



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

І. Б. Ковтун

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права

Н. М. Мельник

начальник служби у справах дітей
Новоушицької районної державної адміністрації

УДК 353

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО- ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Розкривається сутність взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, її ознаки, процес та механізм. Також окреслюються деякі шляхи удосконалення взаємодії з огляду на сучасні тенденції реформування територіальної організації влади в Україні.

Ключові слова: взаємодія, процес взаємодії районних та обласних рад із відповідними місцевими державними адміністраціями, механізм взаємодії.

Важливе місце в теорії державного управління посідає дослідження співвідношення інститутів публічної влади (державного і самоврядного) на місцевому та регіональному рівнях, взаємодія їх органів. Ця проблема є складною для практичного і теоретичного вирішення та продовжує слугувати темою для дискусій.

Вивченню різноманітних аспектів взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування присвячувалися праці І. А. Грицяка, В. М. Кампа, В. І. Корнієнка, В. І. Кравченка, А. Р. Крусян, Н. Р. Нижник та ін. Але останнім часом влада усе чіткіше окреслює шляхи реформування територіальної організації влади в Україні, що закономірно вимагає глибшого дослідження співвідношення державного управління і місцевого самоврядування, процесу, механізму і забезпечення спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і самоврядних органів.

Метою статті є розкриття сутності взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, її ознак, процесу та механізму, а також визначення окремих напрямів удосконалення взаємодії з огляду на сучасні тенденції реформування територіальної організації влади в Україні.

© Ковтун І. Б., Мельник Н. М., 2012



У теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах: як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Багато авторів саме за допомогою категорії взаємодії розкривають поняття управління, процесу управління, системи управління. Так, О. М. Бандурка стверджує, що «управління є таким процесом взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином» [1, с. 13]. В. К. Колпаков вважає, що «управлінська система — це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів» [2, с. 10]. Інші науковці визначають взаємодію як необхідний елемент управлінської системи: «управлінська система, як і будь-яка система, характеризується такими ознаками: наявність елементів системи, взаємозв'язок цих елементів ...» [3, с. 5]. При цьому особливої уваги надається таким аспектам взаємодії, як взаємний вплив сторін цього процесу, удосконалення і розвиток взаємодіючих сторін у процесі спільної діяльності та іншим факторам інтегруючого характеру.

Тому взаємодію як управлінське явище у широкому розумінні визначають як «взаємозв'язок керуючої системи (суб'єкт управління) і тієї системи, якою керують (об'єкт управління)» [4, с. 8], на підставі якого забезпечується розвиток, зміна, вдосконалення кожної структури, що входить до складу такої (управлінської) системи [1, с. 17].

Вивчаючи взаємодію в управлінському аспекті, також важливо розмежовувати такі типи взаємодії: між суб'єктом та об'єктом управління і між суб'єктами управлінського процесу щодо досягнення спільної мети. Характерною особливістю, яка суттєво впливає на побудову відносин у ході такої спільної діяльності, є певні відносини підпорядкування, які присутні у першому типі та відсутні у другому. Ієрархічне підпорядкування об'єкта взаємодії суб'єктові дає право останньому самостійно визначати напрями, способи, ресурси, необхідні для досягнення певної мети. Якщо ж суб'єкти взаємодії є рівноправними, зникає можливість зловживати панівним становищем, що змушує їх шукати партнерських шляхів досягнення спільної мети. Розглядаючи як предмет дослідження взаємодію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні, сьогодні можемо спостерігати змішання цих типів, оскільки зазначені органи «де-юре» є самостійними при вирішенні питань власної компетенції, проте фінансова неспроможність органів місцевого самоврядування та їх залежність від коштів, що направляються органами виконавчої влади у місцеві бюджети, «де-факто» призводить до відносин підпорядкування самоврядних органів державним. Такий стан речей уже багато років призводить до зниження ефективності діяльності самоврядних інституцій і вимагає вирішення проблеми реальної децентралізації влади в Україні.

Для узгодження діяльності суб'єктів у більшості випадків потрібне створення організаційних умов — потрібен координаційний вплив. Взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів, тому на організаційному етапі взаємодії здійснюється:

- нормативно-правове забезпечення взаємодії;
- реалізація нормативно-правового забезпечення — як приклад, створення координаційних центрів;
- безпосереднє планування заходів із взаємодії [5, с. 99, 102].

