

УДК 35.071.2

*В. Р. Котковський,*

к.держ.упр., голова Адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради, м. Харків

## **ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СУЧАСНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*За допомогою проведеного експертного соціологічного опитування виділено основні негативні прояви державної політики щодо місцевого розвитку, серед яких відсутність розподілу повноважень та сфери, в яких це виявляється, низький рівень ефективності діяльності, незадовільна якість послуг, що надаються державними та комунальними установами, використання застарілих методів і структур управління.*

**Ключові слова:** реформа, місцеве самоврядування, повноваження, органи виконавчої влади, територіальна громада, послуги, якість, ефективність.

**Постановка проблеми.** Відчутні зміни соціальної реальності, пов'язані з демократизацією суспільних відносин, глобалізація економіки, що актуалізує питання конкурентоспроможності держави, висувають якісно нові вимоги до формування та функціонування системи публічного управління на регіональному та місцевому рівнях. Одним із ключових завдань державної політики у цьому напрямку стає створення умов для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі й завдяки раціоналізації їх взаємодії з органами виконавчої влади. Проте сьогодні, на жаль, майже відсутні глибокі наукові дослідження основ побудови системи взаємовідносин між органами влади на місцевому рівні. Тому вивчення існуючого стану, нагальних проблем функціонування системи місцевого управління, обґрунтування напрямків і шляхів підвищення гнучкості й дієвості структур публічного управління є дуже актуальним.

**Останні дослідження і публікації.** Слід зазначити, що загальні питання забезпечення ефективної діяльності органів влади на місцевому рівні розглядають багато українських учених, зокрема В. Бакуменко, А. Гошко, Н. Діденко, В. Дзюндзюк [2], Ю. Куц, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Д. Олійник [3], А. Онупрієнко [4], І. Розпутенко, С. Серьогін, Ю. Сурмін [1],

С. Хаджирадєва, Ю. Шаров та ін. У той же час більшість сучасних досліджень мають переважно теоретичний характер і не спираються на ґрунтовний емпіричний аналіз існуючих проблем.

**Мета статті** – отримання емпіричної інформації про основні проблеми та стан взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також визначення шляхів реформування публічного управління на місцевому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Задля досягнення поставленої мети автором за сприяння кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (ХарРІ НАДУ) в період з 18 жовтня по 18 грудня 2014 р. було проведено експертне соціологічне опитування методом анкетування. Загальна кількість опитаних склала 216 осіб. Експертами виступили слухачі факультету підготовки магістрів державного управління (денна, вечірня, заочна та заочно-дистанційна форма навчання), а також аспіранти ХарРІ НАДУ, які представляли органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, приватні, державні та комунальні підприємства, громадські організації Харківської, Полтавської, Сумської та Луганської областей, а також деяких інших регіонів України.

Говорячи про сьогоднішні відносини між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на місцевому рівні більшість опитаних вказали на формальний характер співпраці і відсутність плідного співробітництва щодо вирішення більшості нагальних питань місцевого розвитку (рис. 1). Таким чином, переважна більшість опитаних вказала на низький рівень взаємодії між органами влади на місцевому рівні і неефективність державної політики щодо регіонального і місцевого розвитку.

*Першим яскравим проявом* цього є відсутність реального розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у більшості сфер життєдіяльності на місцевому рівні (табл. 1.)



Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на запитання «Що є характерним для відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у Вашій області?» (у %)

Таблиця 1

Розподіл відповідей респондентів на запитання «Чи є реально помітним розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в таких сферах життя Вашого міста/району?»

№	Сфери	Так	Ні
1.	Боротьба з бідністю	10,4	57,8
2.	Боротьба з безробіттям, створення нових робочих місць	16,6	55
3.	Екологічна безпека	13,9	52,1
4.	Розвиток малого та середнього бізнесу	21,9	48,6
5.	Розвиток промисловості	21,5	46,9
6.	Створення сприятливого інвестиційного клімату	15,1	45,9
7.	Економічний розвиток	21,3	44,4
8.	Боротьба зі злочинністю, створення умов для безпечного проживання	27,6	42,9
9.	Соціальний захист населення	35,8	41,6
10.	Розвиток інфраструктури	35,7	41,4
11.	Сільське господарство	28,6	40,8
12.	Земельні відносини	34,6	40,4
13.	Розвиток житлово-комунального господарства	40,5	39,1
14.	Розвиток транспорту	36,4	38,3
15.	Медицина, охорона здоров'я	41,6	37,8
16.	Соціальний розвиток (освіта, наука, культура)	37,7	35,8
17.	Формування та використання місцевих бюджетів	37,0	33,2
18.	Благоустрій території	55,5	28
19.	Архітектура та містобудування	41,2	27,5

Таким чином, розподіленими можна вважати повноваження лише у сферах благоустрою території, а також архітектури та містобудування.

