

УДК 342.95

**М.М. ДОБКІН**, канд. юрид. наук, Харківська обласна державна адміністрація

## МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА КООРДИНАЦІЯ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

**Ключові слова:** координація, функція державного управління, місцеві державні адміністрації

Відповідно до ст.6 Конституції України виконавча влада є однією із самостійних гілок єдиної державної влади. Її призначення – організувати впровадження в життя вимог законодавства, контроль за виконанням законів та підзаконних актів. Існування значної кількості суб'єктів виконавчої влади є об'єктивною передумовою координації, узгодження їхньої діяльності. Координація здійснюється органами загальної компетенції як на загальнодержавному рівні, так і на міжгалузевому та галузевому рівнях міністерствами та відомствами, а також місцевими державними адміністраціями. Практична координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій потребує теоретичного узагальнення, аналізу з точки зору змісту, форм та методів здійснення.

Проблеми реалізації виконавчої влади на місцевому рівні знайшли відображення у наукових працях українських та російських державознавців В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.П. Альохіна, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, К.С. Бельського, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, В.Г. Вишнякова, І.П. Голосніченка, В.М. Кампа, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, А.Т. Комзюка, М.І. Корнієнка, О.Д. Крупчана, Б.М. Лазарева, В.М. Манохіна, Н.Р. Нижник, В.І. Новосьолова, В.Ф. Погорілка, А.О. Селіванова, Ю.А. Тихомирова, Ю.М. Тодици, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської та ін. Однак питання координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій потребує більшого дослідження. Тому

метою статті є визначення змісту координації як функції державного управління та функції місцевих державних адміністрацій.

Про сутність координації як функції управління авторами висловлюються різні точки зору, однак, можна зробити висновок про схожість їхніх позицій. Зокрема, Б.М. Лазарєв розглядає координацію як управлінську функцію «узгодження дій різних підприємств, організацій і органів з метою досягнення яких-небудь загальних цілей» [1, с.35]. На думку В.Б. Авер'янова, встановлення координації полягає в закріпленні можливостей узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети. Цей спосіб використовується переважно в регулюванні суспільних відносин, учасники яких знаходяться на одному організаційно-правовому рівні. Між цими органами відсутні субординаційні відносини [2, с.76]. К.С. Вельський під координацією розуміє узгодження власних управлінських дій з діями інших службовців і органів [3, с.79].

В.С. Основін, дотримуючись аналогічної точки зору, сутність координації як однієї із загальних функцій управління вбачає «у сукупності дій уповноважених суб'єктів, що забезпечують узгодженість і взаємодію різних органів і осіб, що беруть участь у вирішенні загального завдання» [4, с.69]. Інші вчені визначають координацію не тільки як функцію управління, але і як метод узгодження, метод керівництва, метод управління. Зокрема, О.Ф. Фрицький розглядає координацію як функцію місцевих органів влади, а також визнає «наявність у координації певних рис управління». Метою координації при цьому є створення таких умов, за яких різні суб'єкти (підприємства, установи, організації) «не лише не заважали б один одному в роботі, а, навпаки, діяли б узгоджено для досягнення своїх цілей», при цьому «координація повинна ґрунтуватися на єдності мети й інтересів» [5, с.127–128]. Є.Б. Кубко координаційними називає організаційні відносини, що виникають «на рівні взаємодії

суб'єктів і об'єктів управління», виділяючи при цьому кілька видів координаційних відносин: узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія [6, с.61].

Координація як метод взаємодії місцевих державних адміністрацій становить спільну діяльність органів публічної влади у відносинах, які обумовлені власним предметом ведення, спрямовану на досягнення єдиної мети – забезпечення ефективного управління на відповідній території.

До числа основних ознак координації, на нашу думку, слід віднести визначення її як функції державного управління. Дана ознака вказує на те, що прийняті місцевими державними адміністраціями владні рішення, сутність яких полягає в об'єднанні дій певного кола суб'єктів, характеризують саме здійснюване нею публічне управління.

Варто зазначити, що органи виконавчої влади, й місцеві державні адміністрації зокрема, реалізують координацію як функцію державного управління лише в процесі здійснення передбачених правовими актами їхніх обов'язків щодо здійснення державного управління. Ця ознака вказує на універсальність координації як функції державного управління. Реалізація координації як функції державного управління можлива при здійсненні кожної з функцій, якими наділені місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади.

Уявлення про координацію як функцію державного управління було би неповним без ознаки, що відображає сутність координації в державному управлінні – забезпечення єдності й узгодженості дій як суб'єктів управління між собою, так і суб'єктів права, чия діяльність протікає в рамках конкретної сфери управління. Вбачається недостатнім визначати сферу дії координації лише як діяльності суб'єктів права в тій або іншій сфері управління. Об'єкт управління (відносини, що складаються в економічній, соціально-культурній або адміністративно-політичній сферах) потребує не лише погоджених дій

суб'єктів управління, але й погоджених цими суб'єктами дій безлічі суб'єктів права, діяльність яких протікає в рамках даного об'єкта управління, що є складовою системи управління. Така погодженість може бути забезпечена не лише прямим втручанням, але й непрямым впливом, іноді іменованим державним регулюванням – властивістю й функцією державного управління. Практика діяльності місцевих державних адміністрацій підтверджує наявність цієї основної ознаки координаційної функції не лише в рамках керуючої підсистеми.

Аналіз наукової літератури та законодавства дозволяє запропонувати самостійне розуміння координації як функції державного управління. Координація є однією з якостей управління, що виражається у групі однорідних, здійснюваних на будь-якій стадії управлінського циклу державно-владних узгоджувальних дій, мета яких полягає у забезпеченні єдності та поєднання дій суб'єктів державного управління в процесі виконання покладених на них державно-управлінських обов'язків.