У цьому випадку координація розглядається як необхідна передумова узгодженої діяльності кількох суб'єктів, які мають спільну мету, і є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії. Саме як управлінський процес (цикл) із стадіями розроблення, реалізацією рішення та етапами збору інформації, її аналізу, підбору виконавців, планування, ресурсного забезпечення, контролю та іншим, необхідно розглядати взаємодію суб'єктів управління, що дозволить створити цілісну управлінську картину цього явища.



Взаємодія має свої ознаки, які дозволяють виявити її суть та відмежувати від схожих явищ. У державному управлінні вказуються на такі ознаки взаємодії, які доцільно досліджувати в ході спільної діяльності органів місцевого самоврядування із місцевими органами виконавчої влади:

— взаємодія — це діяльність, тобто активні дії, що вчиняються сторонами процесу в межах своєї компетенції;

— наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії. На рівні областей такими суб'єктами виступають обласні ради та обласні державні адміністрації, а на рівні районів — відповідні районні органи. До них можуть долучатися й інші суб'єкти: сільські, селищні, міські ради відповідних районів та областей;

— узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами. У переважній більшості випадків спільні дії органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади спрямовані на вирішення стратегічних та тактичних питань життєдіяльності громадян, які відображають загальнодержавні, регіональні або місцеві інтереси;

— спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів, яка в ідеалі повинна бути одновекторною;

— наявність нормативної (правової) бази взаємодії;

— місце, яке займають суб'єкти в ієрархії системи;

— зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії;

— сумісна діяльність [6, с. 298–299].

Взаємодію (у вузькому розумінні взаємодію суб'єктів управління) можна визначити як управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної мети. Подальше наше дослідження взаємодії таких управлінських суб'єктів як органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на регіональному рівні буде проходити із врахуванням зазначеного визначення взаємодії.

Процес взаємодії суб'єктів тією чи іншою мірою притаманний усім управлінським системам. Не є виключенням управління адміністративно-територіальними одиницями держави. Згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є центрами публічної влади на відповідних територіях. Хоча правова природа та повноваження цих суб'єктів різні: самоврядні органи є виразниками, передусім, місцевих інтересів, а органи виконавчої влади — інтересів держави, їхня діяльність має спільну мету. Обидва суб'єкти повинні здійснювати управління відповідними територіями на підставі принципу гармонійного поєднання державних і місцевих інтересів з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст та регіону в цілому, якісного вирішення важливих питань, пов'язаних зі створенням належних умов для постійного зростання рівня життя населення. Взаємодія як управлінському процесу притаманна властивість прагнення до підвищення ефективності, до якомога оптимальнішого використання можливостей взаємодіючих суб'єктів.

Органи самоврядування регіонального рівня активно взаємодіють із державним управлінням та органами місцевого самоврядування базового рівня з питань, що містять триєдиний інтерес: держави в цілому, його окремого регіону і конкретної місцевої спільноти. Механізм взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування — це система відносин органів влади у процесі спільного вирішення питань, що представляють спільний інтерес, без передачі один одному повноважень [7, с. 693–694].

Виходячи з цього, процес взаємодії районних та обласних рад з відповідними місцевими державними адміністраціями — це здійснення погоджених дій між цими органами з метою вирішення певних завдань місцевого, регіонального або державного значення.



Складність та багатовимірність взаємодії між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади як явища державно управлінського життя обумовлюють необхідність дотримання вироблених практикою принципів і вимог, з врахуванням яких повинно відбуватися реформування інститутів публічної влади на регіональному рівні в Україні. Спільна діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування на регіональному та базовому рівнях повинна будуватися на таких принципах:

- законність;
- добровільність;
- врахування спільних інтересів і взаємної відповідальності;
- збереження незалежності органів місцевого самоврядування.