Відносно розподіленими є повноваження у сферах допомоги пенсіонерам, інвалідам та малозабезпеченим верствам населення, розвитку житлово-комунального господарства, транспорту, медицини й охорони здоров'я, соціального розвитку, формування та використання місцевих бюджетів.

Слабо розподіленими, на думку опитаних, є повноваження у таких сферах, як розвиток малого та середнього бізнесу; розвиток промисловості; створення сприятливого інвестиційного клімату; економічний розвиток; боротьба зі злочинністю; соціальний захист населення; розвиток інфраструктури; сільське господарство.

Фактично нерозподіленими є повноваження у сфері боротьби з бідністю, безробіттям, а також у сфері екологічної безпеки.

*Другим проявом* є низька ефективність діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сферах з низьким рівнем розподілу повноважень (табл. 2, 3): боротьба з бідністю та безробіттям, економічний розвиток, зокрема, розвиток промисловості, а також малого середнього бізнесу, екологічна безпека, земельні відносини тощо. При цьому порівняно високо респонденти оцінюють діяльність органів влади у сферах з розподіленими повноваженнями, а саме: благоустрою території, містобудуванні та архітектурі.

Головними показниками, за якими, на думку експертів, можна оцінювати ефективність діяльності конкретного органу місцевого самоврядування, є: задоволеність територіальної громади його діяльністю (77,6 %), а також підвищення рівня добробуту територіальної громади (74,8 %). Серед внутрішніх причин, які найбільше заважають ефективній роботі органів місцевого самоврядування, опитані відзначають бюрократизацію (46,7 %), корупцію (36,9 %), відсутність необхідної фінансової бази, а також чіткого розподілу повноважень з органами виконавчої влади (24,3 %).

Таблиця 2

Розподіл відповідей респондентів на запитання «Як Ви оцінюєте діяльність місцевих органів виконавчої влади в таких сферах?»

<i>№</i>	<i>Сфери</i>	<i>Пози- тивно</i>	<i>Нега- тивно</i>
1.	Боротьба з бідністю	6,2	71,6
2.	Боротьба з безробіттям, створення нових робочих місць	8,1	46,6
3.	Створення сприятливого інвестиційного клімату	9,5	47,4
4.	Розвиток житлово-комунального господарства	11,8	49,1
5.	Земельні відносини	13,2	39,6
6.	Розвиток промисловості	13,7	51,4
7.	Економічний розвиток	13,7	44,1
8.	Медицина, охорона здоров'я	15,6	47,2
9.	Екологічна безпека	16,6	49,3
10.	Розвиток малого та середнього бізнесу	17,0	43,9
11.	Боротьба зі злочинністю, створення умов для безпечного проживання	20,3	35,4
12.	Формування та використання місцевих бюджетів	22,8	28,9
13.	Розвиток транспорту	23,1	40,5
14.	Розвиток інфраструктури	23,1	30,7
15.	Соціальний захист населення	25,2	31,7
16.	Сільське господарство	27,8	36,8
17.	Архітектура та містобудування	33,8	24,4
18.	Соціальний розвиток (освіта, наука, культура)	36,0	22,3
19.	Благоустрій території	42,0	18,4

Таблиця 3.

Розподіл відповідей респондентів на запитання «Як Ви оцінюєте діяльність органів місцевого самоврядування в таких сферах?»

<i>№</i>	<i>Сфери</i>	<i>Пози- тивно</i>	<i>Нега- тивно</i>
1.	Боротьба з бідністю	7,2	58,8
2.	Боротьба з безробіттям, створення нових робочих місць	10,8	44,1
3.	Розвиток промисловості	12,6	48,8
4.	Екологічна безпека	13,2	46,3
5.	Створення сприятливого інвестиційного клімату	14,8	45,4
6.	Розвиток малого та середнього бізнесу	17,1	40,3
7.	Боротьба зі злочинністю, створення умов для безпечного проживання	18,4	37,2
8.	Земельні відносини	18,9	36,8
9.	Сільське господарство	19,3	35,1
10.	Економічний розвиток	19,8	35,4
11.	Розвиток транспорту	20,3	40,6
12.	Розвиток житлово-комунального господарства	20,8	45,3
13.	Медицина, охорона здоров'я	22,3	42,7
14.	Формування та використання місцевих бюджетів	23,0	29,9

