

# **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

УДК 352:338

Олена БОБРОВСЬКА, Яна ПОЛЯНСЬКА

*Національна академія державного управління*

*при Президенті України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОЇ І МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

Аналізуються внутрішні організаційні форми здійснення організаційних і економічних функцій і завдань органами державної і місцевої влади на обласному рівні соціальної структуризації суспільства. Показується відсутність раціонального функціонального навантаження і розмежування повноважень при їх здійсненні. Доводиться необхідність підвищення якості і прозорості організаційно-економічних відносин із суб'єктами територіального господарювання і жителями в умовах децентралізації влади. Робляться пропозиції стосовно впорядкування і наукового обґрунтування підвищення і зміни існуючого стану.

Ключові слова: органи державної обласної адміністрації, органи місцевої влади, структура управління, аналіз, функції і завдання управління, організаційно-економічні відносини, інтегрований процес публічно-адміністративного управління, напрями вдосконалення.

Системним чинником соціального й економічного розвитку певної території є налагодження ефективних взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, які формуються в системі розподілу і реалізації компетенцій та повноважень цих інститутів. Їх удосконалення є найбільш гострим та нагальним завданням нового формату територіальної організації влади в Україні в умовах децентралізації, яка зумовила суттєву трансформацію технологій побудови економічних і соціальних відносин на цьому рівні.

Результатом децентралізації державної влади України стало наділення органів місцевого самоврядування (ОМС) окремими державними повноваженнями, передача їм для здійснення цих повноважень матеріальних і фінансових ресурсів, контроль за їх реалізацією. Переведення в конкретну площину надання нових можливостей економічного зростання територій потребувало відповіді на низку питань: який використати методичний і технологічний інструментарій для формування нових і вдосконалення діючих економічних і соціальних відносин між державною і місцевою владою, між місцевою владою, територіальними громадами, суб'єктами муніципальних

---

© Бобровська О. Ю., Полянська Я. В., 2019

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 1(40)*

господарств і домогосподарств та бізнесом; які нові управлінські знання і компетенції і яка інформація необхідні для побудови і відтворення нових моделей забезпечення економічного достатку і соціального розвитку; як ефективно сприяти швидкому відтворенню власних економічних можливостей, а також інші питання, на значну кількість яких досі немає відповідей. А поки результати економічної соціальної модернізації засвідчують, що в умовах децентралізації між наголошеними цілями економічного і соціального розвитку і заходами щодо їх досягнення продовжують виникати конфліктні ситуації, які потребують найскорішого вирішення.

Підґрунтям запровадження будь-яких модернізаційних заходів слугує нагромаджена позитивна практика і глибокий аналіз існуючих проблем. Але в Україні за слабкої практики самостійного економічного упорядкування і соціального забезпечення власного життя вичерпних відповідей на ці питання не існує. Тому обґрунтуванням заходів щодо їх вирішення, зокрема упорядкуванням усіх взаємовідносин у системі публічного управління та адміністрування повинна займатися наука за підтримки державної і місцевої влади.

У контексті наголошеної проблеми значний інтерес становлять праці вітчизняних та зарубіжних учених, присвячені аналізу зарубіжного досвіду стосовно налагодження відносин між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням. Взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах приділили увагу Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк, В. Євдокимов, М. Ісаєв, О. Куленкова, О. Лазор, Л. Ларіна, А. Прудников, Я. Старцев, Р. Туровський, А. Чеканський, В. Чехаріна, В. Шишкін. Процеси адміністративно-територіальних реформ у низці країн досліджували А. Антошевський, В. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, С. Карасінський, Ж. Л. Поже, Р. Хербут, колектив науковців під керівництвом Т. Хорвата та ін. [1 – 5; 7; 8; 10; 12; 13; 23; 24].

Із різних позицій відносини між державною і місцевою владою, між владою і громадськістю досліджували Є. Афонін, Л. Ганюкова, А. Берестовський, Н. Драгомирецька, А. Мельник, В. Дрешпак, О. Глоба, Ю. Сурмін, В. Тертичка та багато інших. Але, незважаючи на масштабні дослідження, проблема використання можливостей нових економічних відносин забезпечення сталості розвитку завдяки гармонізації взаємодії влади і суб'єктів територій не вирішена, а також залишається відкритою для подальших розробок.

Мета статті – дослідити особливості зміни функцій, змісту завдань та організаційно-економічних і соціально-економічних відносин між органами державної адміністрації і органами виконавчої влади місцевого самоврядування в контексті реалізації реформи децентралізації влади й надати пропозиції щодо їх удосконалення.

