

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний аграрно-економічний університет

ЛКС Центр
Видавництво ТОВ «ЛКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК 354

С. Г. Самара,

*директор Департаменту кадрового забезпечення,
Державна пенітенціарна служба України, м. Київ*

ВЗАЄМОДІЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ: ЗАРУБІЖНІ ТРАДИЦІЇ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

S. G. Samara,

The Director of the Department of staffing, The State penitentiary service of Ukraine

THE INTERACTION OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AND LOCAL STATE ADMINISTRATIONS: FOREIGN TRADITIONS AND DOMESTIC EXPERIENCE

У статті окреслено ключові аспекти організації взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями. Ключова увага приділена питанням аналізу провідного зарубіжного досвіду. Використано практику таких країн як США, Японія, Нідерланди, Швейцарія, Італія, Португалія. Більшу увагу приділено Франції - країні, з якою Україну поєднує багато спільного. Франція, як і Україна, має чотири рівні управління: центральний, регіональний, рівень департаменту та рівень комуни. Акцентовано увагу на можливостях та шляхах запозичення позитивних моделей взаємодії центру та виконавчої влади на місцях.

Особлива увага приділена питанням внесення змін та доповнень до плану та тематики робочих поїздок Прем'єр-міністра України до регіонів і удосконалення їх організаційного забезпечення. Проаналізована практика щодо пропозицій центральних органів виконавчої влади щодо тематики робочих поїздок Прем'єр-міністра України до регіонів. Зазвичай ці пропозиції стосуються питань, розгляд та вирішення яких знаходиться у компетенції відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади і не потребує втручання Прем'єр-міністра України.

The article outlines key aspects of the organization of interaction of the Cabinet of Ministers of Ukraine and local state administrations. Key attention is paid to the analysis of the leading foreign experience. Used practice in countries such as USA, Japan, Netherlands, Switzerland, Italy, Portugal. More attention is paid to France - a country with which Ukraine have something in common. France, like Ukraine, has four levels of governance: central, regional, departmental and commune level. Focused on the possibilities and ways of drawing positive models of interaction of the center and executive authorities in the field.

Special attention is paid to the issues of changes and amendments to the plan and the working visits of Prime Minister of Ukraine to the regions and improvement of their organizational support. The practice is analyzed on the proposals of the central executive authorities on the topic of working visits of Prime Minister of Ukraine to the regions. Typically, these proposals concern issues and solution which is within the competence of the relevant Ministry or other Central body of Executive power and does not require the intervention of the Prime Minister of Ukraine.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, взаємодія, зарубіжний досвід, робочі поїздки Прем'єр – Міністра.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations, interaction, international experience, working visits of the Prime Minister.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Станом на сьогодні потребує суттєвого наукового опрацювання проблема взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями. Реформування системи державного управління, оновлення законодавства про державну службу, процеси децентралізації – ось далеко не повний перелік того, що торкається факторів, які актуалізують вказану наукову та практичну проблему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

До окремих складових цього питання зверталися такі науковці як Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Коліушко І. Б., Мельниченко В. І., Погорілко В. Ф., Оболенський О. Ю., Плахотнюк Н. Г., Сербогіна С. Г., Стеценко С.Г., Яцюк В. А. та інші. Проте, на сьогодні питання теоретико-правових засад взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями, з урахуванням вітчизняних традицій та зарубіжного досвіду не було предметом комплексного наукового дослідження у царині державного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Ціль вказаної публікації зводиться до показу проблем взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями, шляхів їх вирішення, з урахуванням вітчизняних традицій та зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Конституція України, закони, положення яких присвячені врегулюванню питань правового статусу Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій, у цілому визначають стратегію та ключові напрями взаємодії вказаних структур. Водночас, у науковому плані та у плані покращення практичної складової взаємодії Уряду України з місцевими державними адміністраціями є необхідність аналізу певних складових, які торкаються форм, методів та способів такої взаємодії.