15. Розвиток інфраструктури	24,0	32,9
16. Соціальний захист населення	25,3	31,3
17. Архітектура та містобудування	31,4	26,3
18. Соціальний розвиток (освіта, наука, культура)	32,9	24,0
19. Благоустрій території	46,0	18,8

До речі, експерти достатньо чітко розділили рівні відповідальності у сферах діяльності місцевих органів влади. Так, на їх думку, органи виконавчої влади мають відповідати за:

- боротьбу з бідністю (76,6 %);
- екологічну безпеку (73,7 %);
- розвиток промисловості (72,7 %);
- створення сприятливого інвестиційного клімату (72,7 %).
- боротьбу з безробіттям, створення нових робочих місць (70,3 %);
- економічний розвиток (66 %);
- соціальний захист населення (64,6 %);
- соціальний розвиток (освіта, наука, культура) (61,2 %);
- боротьбу із злочинністю (58,9 %);
- розвиток малого та середнього бізнесу (55,5 %).

Органи місцевого самоврядування, на думку експертів, мають відповідати за:

- благоустрій території (86,4 %);
- розвиток житлово-комунального господарства (75,1 %);
- формування та використання місцевих бюджетів (70,9 %);
- розвиток інфраструктури (70,9 %);
- сферу архітектури і містобудування (69 %);
- земельні відносини (68,1 %);
- розвиток транспорту (55,4 %);

Зоною спільної відповідальності, за думкою опитаних, є:

- сфера медицини, охорони здоров'я (що за неї мають відповідати органи виконавчої влади зазначили 58,4 % опитаних, органи місцевого самоврядування – 51,2 %);

– сільське господарство (51,7 і 50,2 % відповідно).

Третім проявом є низький рівень послуг, які надаються державними (комунальними) установами на місцевому рівні.

Більше половини опитаних визнали, що в Україні відсутній реальний механізм вивчення потреб населення у послугах, що надаються державними і комунальними установами (рис. 2).

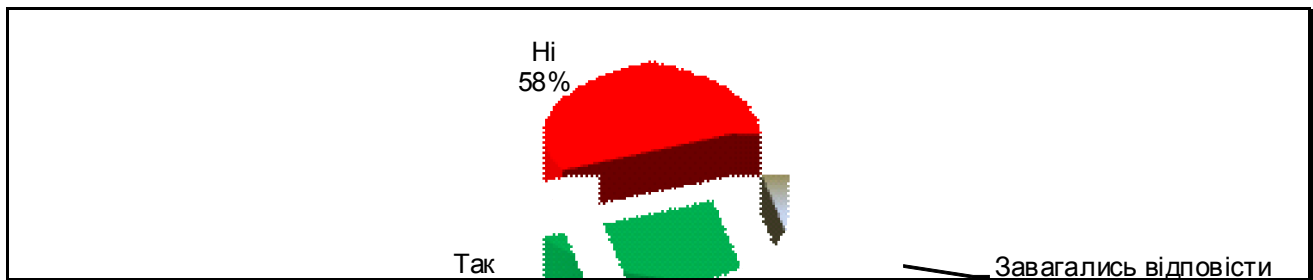


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи існує сьогодні в Україні реальний механізм вивчення потреб населення в послугах, що надаються державними (комунальними) організаціями, установами?» (у %)

При цьому лише близько 20 % опитаних визнали рівень партнерства органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг населенню як добрий (рис. 3).