Рушійною силою прогресивних змін у суспільстві є органи державної і місцевої влади. Вони повинні спрямовувати свою діяльність на реалізацію стратегічних і поточних заходів економічного і соціального підйому, у даному випадку процесів децентралізації влади і розвитку територій. Діяльність цих органів законодавчо закріплена і визначається у відповідних статусних положеннях, які унормовують їх обов'язки, права і відповідальність. Питання, спрямовані на соціально-економічний розвиток певної території, вирішуються відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у межах і формах, визначених Конституцією і законами України. Згідно зі ст. 14 місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може також передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади

вищого рівня, що й зумовило передачу їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень. Діяльність цих владних інститутів тісно пов'язана. Вона спрямовується на єдину мету – розвиток територій, але чітко виокремлення змісту їх співпраці і відносин викликає неабиякі труднощі.

Безпосередньо функції місцевого самоврядування є напрямками і видами діяльності місцевого самоврядування в Україні, визначеними Конституцією та законами України. Для аналізу змісту і видів економічних відносин під час реалізації функцій обласною державною адміністрацією (ОДА) і виконавчими ОМС використано низку законодавчих, нормативно-інформаційних і розпорядчих документів [9; 18 – 20]. На їх основі розроблені відповідні положення про департаменти і підрозділи державних і місцевих органів влади [14 – 17; 22].

У положенні про департамент економічного розвитку ОДА наголошено про його взаємодію з іншими структурними підрозділами ОДА, а також з органами місцевого самоврядування, територіальними органами міністерств, центральними органами виконавчої влади та іншими органами влади. Однак деталізація цих відносин не розкривається. Немає і конкретизації щодо змісту цієї взаємодії, її призначення і використання певних форм та методів здійснення, очікуваного результату.

Положення про департамент соціального захисту населення ОДА має більш змістовну інформацію, але аспект встановлення взаємодії з ОМС відображений лише в пунктах щодо контролю, координації роботи та методичної й організаційної допомоги в межах конкретних напрямів діяльності. Не наголошується і на початку цієї співпраці, очікуваних результатах і відповідальності. Процес встановлення зв'язків з іншими структурними департаментами, зокрема з департаментом економічного розвитку, взагалі відсутній, що негативно позначається на реалізації та досягненні поставлених завдань у межах політики соціального розвитку певної території.

Структура виконавчого органу Дніпровської міської ради побудована за галузевим принципом і виглядає більш розгалуженою, хоча й недостатньо спрямованою на просторовий розвиток керованої території. Аналіз організації та управління соціально-економічним розвитком міста Дніпро передбачав розгляд повноважень та компетенцій департаменту економіки, департаменту фінансів та міського бюджету, департаменту з питань енергоефективних технологій та ініціатив і інноваційного розвитку. Ознайомлення з ними засвідчує, що організація і регулювання діяльності структурних підрозділів ОДА і ОМС повинні повністю відповідати положенням про структурні підрозділи. В ОДА проаналізовані положення про департаменти економічного розвитку і соціального захисту населення, складені за відпрацьованим шаблоном. Вони містять інформацію про створення і підпорядкування підрозділів, перелік законодавчих і нормативних документів, якими керуються у своїй діяльності, основні завдання щодо реалізації функцій організації виконання законів держави та їх забезпечення, безпосередньої участі в процесах дотримання правопорядку і видах суспільної діяльності, щодо надання адміністративних послуг і координації проектів розвитку, аналізу стану розвитку підпорядкованих об'єктів діяльності та їх процесів тощо.

Розглянемо повноваження, які належать до компетенцій як місцевих адміністрацій, так і ОМС (табл. 1). Однакові функції і пересічні повноваження не мають явного характеру спільних партнерських і економічних відносин та не об'єднані тісними прямими і зворотними зв'язками, хоча спрямовуються на досягнення спільних цілей цінностей і існують тривалий час. Відсутній перелік і види відносин, відповідальність за результати яких покладено на ці органи. Це зумовлює виникнення низки проблем та неузгодженостей і доводить існування

## Local Government

суттєвих прогалин в організації спільної діяльності державної і місцевої влади і невикористання ефективного чинника раціональної побудови економічних відносин між владними структурами і суб'єктами суспільного господарювання та їх впливу на процеси розвитку.