Кабінет Міністрів провадить повсякденну діяльність, у тому числі діяльність, пов'язану з прийняттям урядових актів, в основному використовуючи організаційну форму роботи, виходячи з чого організаційні форми в його діяльності не можуть мати другорядне значення. Слід відзначити, що організаційні форми взаємовідносин Кабінету Міністрів України з місцевими держадміністраціями використовуються насамперед під час:

- забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями з питань реалізації державної регіональної політики, проведення аналізу їх діяльності щодо розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів та з реалізації державної кадрової політики;
- здійснення контролю за дотриманням місцевими держадміністраціями Конституції і Законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів;
- розроблення місцевими держадміністраціями пропозицій Уряду щодо поліпшення організації власної роботи;
- проведення місцевими держадміністраціями експертизи надісланих їм Урядом проектів, а у деяких випадках за дорученням Уряду чи за власною ініціативою – підготовка проектів урядових нормативно-правових актів.

Організаційна форма взаємодії не є єдиною можливою. У цьому зв'язку доцільно зупинитись на понятті «взаємодія» узагалі. Як зазначає К.І. Козлов, узагальнення різних підходів дозволило визначити взаємодію як співпрацю на засадах координації з чітким збереженням правил, встановлених за згодою сторін. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що у практиці взаємовідносин органів влади і громадських організацій існують такі види взаємодії:

- безпосередня взаємодія – розв'язання актуальних проблем, які не можуть бути вирішені державою;
- консультативна взаємодія – спрямування державної політики в необхідне русло;
- інноваційна взаємодія – розробка та впровадження нових напрямків вирішення проблеми, впровадження політики;
- наглядова взаємодія – контроль за прозорістю та відкритістю реалізації державної політики [1, с. 6-7].

Це приклад, який ілюструє взаємодію держави та громадських організацій. В той же час, як Кабінет Міністрів України, так і місцеві державні адміністрації відносяться до органів виконавчої гілки влади. А відтак їм притаманні певні спільні риси. У цьому сенсі ми погоджуємося із точкою зору С.Г. Стеценка, що до ознак органу виконавчої влади відносяться наступні:

- діє від імені та за дорученням держави (тобто діяльність органів виконавчої влади є легітимною);
- призначений для практичної реалізації державної політики у певній сфері суспільного життя (економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній);
- закріплення статусу в нормативному порядку (Конституція України, Закон України, підзаконний нормативно-правовий акт);
- має певну компетенцію (коло питань, що їх цей орган має право вирішувати у процесі практичної діяльності);
- має право приймати рішення, обов'язкові для виконання, в тому числі організаційно не підпорядкованими суб'єктами;
- єдине керівництво та підпорядкування;
- має право використовувати атрибути державної символіки;
- утримується за рахунок державного бюджету [2, с. 106].

У контексті теми даної статті, вибудовуючи взаємини між центральним урядом та виконавчими органами на місцях, усі демократичні нації намагаються досягти двох основних цілей, які часом не суперечать одна одній. Першою з них є забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного урядування, а також здатності субнаціональних органів влади коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців та пристосовуватися до місцевих умов. Друга мета пов'язана з потребою центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян. Тому одним із найголовніших завдань, що постають перед посадовими особами центральних урядів світу, є визначення функцій і обов'язків місцевої автономії щодо загальнодержавних цілей.

Місцеві виконавчі органи є укоріненим і суттєвим елементом демократичних систем урядування. У Західній Європі за останні двісті років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав. Конституційні норми у цих країнах гарантують муніципалітетам і провінціям право самостійного урядування й самоорганізації. Майже із кожним новим роком, у конституціях та законодавчій базі провідних зарубіжних держав, акцентується увага на організації взаємовідносин влади між центральними та місцевими урядами.

В сучасних умовах господарювання у країнах світу формується нова вертикаль управління, яка повинна базуватись на принципі взаємодії органів виконавчої влади місцевого та загальнодержавного рівнів. Робота центрального та місцевого уряду є ефективною як для держави так і для регіонів, якщо їхня праця є взаємодоповнюючою

та взаємоузгоджена, із спільним вирішенням основних проблем та завдань, які поставленні перед державою в цілому. Тому є доцільним ознайомлення із світовим досвідом застосування організаційно-правових форм взаємодії місцевої та центральної влади, що дасть можливість для України використовувати позитивний досвід з даного питання, для вдосконалення своєї системи функціонування владних структур.