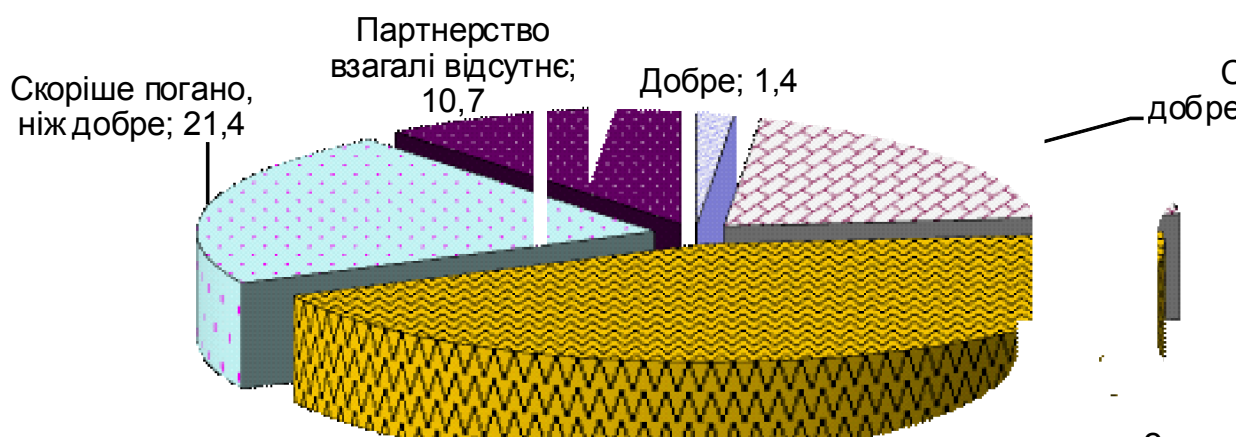


Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на запитання «Оцініть рівень партнерства органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування області, де Ви мешкаєте, у сфері надання послуг населенню на сьогоднішній день?» (у %)

Тому не дивно, що лише 19 % опитаних назвали такі послуги якісними (рис. 4). Головними причинами незадовільного стану надання послуг опитані

визнали:

- загальну економічну ситуацію в країні (47,5 %);
- відсутність конкуренції у сфері надання послуг (38,1 %);
- відсутність відповідальності працівників організацій, які повинні надавати послуги (31,9 %);
- невеликі місцеві бюджети (30 %);
- загальну політичну ситуацію в країні (29,4 %).

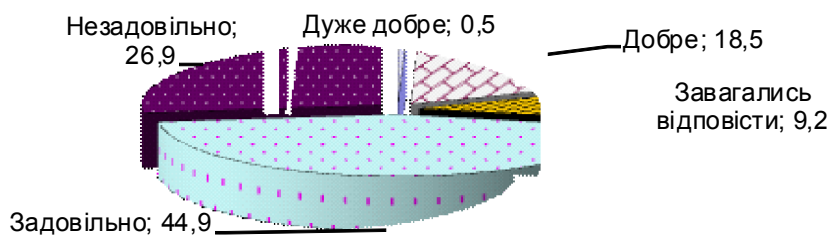


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на запитання «Як Ви оцінюєте якість послуг, що сьогодні надаються державними (комунальними) установами Вашого міста (району)?» (у %)

Порівнюючи рівень надання послуг громадянам в Україні та Європейському союзу (77,3 %), переважна більшість опитаних визнала наявність істотних переваг обслуговування громадян в ЄС (рис. 5).

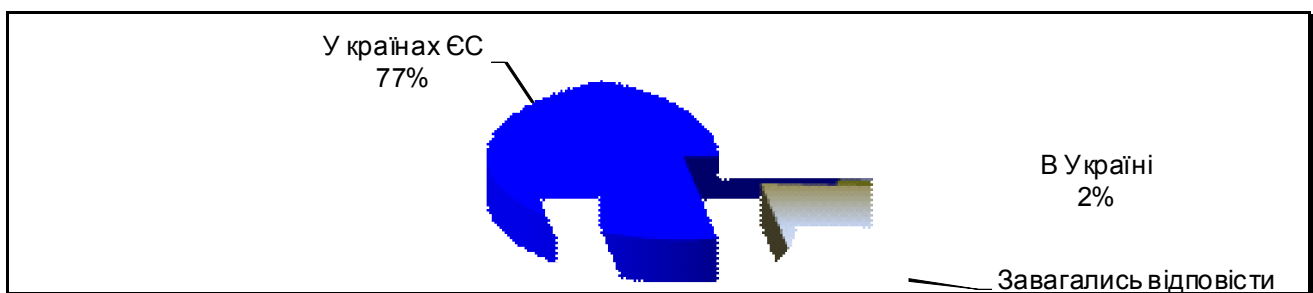


Рис. 5. Розподіл відповідей респондентів на запитання «Де краще надаються послуги громадянам: у країнах ЄС чи Україні?» (у %)

Переваги системи надання послуг у країнах ЄС, на думку опитаних, є: непотрібність давати хабарі, «віддячувати» (55,3 %); націленість органів публічного управління на надання послуг (47,7 %); оперативність розгляду звернень і вирішення питань (40 %); зрозумілість куди треба звертатися для вирішення проблеми (38,8 %).