Таблиця 1

### Функції ОДА та ОМС України

Функції ОДА	Функції ОМС
Розробка проектів програм соціально-економічного розвитку	Підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання
Забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів	Забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів
Складення необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива	Подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення
Визначення необхідного рівня обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб	
Внесення за погодженням з відповідними ОМС пропозицій про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон	Забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби в місцевих будівельних матеріалах, паливі
Розгляд та прийняття рішень за пропозиціями ОМС щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території	Розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням
Розробка пропозицій щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету	Попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення в разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань
Розробка та внесення пропозицій до проектів державних програм соціального та економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення	Залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території
На пропозицію ОМС формування обсягів продукції, що надається для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування	Розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях
Подання до ради висновків щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності	Утворення цільових фондів соціальної допомоги інвалідам, визначення порядку і умов витрачання коштів цих фондів

Аналіз положень про структурні підрозділи ОДА і ОМС у сфері соціально-економічного розвитку і пошук інформації про види і зміст існуючих відносин між ними дозволив зробити певні висновки.

Інформація стосовно основних видів та форм діяльності департаментів економіки, фінансів та міського бюджету, соціальної політики, стратегічного розвитку та інвестицій, торгівлі та реклами, а також інспекції з питань праці та зайнятості населення не тільки відсутня у вільному доступі, а й недостатньо сформована в положеннях про ці структурні підрозділи. Це унеможливило здійснення будь-якого аналізу. Водночас положення про департаменти з питань енергоефективних технологій та ініціатив, інноваційного розвитку достатньо широко висвітлені на офіційній сторінці Дніпровської міської ради. Хоча проведений аналіз засвідчує, що їх положення також є типовими та шаблонними.

Питання взаємодії органів державної виконавчої влади та ОМС висвітлені дуже стисло. Знайомлячись із їх змістом, складно уявити мету і зміст відносин, предмет чи об'єкт їх появи і реального здійснення. Однак перелік інформації та матеріалів, необхідних для виконання певних функціональних повноважень, покладених на департамент, усе-таки існує. Так, згідно з деякими пунктами положень:

1. Департамент має право отримувати у встановленому порядку від органів державної влади та ОМС, посадових осіб виконавчих органів міської ради, районних у місті рад, підприємств, установ і організацій комунальної власності територіальної громади міста Дніпро інформацію, документи та інші матеріали, необхідні для виконання покладених на департамент завдань, а також доступ до інформаційних баз даних цих суб'єктів.

2. Департамент під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє лише з посадовими особами та виконавчими органами міської ради, районних у місті рад, депутатами, постійними і тимчасовими комісіями, іншими органами, утвореними міською радою, а також з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян, ОСН, ОСББ, ЖБК, громадянами. Наведені пункти взаємодії департаменту з іншими структурними підрозділами влади і суб'єктами господарювання на території, суспільними об'єднаннями та громадянами не містять перелік форм такої взаємодії і співпраці, майже не стосуються питань можливого отримання спільних результатів і їх дієвого впливу на розвиток. Оскільки розвиток, як зазначає Мирослав Ольчак, являє собою «... кількісне і якісне зростання рівня життя місцевої спільноти, зростання місцевої економіки і рівня участі громадян у діяльності публічної влади, яка стосується цих громадян і території, на якій вони проживають» [11, с. 8].

Відсутність будь-якого механізму чи інструментів встановлення ефективної, упорядкованої і унормованої взаємодії між органами виконавчої влади ОДА та ОМС і суб'єктами господарювання на керованих територіях, безумовно, не сприяє становленню нової якості організаційно-економічних відносин і об'єднанню зусиль різних гілок влади господарюючих суб'єктів і населення у формуванні умов економічної самодостатності забезпечення цілей розвитку.

Аналіз, проведений на прикладі ОДА і ОМС Дніпропетровської області, існуючі організаційно-правові документи не були своєчасно переглянуті з метою відображення в них нових умов у державотворенні країни. Цей висновок засвідчується виявленням у цих документах низки недоопрацьованих положень:

– відсутність розподілу повноважень стосовно децентралізації влади із центрального на місцевий рівень, недостатнє відображення у змісті функцій прав, обов'язків і відповідальності за здійснення завдань щодо організації взаємозв'язків із партнерами економічних відносин;

– неможливість об'єктивного визначення конкретної відповідальності підрозділів за ефективність діяльності керованих систем, підсистем і обов'язків;

### ***Local Government***

---

- відсутність у переважної частини функцій нового змістовного, функціонального навантаження;
- неадаптованість функціональних обов'язків до реалізації нових умов якості економічної взаємодії;
- наявність існуючої уніфікації повноважень ОМС територіальних громад незалежно від їх категорій, кількості населення і матеріального забезпечення;
- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління та ін.