Під час здійснення місцевими державними адміністраціями державного управління складаються суспільні відносини з приводу реалізації виконавчої влади на відповідній території. У якості одного із суб'єктів координаційних правовідносин обов'язково виступає орган виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в таких правовідносинах, як правило, є владним суб'єктом. Виняток становлять, по-перше, випадки вступу місцевої державної адміністрації у правовідносини з вищестоящими суб'єктами виконавчої влади. По-друге, місцева державна адміністрація може вступати у правовідносини з рівними за правовим статусом суб'єктами виконавчої влади або з іншими суб'єктами права щодо яких у неї відсутні владні повноваження.

Ситуації, коли місцева державна адміністрація вступає у правовідносини як невідчужуваний суб'єкт, можуть виникати при здійсненні органами виконавчої влади повноважень в сферах, які є предметом відання одночасно

декількох органів виконавчої влади. Виникаючи в таких випадках правовідносини треба, на нашу думку, визначати як горизонтальні, на відміну від вертикальних, що виникають як під час реалізації владної компетенції місцевою державною адміністрацією, так і під час реалізації владної компетенції центральних органів виконавчої влади та їх підрозділів на місцевому рівні.

Місцеві державні адміністрації здійснюють насамперед координацію з органами місцевого самоврядування у вигляді координації-взаємодії. Наприклад, місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування; представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції. Місцева державна адміністрація розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання; розглядає та приймає рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній тери-

торії; на пропозиції органів місцевого самоврядування формує обсяги продукції, що постачається для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування; складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання тощо [7, с.342].

Місцева державна адміністрація подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники й пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб.

У вертикальних правовідносинах, що виникають при реалізації місцевою державною адміністрацією координаційної функції, підвладним суб'єктом завжди виступає суб'єкт права, щодо якого місцева державна адміністрація повноважна приймати юридично обов'язкові рішення. Результатом реалізації прав і обов'язків сторін передбачається надання нових якісних характеристик відносинам у тій або іншій галузі або сфері державного управління. При цьому вертикальні управлінські координаційні правовідносини безпосередньо спрямовані на вирішення даного завдання, а горизонтальні становлять основу для їх виникнення надалі. Істотною характеристикою змісту виникаючих правовідносин є зосередження на стороні владного суб'єкта права вимоги виконання обов'язків, а на стороні невідладного суб'єкта – обов'язків виконання адресованих йому вимог.

Характерними прикладами вертикальних координаційних правовідносин є випадки доручення окремим органам або посадовим особам координувати (погоджувати) діяль-

ність певного кола суб'єктів права з якогось спеціального питання або доручення координувати діяльність невизначеного кола суб'єктів при здійсненні державного управління за окремими напрямками. Такі доручення мають одноразовий характер, включаються до змісту правових актів, прийнятих з метою вирішення того або іншого питання, або стають постійно здійснюваним видом діяльності державного органу як публічно-правової особи, наділеної компетенцією щодо виконання окремих повноважень і функцій держави.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань; мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції; мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад, а голови районних державних адміністрацій – на засіданнях районних рад тощо.

Про виникнення горизонтальних управлінських правовідносин свідчать вимоги правових актів про спільне здійснення дій декількома суб'єктами права з того чи іншого питання державного управління. Дані вимоги можуть мати конкретних адресатів або закріплюватися як принцип діяльності суб'єктів управління. Про виникнення горизонтальних правовідносин свідчать і факти укладення адміністративних договорів місцевими державними адміністраціями.

Таким чином, аналіз наукового розуміння координації й практичної координаційної діяльності органів виконавчої влади показав, що незалежно від варіанта прояву в державному управлінні координація зберігає свою сутність. Основним її змістом є забезпечення погодженої єдності дій, реальної спільної роботи органів виконавчої влади та інших суб'єктів права в тій або іншій сфері державного управління. Дане правило знайшло своє підтвердження при дослідженні коор-

динації як функції державного управління місцевих державних адміністрацій. У змісті управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій координаційна функція є невід'ємним елементом, що характеризує як цю управлінську діяльність, так і самі місцеві державні адміністрації.

Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій повинна здійснюватися в тих сферах суспільного життя, які однаково є важливими як для держави взагалі, так і для відповідної територіальної одиниці. Це, насамперед, взаємодія у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку території, в галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, а також у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав та свобод громадян. Головною метою координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій є об'єднання управлінських зусиль для більш якісного вирішення спільних завдань.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит.-ра, 1972. – 280с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Вельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Вельский. – Смоленск : Изд-во Смоленск. гуманитарного ун-та, 1995. – 145 с.
4. Основин В. С. Городской Совет – орган социального управления / В. С. Основин. – М. : Юрид. лит., 1983. – 128 с
5. Фрицкий О. Ф. Местные советы народных депутатов и управление: организационно-правовые проблемы / О. Ф. Фрицкий. – К. : Вища школа, 1977. – 160 с.
6. Кубко Є. Б. Теорія організації і струк-

тури державного управління. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. / Є. Б. Кубко, В. В. Цветков. – К., 1998. – 364 с.

7. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

*Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації та координація їх діяльності / М. М. Добкін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 305–309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11dmmkid.pdf>*

Досліджується зміст координації як функції державного управління та функції місцевих державних адміністрацій.

\*\*\*

*Dobkin M.M. Местные государственные администрации и координация их деятельности*

Исследуется содержание координации как функции государственного управления и функции местных государственных администраций.

\*\*\*

*Dobkin M.M. Local State Administrations and Coordination of Their Activity*

The coordination maintenance as functions of the government and function of local state administrations is investigated.

Форум права Форум права