Оцінюючи діяльність державних та комунальних установ у своїх регіонах, опитані відзначили, що найбільше незадоволення (роздратування, обурення) у мешканців викликає сьогодні діяльність житлово-експлуатаційних служб (20,5 %) і закладів охорони здоров'я, зокрема, поліклінік і лікарень (16,7 %). Відзначимо, що ці організації, як правило є комунальними. Серед державних установ, найбільше роздратування людей, за оцінками експертів, викликає діяльність органів внутрішніх справ (9,8 %) та відділу віз і реєстрацій (5,6 %).

Серед головних факторів, які сприятимуть підвищенню якості надання послуг з боку державних установ, поряд з покращанням економічної ситуації в країні (31,6 %), експерти виділяють такі:

- спрощення процедури надання послуг (37,3 %);
- децентралізація владних повноважень, їх делегування на рівень, доступний для населення (25,5 %);
- законодавча зміна орієнтирів в діяльності органів влади на надання послуг населенню (24,1 %).

Серед факторів, які сприятимуть підвищенню якості надання комунальних послуг з боку комунальних установ, поряд із спрощенням процедури надання послуг (37,7 %), опитаними відзначається необхідність збільшення місцевих бюджетів (27,5 %) і залучення громадського контролю за процесом надання послуг (23,7 %).

*Четвертим проявом є наявність у органів місцевого самоврядування великої кількості організаційних проблем, заснованих на використанні застарілих методів і структур управління.*

На думку опитаних, найхарактернішою ознакою діяльності органів місцевого самоврядування їхніх областей є бюрократизація (*індекс* ( $I_{x0}$ ) *за шкалою від -1 до +1, де -1 означає – зовсім нехарактерні; -0,5 – скоріше нехарактерні, 0 – важко сказати однозначно; +0,5 – скоріше характерні, 1 – повністю характерні, дорівнює  $I_{x0}=0,24$* ). На другому по значущості місці знаходиться така ознака, як політизованість діяльності. Як видно з рис. 6,

найменш характерною ознакою в діяльності органів місцевого самоврядування є прозорість діяльності.

У цілому зазначені характеристики, як довело дослідження, притаманні не тільки органам місцевого самоврядування, а й місцевим органам виконавчої влади. Втім, їх діяльність є ще більш політизованою та ще менш прозорою. Також органам виконавчої влади менш властиві ефективна взаємодія з громадянами та комплексний підхід до вирішення місцевих проблем (рис. 7). Як видно з рис. 6, 7, і органам місцевого самоврядування, і органам виконавчої влади не дуже притаманна зорієнтованість на надання послуг громадянам.

Зазначені проблеми в організації діяльності відображаються і у відповіді опитаних щодо чинників, які виступають головними перешкодами у роботі організацій, в яких вони працюють. Так, поряд із недостатнім фінансовим і матеріально-технічним забезпеченням діяльності, і працівники органів місцевого самоврядування (рис. 8), і працівники органів виконавчої влади (рис. 9) вказують на істотний вплив політичних факторів, невизначеності цілей і завдань їх організації, недосконалості існуючої законодавчої бази.