Виконання місцевими державними адміністраціями окремих функцій місцевого самоврядування, при тому що ці інститути мають відмінну природу (державну та самоврядну), зумовлює виникнення таких негативних наслідків:

- фактичне пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних громад усупереч деяким нормативно-правовим актам;
- конфліктогенність бюджетного процесу на рівні областей та районів;
- протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень;
- недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами;
- відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень та чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами і конкретної відповідальності за їх своєчасне й ефективне використання.

Виявлені недоліки потребують системно-функціонального цільового аналізу всієї системи організації діяльності ОДА і ОМС та їх відповідної системної модернізації, спрямованої на забезпечення цілей розвитку територій у просторі й часі і дієвих заходів щодо забезпечення очікуваних результатів.

Суперечності і неузгодженості в організації відносин між структурними підрозділами органів влади в просторі публічного управління й адміністрування області можна усунути за допомогою застосування процесного підходу під час аналізу державотворення на цьому рівні і побудови, упорядкування відносин взаємодії технологій спільної праці при здійсненні всіх видів діяльності, як в окремих, відносно самостійних блоках, так і в усій системі публічного управління й адміністрування.

Аналіз процесів державотворення і їх реалізації на обласному рівні дозволяє виокремити комплексний наскрізний інтегрований процес публічного управління й адміністрування як низку відносно самостійних етапів (блоків), пов'язаних між собою, що реалізуються в певній послідовності, мають спільні цілі, суміщені функції і завдання. Основа його побудови має бути забезпечена методологічними засадами управлінського проектування: структурними, змістовними, технологічними, інструментальними та інформаційно-комунікативними. Останні слід реалізовувати шляхом визначення видів, змісту і технологій внутрішньоблокових і міжблокових ділових зв'язків і відносин (табл. 2). Їх інституційне, інформаційне і комунікативне забезпечення створить каркас системи публічного управління й адміністрування на відповідному рівні.

Численні зв'язки між елементами системи публічного управління й адміністрування і відносини, в які вступають ОДА і ОМС, суттєво впливають на якість управління і його інформаційно-комунікативний простір, який змінюється під впливом трансформаційних змін і процесів, що їх супроводжують. Це зумовлює необхідність постійної уваги до їх удосконалення та оптимізації. На думку українського вченого О. Западинчука, «оптимізація державної служби – процес приведення державної служби до стану, що надає їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання та функції, зокрема формувати державну політику й надавати адміністративні послуги» [6, с. 7].

**Основні блоки (етапи) формування інтегрованого процесу публічного управління й адміністрування**

Назва етапу формування процесу	Напрями дій на етапах процесу публічного управління й адміністрування
Владний	Органи державної, обласної, районної і місцевої влади та їх виконавчі структури
Законодавчо-інституційний	Виокремлення інституцій забезпечення реалізації положень Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актів щодо впровадження і реалізації функцій управління відповідними органами влади
Діяльнісно-управлінський	Конкретизація і систематизація напрямів, змісту і видів управлінської діяльності, спрямованих на реалізацію забезпечення життєзабезпечення і розвитку процесів
Організаційно-забезпечувальний, проектно-конструктивний проектна діяльність	Формування, організація, упорядкування і розмежування структур управлінської і господарської діяльності за організаційними формами, структурами, схемами та іншими конструктами між керівниками, учасниками і виконавцями
Змістовно-технологічний і інформаційно-комунікативний	Визначення і конкретизація видів відносин (організаційних, соціальних, політичних та ін.), їх змісту, інформації, а також комунікативних технологій їх здійснення при реалізації функцій і завдань управління
Організація, планування і контроль за управлінською діяльністю	Проектування і запровадження механізмів і технологій здійснення загальноконструктивних функцій (планування, організації, координації, контролю, регулювання, мотивації) діяльності в окремих галузях і об'єктах господарювання
Визначення і обґрунтування критеріїв і показників результатів плину процесів системного управління діяльністю	Аналіз критеріїв і показників якості, ефективності і результативності управлінських процесів і робіт, здійснюваних за встановленим періодом часу і взаємоузгодженням на вході і виході
Статистично-інформаційна звітність досягнутих результатів діяльності	Налагодження системи обліку і моніторингу плину процесів і оцінювання їх результатів, розробка заходів з підтримки належного стану