Важливу роль у муніципальному управлінні належить виконавчим органам, які несуть відповідальність за повсякденне управління місцевими справами, реалізацію рішень представницьких органів. Нерідко при аналізі структури місцевого самоврядування використовується і більш широке поняття – виконавчий апарат, який включає в себе власне виконавчий орган загальної компетенції (бургомістри, мери, колегіальні виконавчі органи тощо), так і підпорядковані йому органи спеціальної компетенції (департаменти, управління, відділи, бюро і т.ін.).

Свої повноваження місцеві уряди здійснюють під контролем центральних урядів, які є важливим елементом функціонування всього державного механізму. При цьому у різних державах взаємовідносини між місцевим та центральним урядом будуються залежно від прийнятої в тій чи іншій країні моделі. Якщо у США, Нідерландах та Швейцарії відносини ці будуються на основі концепції (моделі) партнерства, то у таких країнах як Франція, Італія, Португалія, Японія – на т.зв. "агентській моделі". Перша концепція розглядає відносини місцевих і центральних урядів, як відносини партнерів і рівноправних учасників (за аналогією з цивільним правом), які переслідують загальні цілі та які надають необхідні послуги населенню. Подібний підхід передбачає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією у різних сферах, включаючи і галузь фінансів. У рамках агентської моделі відносини між центральними і місцевими урядами розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на головній ролі центра стосовно місцевого управління. Та останнім часом у науковій літературі утверджується нова модель взаємовідносин центральних і місцевих влад, в основу якої покладена *концепція взаємозалежності*. Згідно з цією моделлю, відносини центральних і місцевих виконавчих органів характеризуються як у деякій мірі їхньою незалежністю, так і взаємозалежністю і визначаються реальним владним потенціалом сторін і ресурсами, які знаходяться в їх розпорядженні [3, с. 34 - 45]

Якщо ми більш ретельно розглянемо Францію, то необхідно вказати наступне. Так, Україна, як і Франція – унітарна держава, а тому форма правління в Україні подібна Франції. Вони схожі за територією, за кількістю населення, за адміністративно – територіальним устроєм, а також мають багато спільних географічних, кліматичних, демографічних та історичних ознак. Цікаво, що виконавча влада в Україні в своєму розвитку проходить шлях, подібний до французького. Крім того, Франція, як і Україна, має чотири рівні управління: центральний, регіональний, рівень департаменту та рівень комуни, який є базовим рівнем адміністративно-територіального устрою Франції і об'єктом державного управління. Таке співставлення полягає в тому, що для України є дуже корисним досвід Франції на шляху від централізації всього державного життя до широкої децентралізації державної влади, тому що право й державний устрій в Україні традиційно формується під сильним впливом європейських країн, в тому числі й Франції. Вивчення досвіду взаємодії Уряду та місцевих органів виконавчої влади у Франції полягає у використанні його у специфічних умовах України.

У контексті історико-правового державно-управлінського екскурсу, варто вказати, що з 1982 по 1986 рік у Франції прийнято більше сорока законів, які закріпили певні гарантії децентралізації державної влади. 2 березня 1982 року прийнято Закон № 82–813 «Про права й свободи комун, департаментів і регіонів», тобто всіх трьох основних рівнів місцевого управління [4]. Цей Закон (іменований «Законом про децентралізацію») та законодавство, що його продовжувало, відзначили бажання французького уряду змінити баланс сил між державою та місцевими владами (регіонами, департаментами та комунами). Закон надав місцевій владі значно більшу автономію в прийнятті рішень, розділивши адміністративні та бюджетні повноваження між центральною й місцевими владами [5].