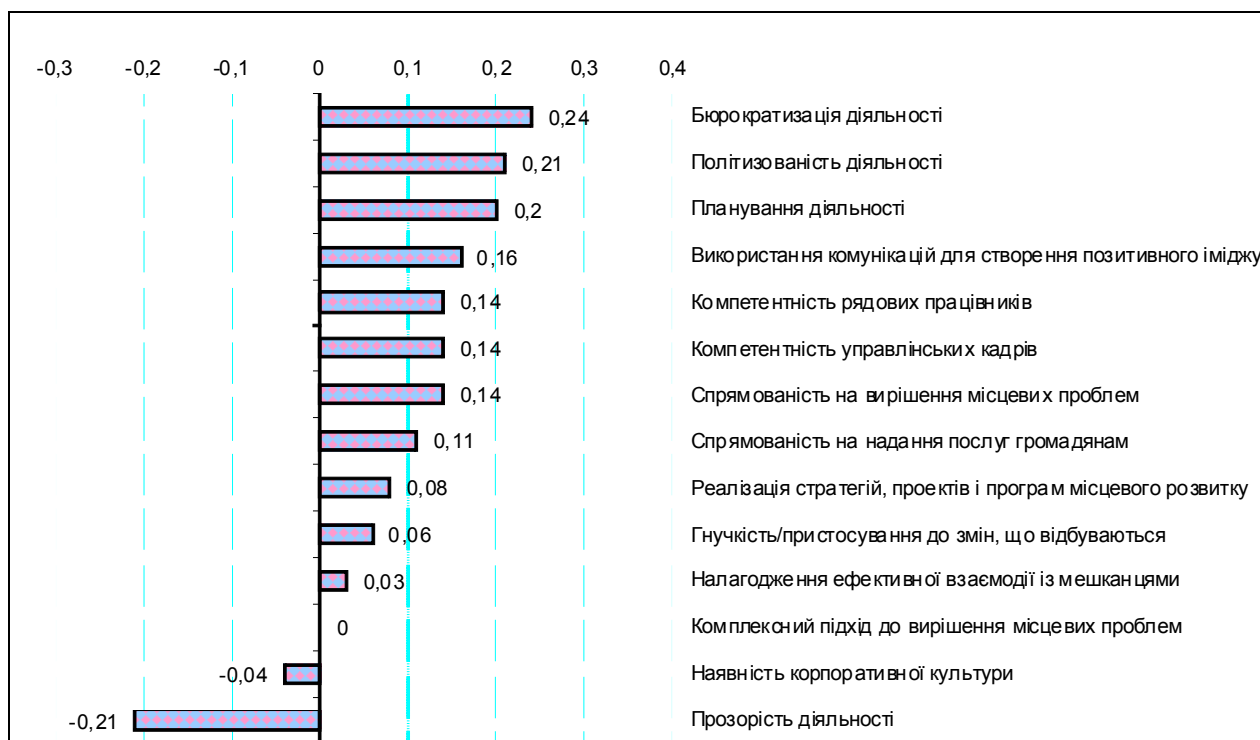


Рис. 6. Головні ознаки у діяльності органів місцевого самоврядування (за індексом характерних ознак I<sub>xo</sub>)



Рис. 7. Головні ознаки у діяльності органів виконавчої влади за індексом характерних ознак ( $I_{xo}$ )