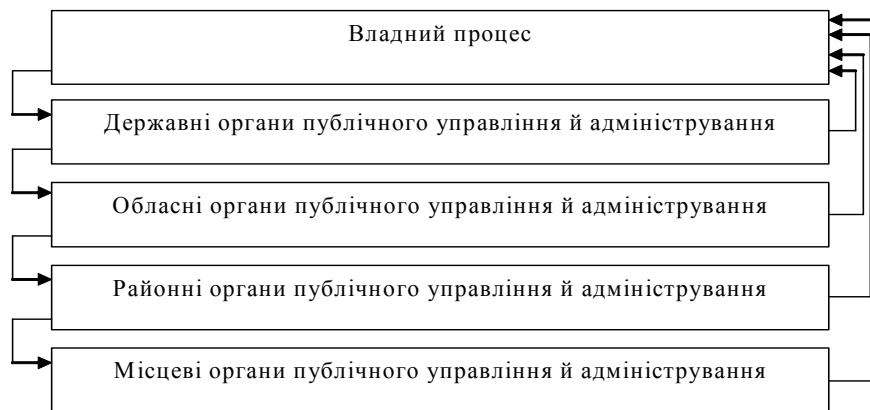
Для приведення зв'язків і відносин у системі управління до їх оптимального стану слід чітко уявляти їх різноманіття, зміст, напрями розвитку і їх учасників. Цьому може сприяти використання методу моделювання відносин на кожному етапі формування процесу публічного управління й адміністрування з подальшим їх узгодженням як усередині кожного блоку, так і між ними, оскільки жоден з етапів не може бути реалізований без виокремлення, упорядкування й узгодження внутрішніх і зовнішніх зв'язків і відносин. Визначаючи відносини за етапами процесу, їх доцільно систематизувати за низкою основних ознак: формою здійснення, сферою використання, цільовою спрямованістю, суб'єктами господарювання та ін.

Відносини розрізняються за характером (владні, субординаційні, коопераційні та ін.), за часом (постійні, циклічні, тимчасові, дискретні, оперативні), за рівнем керованості (керовані, самокеровані, некеровані), за технологією здійснення (консенсусні, розрахункові, методологічного узгодження, суспільно спрямовані тощо). Наочно модель відносин і зв'язків можна проілюструвати на прикладі першого етапу (блоку) формування процесу

### *Local Government*

публічного управління й адміністрування. На цьому етапі (виокремленому як самостійний блок) трансформується зміст державних законодавчих і нормативних актів, які приймаються. При цьому визначаються і змістовно наповнюються й унормовуються інституції для імплементації законодавства у відповідні процеси державної служби, визначаються зв'язки і відносини. Вони, як правило, будуть мати адміністративний характер, що підпорядковує і спрямовує діяльність і відносини всіх організаційних структур влади на виконання законодавства (рисунок).

Моделювання зв'язків і відносин інших етапів процесу управління повинно здійснюватися в усіх виокремлених блоках, а їх зв'язки створять і нададуть можливість для кожного структурного підрозділу системи управління будувати схему комунікативних зв'язків за видами ділових відносин і доповнювати ними положення про департаменти, управління та інші структури. Це дозволить державну управлінську діяльність на галузевому, секторальному, територіально-просторовому і суспільно-суб'єктному рівні забезпечувати вбудованою інформацією про стан вирішення управлінських завдань демократичними зв'язками і комунікативними відносинами, побудованими на плюралізмі, креативності і корпоратизмі, спрямованими на спільні кінцеві результати за визначеними напрямками розвитку.



**Зв'язки і відносини між владними структурами на обласному рівні**

Не ставлячи за мету розгляд видів і змісту поняття «комунікативні відносини», ми використаємо їх у загальноприйнятому розумінні як процес обміну інформацією, що сприяє взаємодії в суспільній діловій праці суб'єктів влади, господарюючих суспільних організацій і суб'єктів. Комунікативні відносини спрямовані на розвиток партнерської взаємодії в досягненні спільних цілей розвитку. Ці відносини характеризуються прямими і зворотними зв'язками, довготривалим чи обмеженим часом дії, мають чіткі показники їх результативності і створюють коло системного регулювання якості у виконанні обов'язків державної влади. Встановлення «комунікативних відносин» і використання їх впливу на результати діяльності дозволить державним службовцям з креативним мисленням ефективно виконувати свої обов'язки.

