

УДК 342.51

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

КООРДИНАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯДКУ

Ключові слова: координаційні повноваження, місцеві державні адміністрації, забезпечення законності, забезпечення правопорядку

Зміна в Україні політичного і соціально-економічного устрою, здійснення адміністративної реформи, активізація участі у міжнародних правоохоронних та інших міждержавних організаціях, стрімкий розвиток світових процесів глобалізації сприяли виникненню нових функцій держави й наповненню старих новим змістом, що вимагає відповідного наукового обґрунтування і правового забезпечення. При достатній кількості правоохоронних органів, які за своїм правовим статусом зобов'язані забезпечувати законність, на місцевому рівні ще не створено ефективно діючої організаційно-управлінської структури та її правового забезпечення з координації такої діяльності, в результаті чого вони працюють не завжди узгоджено та ефективно. Виникає об'єктивна потреба в поглиблених наукових дослідженнях зазначених проблем, особливо з питань координації у галузі забезпечення законності на місцевому рівні.

Вагомий науковий внесок у розробку цих проблем зробили відомі вчені-юристи: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, В.В. Копейчиков, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Цветков, Ю.С. Шемшученко та інші. Разом із тим, аналіз наявних вітчизняних джерел свідчить про

те, що роботи мають переважно загальний або вузькопрофесійний характер, теоретико-методологічні основи здійснення координаційних повноважень місцевими державними адміністраціями у галузі забезпечення законності, розглядаються епізодично. Крім того, процес координації такої діяльності на місцевому рівні потребує розробки відповідного понятійного апарату. Дискусійними є питання адміністративних аспектів координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій, що призводить до неоднозначного тлумачення основних понять навіть у нормативних актах, а це, в свою чергу, негативно впливає як на організацію координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності, так і на здійснення контролю за реалізацією запланованих ними спільних дій і кінцеві результати роботи. Тож метою статті є визначення сутності координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та необхідність здійснення координаційної діяльності останніми.

Поряд із виконанням основних завдань щодо організації управління справами на відповідній території місцеві державні адміністрації згідно з положеннями Конституції України [1] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2] забезпечують законність і правопорядок та реалізацію інших повноважень, наданих державою, повноважень, делегованих їм обласними радами чи вищими органами виконавчої влади, а також координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. Серед повноважень важливе місце займають саме координаційні повноваження у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, оскільки якраз вони мають безпосереднє відношення до додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, забезпечення прав і свобод

жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці та інтересів держави.

Наявність неузгодженостей у законодавстві, недостатня розробленість теоретичних положень щодо сутності координаційних повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності, відсутність комплексного дослідження правових проблем призводять до незадовільного стану забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб на місцевому рівні, неефективної діяльності державного механізму.

Насамперед слід зазначити, що термін «координація» походить від латинських слів «со» (спільно) й «ordinatio» (упорядкування), тому за своєю суттю він означає не просто узгодження, а узгодження, вироблене і встановлене спільно з декількома самостійно існуючими групами або системами. Таке узгодження може здійснюватись безпосередньо системами (підсистемами) у процесі їх функціонування, а може бути результатом діяльності певного органу. Але у будь-якому випадку зміст координаційної роботи полягає у відшуканні доцільного співвідношення між діями різних ланок, систем і підсистем управлінського процесу [3, с.751].

Деякі вчені розглядають координацію як функцію управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [4, с.76–77].

Один із засновників класичної теорії управління, А. Файоль, розглядав координацію (узгодження) як одну з складових (поряд із передбаченням, організацією, розпорядництвом і контролем) єдиної адміністративної функції [5, с.362–363]. Поступово з розвитком поглядів і уявлень про процес управління вона виділяється у самостійну функцію [6, с.85]. У той же час зазначається, що управління в цілому має координаційну природу, а координація притаманна для будь-якої функції управління.

М.В. Туленков розглядає координацію як функцію управління, змістом якої є упорядкування поведінки системи у зовнішньому середовищі [7, с.69]. Як бачимо, існують різні підходи щодо визначення координації. Однак найчастіше її розуміють як одну з функцій управління, що існує поряд з такими функціями, як планування та контроль. Досить часто для їх виконання в організаціях передбачають відповідні структурні підрозділи, а при визначенні організаційної структури й організації в цілому координацію розуміють як один з базових факторів, від якого залежить тип організації.

В.В. Цветков, розкриваючи сутність координації, передбачає, що «управління – це насамперед організація дій з координації, об'єднання в систему спеціалізованих зусиль групи людей». Особливу увагу автор звертає на «матеріальний» зміст управління як соціальної функції, який виявляється насамперед в організаторській діяльності, і це одна з основних рис державного управління, яка реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також через владно-регулюючі і примусові заходи держави [8, с.13].