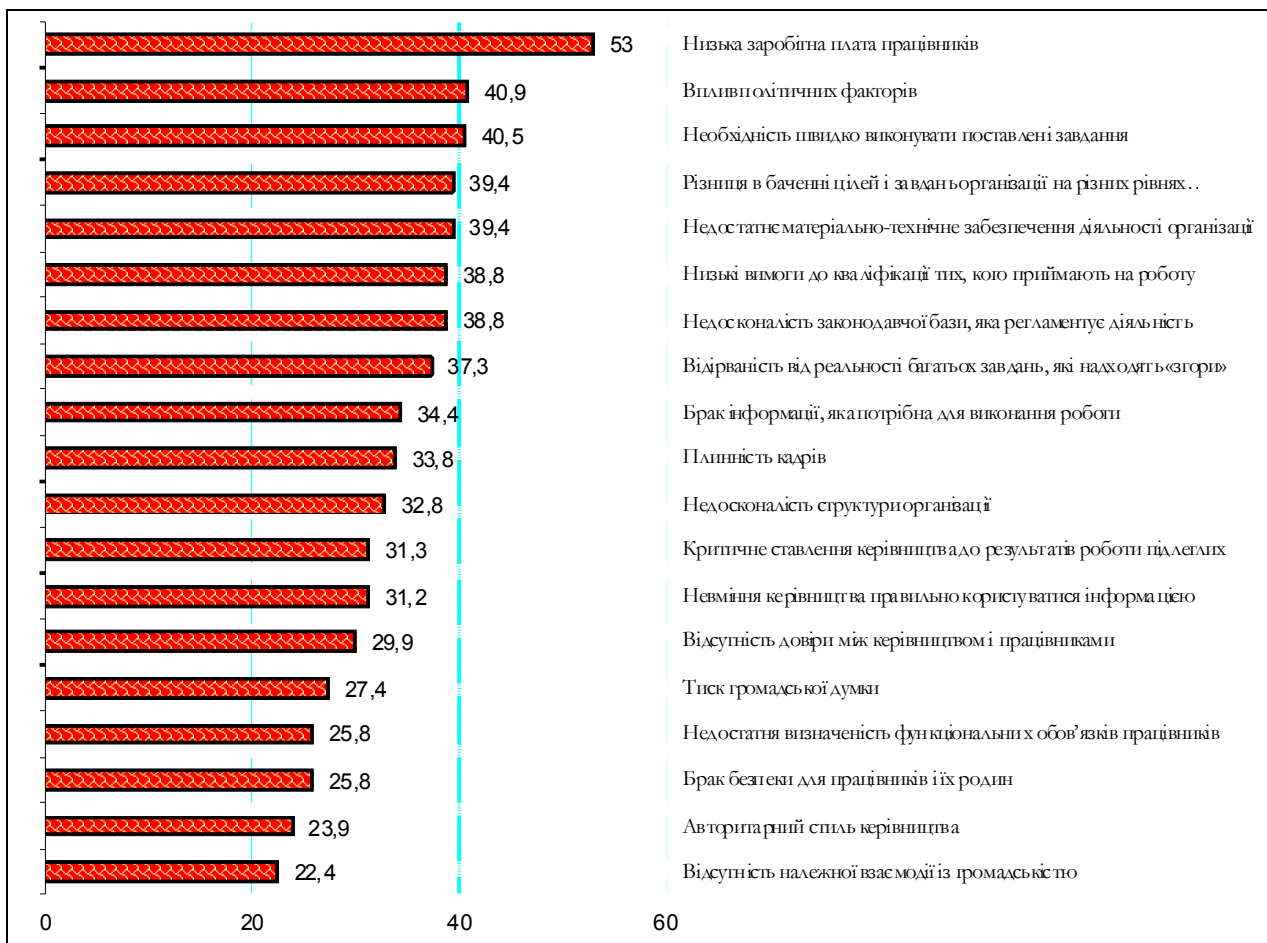


Рис. 8. Оцінка впливу на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування різних організаційних проблем (у %, вказано ті проблеми, які визначені властивими для організацій)