Реалії сьогоденної України засвідчують наявність низки невирішених проблем взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями. Серед першочергових кроків, на переконання автора, необхідно внести зміни та доповнення до плану та тематики робочих поїздок Прем'єр-міністра України до регіонів і удосконалення їх організаційного забезпечення.

Порядок підготовки та проведення робочих поїздок Прем'єр-міністра України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1747 (із змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1106), визначає, що центральні органи виконавчої влади щоквартально подають Кабінету Міністрів пропозиції до плану робочих поїздок Прем'єр-міністра України з метою розгляду на місцях питань, що мають актуальний характер для соціально-економічного розвитку конкретного регіону або країни в цілому [6].

Розгляд Прем'єр-міністром України таких питань на місцях (на прикладах роботи підприємств, установ, організацій відповідної галузі) дозволяє оперативно визначати оптимальні шляхи їх вирішення та скоординувати роботу заінтересованих центральних і місцевих органів виконавчої влади для спільного розв'язання існуючих проблем.

Разом з тим склалася практика, коли пропозиції центральних органів виконавчої влади щодо тематики робочих поїздок Прем'єр-міністра України до регіонів стосуються переважно питань, розгляд та вирішення яких знаходиться у компетенції відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади і не потребує втручання Прем'єр-міністра України.

Практично відсутні пропозиції з розгляду проблем міжгалузевого або міжрегіонального характеру, а також щодо участі Прем'єр-міністра України під час робочої поїздки в урочистостях з нагоди уведення у дію нових об'єктів економіки і соціальної інфраструктури та ювілейних подій у житті трудових колективів великих підприємств, святкових заходів регіонального значення, що позитивно впливало б на консолідацію українського суспільства. Значна частина пропозицій не містить належного обґрунтування проблемних питань та підстав для розгляду їх Прем'єр-міністром України у відповідному регіоні.

Під час підготовки матеріалів до робочої поїздки Прем'єр-міністра України до регіону центральні органи виконавчої влади, як правило, не проводять попереднє вивчення стану справ на підприємствах (в установах та організаціях), на базі яких заплановано розгляд проблем, що стримують розвиток галузі в цілому або у регіоні.

Необхідно вжити також додаткових заходів для суттєвого підвищення значущості робочих поїздок керівників держави для суспільного життя регіонів, недопущення зменшення авторитетності їх рішень у громадськості та трудових колективів підприємств, установ, організацій, з якими відбуваються зустрічі у ході робочих поїздок.

Завдання керівників держави про надання допомоги з розв'язання порушених трудовими колективами і громадськістю гострих місцевих проблем в економіці та соціальній сфері, що створюють соціальну напругу (ремонт або переоснащення сучасним обладнанням лікарні чи школи, добудова закладу культури, завершення газифікації населеного пункту тощо), як правило, не виконуються або виконуються у невиправдано тривалий час через відсутність вільних фінансових ресурсів у відповідних центральних і місцевих органах виконавчої влади.

Такий стан справ негативно впливає на суспільну думку щодо діяльності інститутів влади країни в цілому. У той же час для спрямування коштів резервного фонду державного бюджету на розв'язання зазначених проблем відсутні правові підстави. У цьому зв'язку було б доцільно розглянути питання про резервування у державному бюджеті певного обсягу цільових коштів з метою здійснення Кабінетом Міністрів оперативних заходів, зокрема під час робочих поїздок керівників держави до регіонів, із стабілізації соціально-економічних процесів на відповідних територіях.

Для вище зазначеного необхідно підвищити рівень відповідальності керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади за визначення та обґрунтування проблемних питань, що пропонуються до плану робочих поїздок Прем'єр-міністра України до регіонів, та забезпечення належної організаційної підготовки зазначених поїздок.