Водночас зазначимо, що термін «ефективність», який незмінно супроводжує очікуваний результат будь-якої управлінської роботи, різні автори розуміють не завжди однаково. Особливість публічного управління й адміністрування полягає в тому, що ефективність виконаної роботи, наприклад розробки і контролю здійснення програм, планів чи заходів, не може бути точно виражена в грошовій



або кількісній формі відповідно до їх статусу. Тому оцінювати роботу органів управління й адміністрування під кутом ефективності виконання повноважень надзвичайно важко. Отже, пропонуємо доповнити положення про структурні підрозділи ОДА і ОМС розділом «комунікативні відносини». Ми взяли до уваги розуміння поняття «ефективність» лауреата Нобелівської премії Герберта Саймона: «у широкому розумінні діяти ефективно означає використовувати найкоротший спосіб і найдешевші заходи для досягнення поставлених цілей» [21, с. 12].

Уключення розділу «комунікативні відносини» в положення про департаменти, управління відділами тощо буде сприяти ефективному виконанню їх функціональних завдань, підвищенню відповідальності за своєчасне і повне дотримання норм законодавства країни. При цьому для кожного виду відносин у схемі комунікації слід визначити критерії і показники їх результативності та ефективності. Це дозволить створити регульовані контури управління, потужну і постійно вдосконалювану (залежно від швидкості і змісту трансформацій у суспільстві) інформаційно-аналітичну базу забезпечення якості розроблених і ухвалених рішень, скоротити шляхи їх реалізації і персоніфікувати відповідальність за неналежне виконання завдань.

З метою подолання зазначених недоліків система розподілу компетенцій між ОМС має бути реформована не тільки в напрямі її децентралізації та максимальної передачі повноважень ОМС та регіональної влади, а й чіткого визначення організаційно-економічних та інших відносин, їх змісту, технології реалізації і очікуваних результатів. Реформування повинно розпочинатися саме з розмежування сфер компетенцій і відповідальності органів державної виконавчої влади та ОМС з метою уникнення перехресшуваних повноважень, що сприятиме формуванню двостороннього діалогу, спрямованого на ефективний розвиток територій.

Економічний соціальний стан країни потребує не тільки зміни законодавства, а й затвердження нових правил і можливостей у формуванні економічної самостійності у власному життєзабезпеченні територій.

З метою отримання нової якості організаційно-економічних і соціально-економічних відносин необхідно створити умови для безпосереднього залучення в процеси модернізації керівників, виконавців, контролерів та інших підлеглих, які безпосередньо впливають на результати і плин процесів. Необхідним стає визначення і формування всіх можливих факторів зростання і вдосконалення форм їх існування і прояву. Первісними стають управлінські фактори, організаційно-економічні умови, прогресивні економічні та соціальні відносини.

У подальших наукових дослідженнях необхідно розробити концепцію активізації інноваційної діяльності ОДА і ОМС для забезпечення цілей економічного і соціального розвитку територій в умовах децентралізації влади при реалізації організаційних, економічних і соціальних процесів із виокремленням у них видів, змісту і форм організації зв'язків і відносин, закріпленням у чинних положеннях про керуючі органи, як чинника підвищення ефективності діяльності і критерію оцінювання її рівня.

#### **Список використаних джерел**

1. Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід / Віктор Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / за наук. ред. М. О. Пухтинського. – Київ : Атіка-Н, 2006. – С. 245 – 251.
2. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі : довідк. вид. / за заг. ред. Я. Гонцяж [та ін.] ; Центр дослідж. адміністрат. реформи; Міжнар. центр перспект. дослідж. – Київ : Міленіум : Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
3. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції / Жан-Франсуа Девемі // Зб. наук. пр.

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 1(40)*

## *Local Government*

Укр. акад. держ. упр. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. Ч. II. – С. 77 – 82.

4. Децентрализиция: эксперименты и реформы: органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе / под ред. Т. Хорвата. – Будапешт : Public Service Reform Initiative, 2000. – 484 с.

5. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.

6. Западничук О. П. Формування та розвиток інституту державної влади в умовах адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Западничук Олександр Петрович ; ДРІДУ НАДУ. – Дніпро, 2016. – 23 с.

7. Исаев М. А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М. А. Исаев, А. Н. Чеканский, В. Н. Шишкин. – М. : РОССПЭН, 2000. – 279 с.

8. Карасінський С. Польська адміністративна реформа / Славомір Карасінський // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика ; за ред. І. Ф. Кононова. – Луганськ : Альма-матер, 2001. – С. 431 – 440.

9. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

10. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Аксютин [и др.] ; под ред. А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – 271 с.

11. Ольчак М. Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування : посіб. для об'єднаних територіальних громад / Мірослав Ольчак. – Варшава : Фонд розвитку місцевої демократії, 2017. – 104 с.

12. Переход к демократии стран Центральной и Восточной Европы / под ред. А. Антошевского и Р. Хербута. – Донецк : Донбасс, 2001. – 302 с.

13. Поже Ж.-Л. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України / Жан-Люк Поже // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / наук. ред. М. Пухтинський. – Київ : Атіка-Н, 2006. – С. 350 – 358.

14. Положення про Департамент економічного розвитку Дніпропетровської обласної державної адміністрації : розпорядж. Голови облдержадмін. від 21 серп. 2015 р. № Р-493/0/3-15. – Режим доступу : <https://adm.dp.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-ekonomichnogo-rozvitku-dnipropetrovskoyi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi?v=5b71504d7854a>.

15. Положення про департамент з питань енергоефективних технологій та ініціатив Дніпровської міської ради : рішення міської ради від 19 лип. 2017 р. №34/23. – Режим доступу : <https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/34-23.pdf>.

16. Положення про департамент інноваційного розвитку Дніпровської міської ради : рішення міської ради від 20 черв. 2018 р. №47/33. – Режим доступу : [https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/47\\_33.pdf](https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/47_33.pdf).

17. Положення про Департамент соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації у новій редакції : розпорядж. Голови облдержадмін. від 14 черв. 2018 р. № Р-330/0/3-18. – Режим доступу : <https://adm.dp.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-socialnogo-zahistu-naseleennya-dnipropetrovskoyi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi-u-novij-redakcii>.

18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

19. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

20. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

21. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Герберт А. Саймон ; пер. з англ. Р. Ткачук. – Київ : АртЕк, 2001. – 375 с.

22. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська // Офіц. сайт Дніпровської міської

ради. – Режим доступу : <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>.

23. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р. Ф. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 400 с.

24. Чехарина В. И. Основы конституционного строя Республики Польша / В. И. Чехарина. – М. : Наука, 2004. – 133 с.

#### **List of references**

1. Barvitskyi V. U poshukakh shliakhiv reformuvannia diiezdatnykh terytorialnykh hromad: mizhnarodnyi dosvid. *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid : zb. materialiv ta dok.* Kyiv : Atika-N, 2006, p. 245 – 251 [in Ukrainian].

2. Hontsiash Ya. Samovriaduvannia ta terytorialna orhanizatsiia vlady v Polshchi : dovidk. vyd. Kyiv : Milenium : Vyd-vo UADU, 2001, 184 p. [in Ukrainian].

3. Devemi Zh.-F. Mistseve upravlinnia u Frantsii. *Zb. nauk. pr. Ukr. akad. derzh. upr.* Kyiv : Vyd-vo UADU, 2000, vyp. 2, ch. II, p. 77 – 82 [in Ukrainian].

4. Detsentralizatsiia: eksperimenty i reformy: organy mestnogo samoupravleniya v Tsentralnoy i Vostochnoy Evrope. Budapest : Public Service Reform Initiative, 2000, 484 p. [in Russian].

5. Evdokimov V. B., Startsev Ya. Yu. Mestnyie organy vlasti zarubezhnyih stran: pravovyye aspekty. M. : Spark, 2001, 251 p. [in Russian].

6. Zapadynchuk O. P. Formuvannia ta rozvytok instytutu derzhavnoi vlady v umovakh administrativnoi reformy v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.03. Dnipro, 2016, 23 p. [in Ukrainian].

7. Isaev M. A. Chekanskiy A. N., Shishkin V. N. Politicheskaya sistema stran Skandinavii i Finlyandii. M. : ROSSPEN, 2000, 279 p. [in Russian].

8. Karasinskiy S. Polska administrativna reforma. *Hlobalizatsiia. Rehionalizatsiia. Rehionalna polityka.* Luhansk : Alma-mater, 2001, p. 431 – 440 [in Ukrainian].

9. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].

10. Prudnikov A. S., Larina L. A., Aksyutin M. V. Mestnoe samoupravlenie (upravlenie) v zarubezhnyih stranah. M. : YuNITI – DANA, 2008, 271 p. [in Russian].