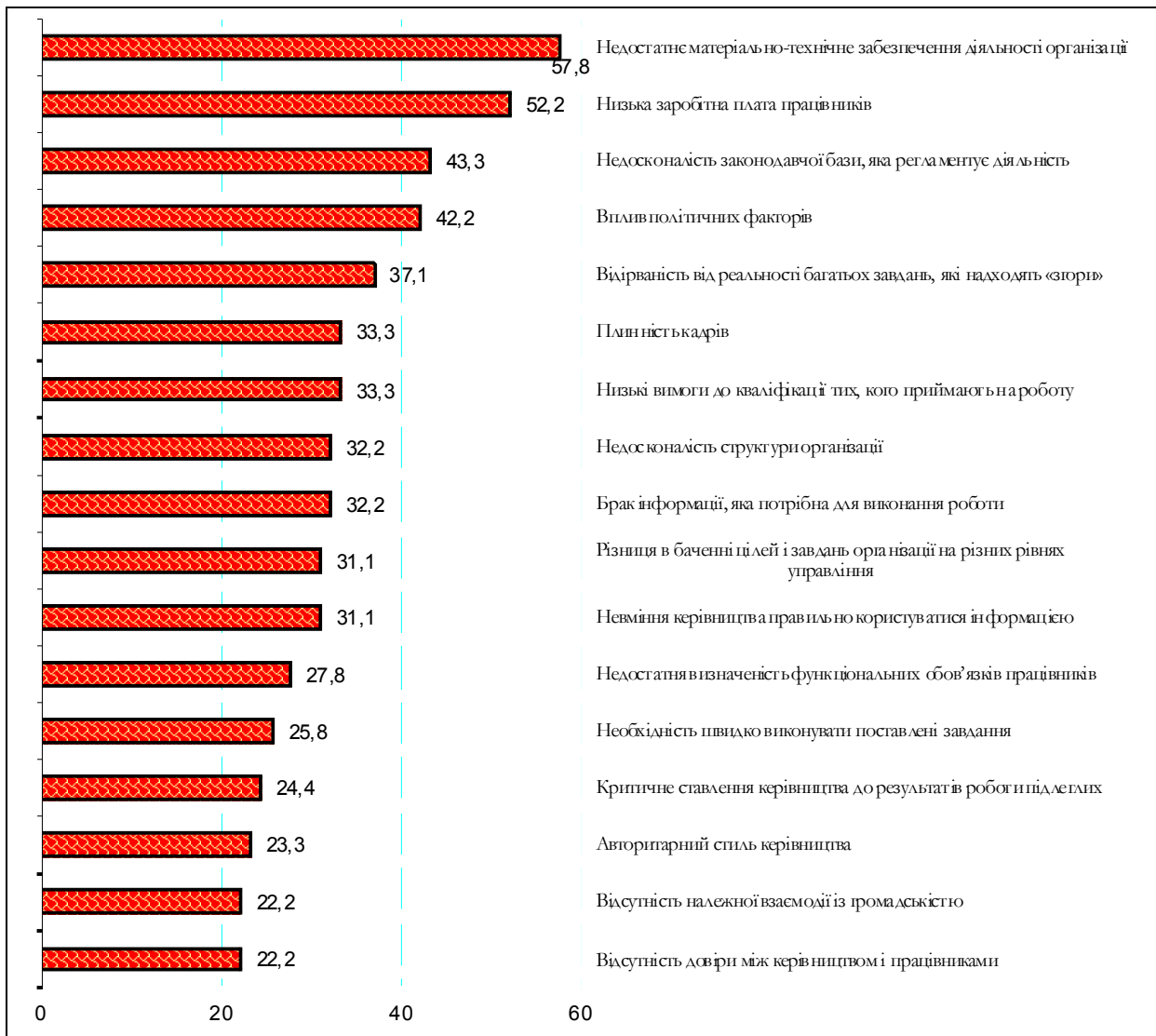


Рис. 9. Оцінка впливу на ефективність діяльності органів виконавчої різних організаційних проблем (у %, вказано ті проблеми, які визначені властивими для організацій)

Таким чином, більшість опитаних визнали необхідним удосконалення законодавчої бази, що регулює діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування і зменшення впливу політичних факторів на їх діяльність.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Як показало проведене експертне соціологічне дослідження, протягом 2014 р. в Україні не відбулося істотних позитивних зрушень щодо реформування системи публічного управління на місцевому рівні. Результатом такої державної політики є відсутність належної співпраці та постійні конфлікти органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади. Таким чином, їх

сьогоднішні відносини характеризуються формалізованістю, конкурентністю та конфліктністю. Протистояння підсилюється також через конфлікти політичної еліти країни на центральному.

Виходячи із зазначеного, рівень ефективності діяльності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування є невисоким, а якість послуг, що надаються державними і комунальними установами, є дуже низькою.

Однією з важливих проблем на місцевого рівні є відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так, зокрема, дослідження довело таку ситуацію у сферах боротьби з безробіттям, бідністю, вирішення екологічних проблем, розвитку малого та середнього бізнесу, промисловості тощо. Розподіленими можна вважати повноваження лише у двох сферах: благоустрою території, а також архітектури і містобудування.

Отже, перспективними напрямками вдосконалення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування за результатами дослідження можна вважати проведення реформи чинного законодавства, спрямованої на збільшення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад; зменшення впливу політичних факторів на діяльність органів місцевого самоврядування, реформу системи надання послуг громадянам на місцевому рівні. Особливості та зміст реформ щодо підвищення якості послуг на місцевому рівні стане предметом подальших досліджень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [Ю. П. Сурмін та ін. ; за наук. ред. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненко] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : НАДУ, 2011. – 386 с.
2. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
3. Олійник Д. В. Розуміння ефективності діяльності місцевих органів влади: від бюрократизму до менеджеризму / Д. В. Олійник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2013. – № 1 (43). – С.

211–218.

4. *Онупрієнко А. М.* Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія / А. М. Онупрієнко ; Академія правових наук ; НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування. – Х. : Торсинг плюс, 2009. – 300 с.

***Kotkovsky V. R. Features of modern relationships and the relationship between the executive and local governments.***

With expert opinion poll conducted by the author identifies the main negative effects of public policy on local development, particularly the lack of separation of powers and the areas in which it appears, poor performance, poor quality of services provided by state and municipal institutions use outdated methods and management structures.

**Key words:** reform, local government, authority, executive authorities, local community services, quality, efficiency.

***Котковский В. Р. Особенности деятельности и современных взаимоотношений между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.***

С помощью проведенного экспертного социологического опроса выделены основные негативные проявления государственной политики относительно местного развития, среди которых отсутствие распределения полномочий и сферы, в которых это проявляется, низкий уровень эффективности деятельности, неудовлетворительное качество услуг, предоставляемых государственными и коммунальными учреждениями, использование устаревших методов и структур управления.

**Ключевые слова:** реформа, местное самоуправление, полномочия, органы исполнительной власти, территориальная община, услуги, качество, эффективность.