У своїх дослідженнях організаційних відносин і організаційної діяльності В.Н. Іванов зазначає, що організаційні відносини координації спрямовані на узгоджені дії різних органів управління та інших працівників, співставлення цілей і завдань різних рівнів, ресурсів, форм і методів діяльності, спільне пристосування для досягнення основних цілей [9, с.150].

Однією з форм координації управління у галузі забезпечення законності на місцевому рівні є створення управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи як структурного підрозділу обласної державної адміністрації [10], періодичні цільові спільні засідання Ради протидії злочинності і корупції [11], а також оперативні наради і робочі зустрічі керівників і виконавців. Засідання Ради протидії злочинності і корупції обласних державних адміністрацій, на яких присутні керівники усіх правоохо-

ронних органів, не завжди спроможні вирішити конкретні завдання або прийняти рішення «на слух» щодо посилення боротьби зі злочинністю в тій чи іншій сфері діяльності. Що стосується оперативних нарад і робочих зустрічей, то на них повинні розроблятися конкретні способи координації, заходи щодо обміну інформацією, підготовки планів спільних заходів. Особлива увага повинна приділятися збільшенню обсягів обміну оперативною інформацією, способами і методами ведення боротьби з найбільш небезпечними злочинами, досвідом використання спеціальної техніки тощо. Такі зустрічі можуть бути найбільш ефективними при плануванні координації на регіональному рівні з відпрацюванням спільних заходів по забезпеченню законності та підтриманню правопорядку. Зазначені наради і робочі зустрічі повинні вирішити ряд проблем щодо довіри оперативних підрозділів та оперативних працівників один одному, встановлення індивідуальних, дружніх стосунків між професіоналами, а це, у свою чергу, сприятиме більшій відкритості при обміні конкретною оперативною інформацією, навіть відносно фігурантів оперативних розробок тощо.

Координація, як будь-яка функція і форма управління, має відносну самостійність у своєму розвитку і тому може випереджати зростаючі вимоги або відставати від них. На жаль, сьогодні координаційні можливості місцевих державних адміністрацій недооцінюються, а тому використовуються дуже рідко і неефективно.

Аналіз координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій показує, що така функція управління, як координація, не вводиться прямо, а лише опосередковано. Відповідно і форми здійснення цієї функції стають біднішими, з неї вилучається дійсний зміст, адже координувати – значить управляти. Форми такого координаційного управління різноманітні. Воно базується на координаційних механізмах і створює умови для успішного досягнення цілей кожним учасником, який задіяний у загальному управлінському проце-

сі, для досягнення єдиної мети, але не шляхом нехтування інтересів і завдань інших, а через подолання можливих протиріч, відхилень, неефективного використання зусиль і ресурсів усіх учасників процесу.

Важливе значення для координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності має чітке визначення прав і обов'язків учасників взаємодії, а також спиратися на загальний принцип – кожен із учасників операції чи іншого спільного заходу діє у межах своєї компетенції без заміни один одного.

При здійсненні спільних заходів потребують обов'язкового узгодження: мета, завдання та об'єкти, відносно яких здійснюватимуться заплановані дії; сили і засоби кожного правоохоронного органу; форми та методи їх діяльності, місце; час; послідовність та тактика здійснення конкретного заходу та контроль за його результатами.

Якщо йдеться про цілі координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій, то потрібно підкреслити два важливих аспекти: по-перше, це забезпечення узгодженої діяльності всіх правоохоронних органів, які гарантують законність, правопорядок, права і свободи громадян на території відповідного регіону; по-друге, розробка спільних заходів, спрямованих на дотримання стану забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб на місцевому рівні та ефективної діяльності державного механізму.

До теперішнього часу можливості координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій як засобу забезпечення законності на місцевому рівні недооцінювались. Уся увага зосереджувалась в основному на покращенні схем здійснення загальних і спеціальних функцій управління правоохоронними органами, недостатньо обґрунтованому удосконаленні організаційних структур. Сучасний етап проведення адміністративної реформи функціонально виражається як у кардинальних змінах цілей, поставлених перед державним управлінням, так і в засобах їх досягнення. В умовах адміністративної рефор-

ми державно-управлінського механізму необхідно суттєво змінити місце, роль і значення координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності на місцевому рівні. Розширення і зміцнення державно-управлінських відносин, розвиток самостійності управлінських ланок, підвищення їх відповідальності за кінцеві результати діяльності – усе це передбачає загострення проблеми узгодженості в розробці та здійсненні загальнодержавних планів і програм, договірних зобов'язань, що потребує формування відповідних управлінсько-координуючих впливів.