11. Olchak M. Partysypatyvne stratehichne planuvannia v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : posib. dlia obiednanykh terytorialnykh hromad. Varshava : Fond rozvytku mistsevoi demokratii, 2017, 104 p. [in Ukrainian].

12. Antoshevskiy A., Herbut R. Perekhod k demokratii stran Tsentralnoy i Vostochnoy Evropy. Donetsk: Donbass, 2001, 302 p. [in Russian].

13. Pozhe Zh.-L. 25 rokiv detsentralizatsii u Frantsii: shcho ye korysnoho dlia Ukrainy. *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid.* Kyiv: Atika-N, 2006, pp. 350 – 358 [in Ukrainian].

14. Polozhennia pro Departament ekonomichnoho rozvytku Dnipropetrovskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii : rozporiadzh. Holovy obl'derzhadmin. vid 21 serp. 2015 r. № R-493/0/3-15. Retrieved from <https://adm.dp.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-ekonomichnogo-rozvitku-dnipropetrovskoyi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administratsiyi?v=5b71504d7854a> [in Ukrainian].

15. Polozhennia pro departament z pytan enerhoefektyvnykh tekhnolohii ta initsiatyv Dniprovskoi miskoi rady : rishennia miskoi rady vid 19 lyp. 2017 r. № 34/23. Retrieved from <https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/34-23.pdf> [in Ukrainian].

16. Polozhennia pro departament innovatsiinoho rozvytku Dniprovskoi miskoi rady : rishennia miskoi rady vid 20 cherv. 2018 r. № 47/33. Retrieved from [https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/47\\_33.pdf](https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/47_33.pdf) [in Ukrainian].

17. Polozhennia pro Departament sotsialnoho zakhystu naselennia Dnipropetrovskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii u novii redaktsii : rozporiadzh. Holovy obl'derzhadmin. vid 14 cherv. 2018 r. № R-330/0/3-18. Retrieved from <https://adm.dp.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-socialnogo-zahistu-naselennya-dnipropetrovskoyi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administratsiyi-u-novij-redaktsiyi> [in Ukrainian].

18. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/

### **Local Government**

---

97-VR. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].

19. Pro mistsevi derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 586-XIV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> [in Ukrainian].

20. Pro status deputativ mistsevykh rad : Zakon Ukrainy vid 11 lyp. 2002 r. № 586-XIV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> [in Ukrainian].

21. Saimon H. A. Administratyvna povedinka: doslidzhennia protsesiv pryiniattia rishen v orhanizatsiiakh, shcho vykonuiut administratyvni funktsii. Kyiv : ArtEk, 2001, 375 p. [in Ukrainian].

22. Statut terytorialnoi hromady m. Dnipropetrovska. *Ofits. sait Dniprovskoi miskoi rady*. Retrieved from <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista> [in Ukrainian].

23. Turovskiy R. F. Tsentri i regionyi: problemy politicheskikh otnosheniy. M. : Izd. dom GU VShE, 2007, 400 p. [in Russian].

24. Cheharina V. I. Osnovyi konstitutsionnogo stroya Respubliki Polsha. M. : Nauka, 2004, 133 p. [in Russian].

#### ***Olena Bobrovskaya, Yana Polianska. Improvement of organizational and economic relations of state and local authorities as a factor in the territories' development***

The problem of internal organization and the form of functions implementation of management of state administration bodies and executive authorities in the conditions of power decentralization and local self-government modernization is considered. It is shown that an effective organizational and economic relation between these bodies is a systemic factor of economic and social development. It is proved that reform of power decentralization aimed at developing of local self-government territories can be successful in rational construction of organizational and economic relations, a significant increase in the quality and depth of performed functions and tasks, the focus of their functional content in the direction of organization, processes implementation of decentralization and democratization of power. It is noted that in the activity of the analyzed authorities there is a powers crossing in the common goals implementation, and performed functions and tasks are not combined with close direct and feedback links. The absence of rational functional load and powers delineation at their realization is shown. It is determined a number of negative consequences that can be the result of the current state of organization the activities and relations between regional state administrations and local executive authorities. The necessity of improving the quality and transparency of organizational and economic relations with subjects of territorial economy and residents in the conditions of power decentralization is proved. Proposals on the ordering and scientific substantiation of raising and changing the existing state have been made. A number of substantiated practical measures were proposed and directions of further scientific research were determined.

Key words: bodies of regional state administration, local authorities, management structure, analysis, functions and tasks of management, organizational and economic relations, integrated process of public administration management, directions of improvement.

*Надійшла до редакції 11.02.19*