Для цього необхідно провести цілий ряд заходів для прискорення розв'язання найбільш важливих проблем загальнодержавного і регіонального значення в економіці та соціальній сфері, що пропонуються Прем'єр-міністрові України для розгляду під час робочих поїздок до регіонів, було б доцільно:

1. Доручити заінтересованим центральним органам виконавчої влади подати узгоджені відповідно з обласними (міськими) державними адміністраціями пропозиції Міністерству економічного розвитку і торгівлі України щодо розгляду одного - двох найбільш актуальних проблемних питань розвитку галузі (на базі конкретних підприємств, установ і організацій регіону), вирішення яких потребує уваги Прем'єр-міністра України, у міру можливості узгодивши час робочої поїздки Прем'єр-міністра України з проведенням урочистостей з нагоди уведення в дію нових потужностей галузі, ювілейних дат у житті трудових колективів чи населених пунктів, де розміщене підприємство;

Міністерству економічного розвитку і торгівлі України опрацювати пропозиції центральних органів виконавчої влади та виходячи з актуальності запропонованих проблем підготувати проект плану і тематики робочих поїздок Прем'єр-міністра України до регіонів та подати його Кабінетові Міністрів (з розрахунку дві робочі поїздки у місяць, за винятком січня, травня, червня і серпня — одна поїздка, та розгляду під час однієї робочої поїздки не більше двох проблем, як правило, однієї галузі).

2. Відновити практику обов'язкового попереднього виїзду в регіони робочої групи у складі заступників керівників заінтересованих центральних органів виконавчої влади з метою підготовки матеріалів для розгляду питань і об'єктів, з роботою яких знайомитиметься Прем'єр-міністр України під час робочої поїздки. Керівництво робочою

групою покласти на заступника керівника центрального органу виконавчої влади, який закріплено за відповідним регіоном.

3. Доручити Міністерству фінансів і Міністерству економічного розвитку і торгівлі підготувати пропозиції про резервування цільових бюджетних коштів для вирішення питань, що дестабілюють ситуацію на окремих територіях, але не підпадають під категорію техногенних або природних надзвичайних явищ.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, проблеми взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями потребують свого вирішення. Із урахуванням зарубіжного досвіду, на наше переконання, є всі підстави змінити стан справ на краще. Зокрема це торкається організації робочих поїздок Глави Уряду України по регіонам.

Список літератури.

1. Козлов К.І. Державна політика соціальної безпеки: взаємодія органів влади і громадських організацій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / К.І. Козлов. – Х., 2008. - 20с.

2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. - Вид. 3-тє, перероб. та доп. - К.: Атіка, 2011. – 624 с.

3. Аналіз основних моделей державного управління країн світу / [За заг. ред. В.І. Петрової]. – К., 2014. – 86 с.

4. Огляд місцевого самоврядування у Франції. Електронний ресурс <http://www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/kyivska/ua/457/msf.doc?s216900905=2aa340758bb5b666b2525c8dfed30493>

5. Франція: державне і політичне життя. Інституції. Електронний ресурс http://www.icps.com.ua/doc/institutions_in_france_ukr.pdf

6. Про затвердження Порядку підготовки та проведення робочих поїздок Прем'єр-міністра України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1747 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 52. – Ст. 2362

References.

1. Kozlov, K.I. (2008), “Public policy social security: the interaction of authorities and public organizations”, Ph.D. Thesis, Theory and history of public administration, Kharkiv regional Institute of public administration National Academy of public administration under the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

2. Stetsenko, S.G. (2011), Administrative pravo Ukrainy [Ukraine Administrative Law], Atika, Kyiv, Ukraine.

3. Petrova, V.I. (2014), Analiz osnovnih modeley derzhavnogo upravlinnya krain svitu [Analysis of the main models of governance of the world], Kyiv, Ukraine.

4. National Agency of Ukraine on Civil Service (2016), “Inspection of local government in France”, available at: <http://www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/kyivska/ua/457/msf.doc?s216900905=2aa340758bb5b666b2525c8dfed30493> (Accessed 20 Aug 2016).

5. International Centre for Policy Studies (2016), “France: public and political life. Institutions”, available at: http://www.icps.com.ua/doc/institutions_in_france_ukr.pdf (Accessed 20 Aug 2016).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2001), “On approval of the Procedure of preparation and holding of the visits of the Prime Minister of Ukraine”, The official Bulletin of Ukraine, vol. 52.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вгору