У таких умовах координація може бути як спеціальною функцією місцевої державної адміністрації, так і особливою інтегруючою формою організації управління. Як функція, вона повинна забезпечувати певну залежність одних рішень (дій) від інших у процесі функціонування будь-якої організованої системи, а як форма організації управління на місцевому рівні – створювати особливий апарат приведення до загальних цілей автономних організаційних систем, узгоджувати їх діяльність у тій її частині, що належить або до сфери взаємних, загальних інтересів, або пов'язана із задоволенням загально-значимих пріоритетів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Отже, оскільки покращити державне управління на місцевому рівні можна і шляхом удосконалення організації процесу реалізації функцій у фундаментальних, галузевих і регіональних системах державного управління, і шляхом підвищення рівня узгодженості їх взаємодії в інтересах держави, доцільно розширити засоби активного використання координації і як управлінської функції місцевих державних адміністрацій.

Будь-яке суспільство потребує чіткої, узгодженої і несуперечливої системи правових норм. Це дозволяє досягти більшої прогнозованості й стабільності соціального розвитку. Особливо такої твердої і розробленої системи норм потребує наше суспільство, де закон і влада є головними джерелами і гарантами позитивних реформ. Тільки за таких умов мож-

на не тільки говорити про законність, але й насправді сприяти її втіленню в життя, перетворення законності на дійовий фактор соціальних змін, антикризової політики.

В Україні ведеться багатоманітна робота по створенню й впровадженню у життя законодавства, яке більшою мірою відповідало б реаліям життя, глибинним трансформаціям, які відбуваються в усіх сферах соціального життя. При цьому йдеться далеко не тільки про вдосконалення або модернізацію норм права, про обмеження або скасування застарілих норм – на порядку денному глибока і далекосяжна правова реформа, однією з ланок якої стало прийняття змін до Конституції України та інших нормативних актів.

Неухильне виконання і дотримання правових норм підтримує законність, сприяє зміцненню економічної і політичної основи суспільства, розбудові та розвитку демократичних засад соціального життя, поліпшенню діяльності держави та її органів, гарантуванню й охороні прав і законних інтересів громадян.

У результаті різнобічної цілеспрямованої роботи міськдержадміністрацій законність на місцевому рівні поступово підіймається на новий якісний рівень, притаманний демократичному суспільству. Хоча, певна річ, проблем і питань виникає набагато більше, ніж досягнень і звершень. Розвиток юридичної науки дозволяє розкрити механізм забезпечення і зміцнення законності, підсилити прояв і організуючий вплив його принципово важливих елементів у процесі боротьби з порушеннями норм права.

Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності може бути як спеціальною функцією, так і особливою інтегруючою формою організації управління правоохоронними органами на місцевому рівні. Як функція, вона повинна забезпечувати певну залежність рішень окремих правоохоронних органів від загальних рішень місцевих державних адміністрацій з цих питань, а як форма організації управління – створювати особливий апарат, приведення до загальних цілей правоохорон-

них органів, узгоджувати їх діяльність у тій частині, що належить до сфери відання державних адміністрацій або пов'язана із досягненням загальної мети – забезпечення і зміцнення законності на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
3. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 763 с.
4. Социальное управление : словарь / под ред. В. И. Добренкова, И. М. Слепенкова. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 596 с.
5. Файоль А. Учение об управлении / А. Файоль // Научная организация труда и управления / пер. с англ. – М. : Экономика, 1965. – 496 с.
6. Гвишлани Д. М. Организация и управ-

ление / Д. М. Гвишлани. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.

7. Туленков М. В. Вступ до теорії та практики менеджменту : навч. посіб. / М. В. Туленков. – К. : МАУП, 1998. – 136 с.

8. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / за ред. В. В. Цветкова. – К. : Оріяна, 1998. – 386 с.

9. Основы современного социального управления: теория и методология : учеб. пособие / под ред. В. Н. Иванова. – М. : Экономика, 2000. – 271 с.

10. Положення про управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=737>.

11. Положення про Раду протидії злочинності і корупції при обласній державній адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=1382>.

Добкін М. М. Координаційні повноваження місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення законності та правопорядку / М. М. Добкін // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 232–236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11dmmztp.pdf>

Визначено сутність координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності і правопорядку на місцевому рівні, на підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення координаційної діяльності останніх та шляхи її удосконалення.

Dobkin M.M. Координационные полномочия местных государственных администраций относительно обеспечения законности и правопорядка

Определена сущность координационной деятельности местных государственных администраций в сфере обеспечения законности и правопорядка на местном уровне, на основе анализа научных точек зрения и соответствующих нормативно-правовых актов разработано авторское видение координационной деятельности последних и пути её усовершенствования.

Dobkin M.M. Coordination Authorities of Domestic State Administrations Concerning Legitimacy and Law and Order Provision

The article is devoted research of essence of coordinating activity of local state administrations in the field of providing of legality and law and order at local level, on the basis of analysis of scientific points of view and proper normatively-legal acts the author seeing of coordinating activity of the last and way of its improvement is developed.