcome them are suggested. The contradictions of power, institutional, human, social classes and territories are selected.

**Key words:** public authorities, contradictions of local government, local communities, regional policy, effectiveness, principles, subsidiarity.