Одним із основних завдань місцевих державних адміністрацій згідно з п. 6 ст. 119 Конституції України та ст. 2 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [8] є забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Саме шляхом їхньої спільної діяльності реалізується принцип поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 3 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [8], ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування” [9]). Діалектичний зв’язок цих інтересів зумовив необхідність чіткого розмежування сфер впливу взаємодіючих сторін. Для підвищення ефективності самого процесу взаємодії таке розмежування має позитивний зміст, оскільки за умови спільної мети необхідною є диференціація функцій суб’єктів. Конституція України, закріплюючи самостійність компетенції суб’єктів місцевого управління, утворює основу для їх системного функціонування. Але чинна законодавча база обумовлює у них наявність суміжної компетенції, яка перетинається (місцеві фінанси і бюджет, управління майном, питання забудови і благоустрою населених пунктів, питання землекористування й охорони навколишнього природного середовища, організація медичної допомоги населенню, керівництво установами охорони здоров’я, освіти, науки, культури та ін.). У результаті реалізація конституційного припису щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій набуває проблематичного характеру. Крім того, таке дублювання породжує необґрунтоване втручання одних органів у діяльність інших, що веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях, і негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями [10, с. 11].

Одним із способів управлінської взаємодії, які використовуються у процесі спільної діяльності самоврядних та державних органів в Україні, є делегування повноважень. Згідно зі ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року метою делегування є здійснення державних повноважень органами, найбільш близькими до громадян [11], що узгоджується з вимогами ефективності та економії управління [12, с. 348].

Запровадження делегування повноважень від обласних та районних рад, як представницьких органів місцевого самоврядування, відповідним місцевим державним адміністраціям було надано спробу знайти компроміс та поєднати принципи державного управління та місцевого самоврядування, що призвело до фактичного встановлення двовладдя в областях та районах.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. районним і обласним радам надано право, насправді — обов’язок, делегувати окремі повноваження в галузі соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, будівництва, охорони довкілля та інше відповідним місцевим державним адміністраціям, які згідно з Конституцією України здійснюють виконавчу владу в районах і областях. Делегування таких повноважень повинно мати тимчасовий характер і можливість припинятися достроково, якщо місцева державна адміністрація реалізує їх неефективно. Реалізація місцевими державними адміністраціями делегованих повноважень на сьогодні здійснюється під контролем відповідних рад. Причиною цього є те, що районні та обласні ради позбавлені права



створювати власні виконавчі органи. Проте останні напрацювання змін у законодавстві України щодо реформування влади, викладені зокрема у проекті Концепції реформування територіальної організації влади в Україні (станом на 10.06.2011), уже передбачають можливість обласних рад VII скликання утворювати власні виконавчі органи та районним радам, із реорганізацією районних державних адміністрацій) — утворювати виконавчі комітети та інші виконавчі органи ради [13].

Сучасне розуміння делегування повноважень, яке відповідає основним постулатам теорії управління, закладене у вищезгаданому проекті Концепції реформування територіальної організації влади в Україні, згідно із яким, це — передбачене правовими актами тимчасове надання повноважень одним органів публічної влади іншим органам або органам самоорганізації населення з одночасним встановленням відносин підзвітності та підконтрольності щодо їх виконання з метою забезпечення оперативності та підвищення ефективності управлінської діяльності [13]. Відповідно до такого підходу, метою делегування повинно бути покращення процесу надання управлінських послуг населенню та, власне, його (населення) задоволеність, а засобом — не лише Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, а й угоди про делегування та виконання делегованих повноважень, згідно з якими, крім повноважень, будуть делегуватися й необхідні ресурси та відповідальність за неналежне виконання.

Делегуванням повноважень взаємодія суб’єктів місцевого управління не вичерпується. Взаємодія присутня протягом усього циклу управління і проявляється у взаємному обміні інформацією, плануванні спільних дій із розподілом обов’язків між учасниками реалізації, створенні спеціальних органів для реалізації спільних програм, проведенні координаційних нарад, прийнятті спільних нормативно-правових актів, проведенні спільних заходів щодо реалізації комплексних планів, здійсненні спільних заходів щодо контролю виконання програм тощо. Також часто зазначені органи використовують послідовну взаємодію, наприклад, у формі прийняття розпоряджень міського голови на підставі розпорядження голови обласної державної адміністрації. Серед зазначених форм взаємодії найбільший потенціал має координаційний вплив на інші суб’єкти системи, оскільки статус органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій як центрів публічної влади надає можливість ефективно організувати взаємодію як підпорядкованих, так і не підпорядкованих органів. Наведені форми та принципи взаємодії у повній мірі реалізуються за допомогою діяльності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій та прямо непідпорядкованих місцевих органів виконавчої влади галузевої компетенції у відповідних сферах управління.

Взаємодія органів місцевого самоврядування регіонального рівня із місцевими органами державної виконавчої влади повинна відповідати правовим вимогам задля недопущення, з одного боку, втручання в законну діяльність органів місцевого самоврядування щодо виконання ними власних (самоврядних) повноважень, з іншого — зловживання органами місцевого самоврядування наданими їм повноваженнями. Якщо сторони не досягнуть згоди у врегулюванні такої ситуації, спори, що виникають між ними, вирішуються в окружному адміністративному суді [14].

На місцевому рівні завдання управління досягаються в багатьох випадках саме завдяки взаємодії. Без чітко налагодженої взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади неможливо ефективно здійснювати управління адміністративно-територіальними одиницями. Взаємодія є тим забезпечувальним механізмом, за допомогою якого можливі діяльність та досягнення мети органів місцевого управління. Модель місцевого управління, сформульована в Основному Законі нашої держави й детальніше зафіксована в Законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, на практиці не є остаточно сформованою та усталеною. Її удосконалення триватиме і надалі. Тому подальші наукові пошуки ефективних



шляхів та засобів спільної діяльності місцевих органів влади є важливими та актуальними.

Список використаних джерел

1. Бандурка, О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення [Текст] / О. М. Бандурка — Х. : Основа, 1996. — 398 с.
2. Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : [підруч.] / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
3. Основы управления в органах внутренних дел [Текст] : [учебн.] / под ред. А. П. Коренева. — М. : МЮИ МВД России, Щит-М, 1999. — 356 с.
4. Паньонко, І. М. Основи управління в органах внутрішніх справ [Текст] : [навч. посіб.] / І. М. Паньонко. — Львів : [Б. в.], 1998. — 132 с.
5. Васильева, О. М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами [Текст] / О. М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. — М. : [Б. в.], 1977. — С. 98–104.
6. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографічне дослідження [Текст] / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. — К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. — 352 с.
7. Государственное управление: Основы теории и организации [Текст] : [учебн.] / под ред. В. А. Козбаненко ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. — М. : Статут, 2000. — 912 с.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586–XIV [Текст] // ВВР. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
10. Крусян, А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / А. Р. Крусян ; Одес. держ. юрид. акад. — Одеса, 1999. — 18 с.
11. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. / Рада Європи [Електронний варіант] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
12. Коментар до Конституції України [Текст]. Друге видання. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. — 412 с.
13. Проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні (підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування “Асоціацією районних та обласних рад”, станом на 10.06.2011, доопрацьовано з врахуванням пропозицій обласних і районних рад) [Електронний ресурс] Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. — URL : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/240>.
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV [Текст] // ВВР. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 20 березня 2012 року)*

Надійшла до редакції 08.05.2012



Ковтун І. Б., Мельник Н. Н. Взаимодействие органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти на региональном уровне в Украине: теоретико-прикладные проблемы и перспективы

Раскрывается сущность взаимодействия органов местного самоуправления и местных государственных администраций, ее признаки, процесс и механизм. Также очерчиваются некоторые пути усовершенствования взаимодействия, учитывая современные тенденции реформирования территориальной организации власти в Украине.

Ключевые слова: взаимодействие, процесс взаимодействия районных и областных советов с соответствующими местными государственными администрациями, механизм взаимодействия.

Kovtun, I. B., Melnyk, N. M. Co-Operation of Organs of Local Self-Government and Local Executive Bodies at Regional Level in Ukraine: the Theoretical and Practical Problems and Prospects

Essence of co-operation of organs of local self-government and local state administrations, her signs, process and mechanism, opens up in the article. Some ways of improvement of co-operation are also outlined, taking into account the modern tendencies of reformation of territorial organization of power in Ukraine.

Key words: co-operation, process of co-operation of district and regional soviets with corresponding local state administrations, mechanism of co-operation.

