

УДК 342(477)

К.В. ШАБАТЬКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ МІЖРІВНЕВОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Ключові слова: особливості взаємодії, державне управління, види, правова основа, делегування повноважень

В Україні продовжується процес пошуку ефективної системи державного управління, що забезпечуватиме належну якість та результативність її життєдіяльності. Значною мірою він спрямований на зміну незадовільного стану сучасної взаємодії між елементами цієї системи. Шлях побудови незалежної держави став непростим випробуванням для українського суспільства. Процес трансформації системи державного управління України вимагає наукового підходу до державного і місцевого управління, який би ґрунтувався на основних законах і принципах соціального управління. Саме цим викликана необхідність проводити дослідження та вносити зміни в організацію діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

Сучасний етап державотворення відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою держави, адже необхідною умовою стабільного розвитку держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів. Численні наукові публікації присвячені вирішенню проблем внутрішньодержавної взаємодії. Зокрема, взаємодії у системі органів державної виконавчої влади присвячені роботи В. Бакуменка, Л. Гогіної, В. Нечаєва, І. Козюри та ін., взаємодії держави та місцевого самоврядування – роботи Г. Абасова, М. Тодики, В. Опришка, М. Цвіка, В. Шаповала, М. Каверзіна та ін., взаємодії державної влади та громадянського суспільства – роботи О. Якубовського, Т. Бутирської, Л. Усаченко тощо.

З погляду на сучасний стан досліджень питань, що стосуються міжрівневої взаємодії та децентралізації як необхідної умови модернізаційних процесів у системі державного управління, є всі підстави стверджувати, що несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією із засадничих причин багаторічної структурної кризи, що призвела до надмірної централізації державної влади, посилення територіальної диференціації та рівня економічного розвитку в регіонах, дисбалансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів. Ці негативні тенденції посилює недостатність відповідної нормативно-правової бази в регулюванні взаємовідносин центру та регіонів. Саме тому нагальною потребою сьогодення є обґрунтування конкретних положень і розробка практичних рекомендацій, за допомогою яких можна було би вирішити проблеми, пов'язані з неналежною ефективністю міжрівневої взаємодії в системі державного управління й недостатньою демократизацією всіх сфер суспільного життя. Тому метою роботи є визначення сутності та виділення складових міжрівневої взаємодії в системі державного управління й розгляд децентралізації з точки зору дослідження державноуправлінських відносин.

Розкриття сутності міжрівневої взаємодії потребує чіткої термінологічної обумовленості. Під взаємодією ми розуміємо дію або дії, в яких беруть участь дві або більше сторін. Відповідно, міжрівневу взаємодію у системі державного управління визначаємо як будь-які суспільні відносини та дії органів державної влади різних рівнів між собою, а також з самоврядними структурами та організаціями.

Коли йдеться про систему державного управління, насамперед, розглядаються органи державної влади та управління, а також взаємодія між ними. Саме системні зв'язки визначають ефективність системи, її стійкість, характер взаємодії. Вони можуть бути зовнішніми та внутрішніми для відкритої соціальної системи, якою є держава й державне управління.

Зовнішня взаємодія – це відносини органів державної влади та управління з самоврядними структурами та організаціями. Внутрішня взаємодія – це відносини органів державної влади та управління між собою й засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення. Розвинена та територіально обумовлена ієрархічна структура системи органів державної влади та управління природно має й розвинену структуру внутрішньої взаємодії [1, 2].

Міжрівнева взаємодія у системі державного управління між органами державної влади або управління може здійснюватися під управлінням іншого органу державної влади або управління, безпосередньо між ними та опосередковано з використанням органів чи організацій-посередників. Для її організації та здійснення можуть бути створені координаційні органи та комісії, робота яких носить постійний або тимчасовий характер. Складовими будь-якої взаємодії у системі державного управління є:

- суб'єкти взаємодії, серед яких має бути хоча б один орган державної влади або управління;

- середовище взаємодії (зовнішнє, регіональне, місцеве, галузеве, певна гілка влади, система місцевого самоврядування, система організацій громадянського суспільства тощо);

- види взаємодії (в залежності від її спрямованості та задіяних механізмів: політична, економічна, соціальна, правова, організаційна, ресурсна тощо);

- предмет взаємодії (стратегія, державна та регіональна політика, державний та місцевий бюджети тощо);

- мета взаємодії (реалізація місії держави, соціально-економічний розвиток держави та територіальних утворень тощо);

- форми взаємодії (правові – законодавчі та договірні, організаційні);

- типи взаємодії (систематична, схоластична, підконтрольна, безконтрольна тощо);

- термін взаємодії (постійно, тимчасово, епізодично);

- схеми взаємодії (ієрархічна, комунікативна, дворівнева або багаторівнева тощо);

- функціональна структура взаємодії (система державного управління, координаційні органи, комісії);

- характер взаємодії (спільна діяльність, спільна участь, регулювання підпорядкування, зовнішній контроль, аудит і оцінювання, допомога, підтримка тощо);

- принципи взаємодії (верховенство закону, демократичність, об'єктивність, прозорість, стратегічне мислення, системність, комплексність, доцільність, інноваційність, послідовність, корпоративність, відповідальність, обов'язковість, компромісність, взаємоповага, плановість, звітність, субсидіарність та інші);

- методи взаємодії (методи, процедури та методики спільної діяльності, участі, регулювання, організації, адміністрування, фінансування, контролю, аудиту, оцінювання, ведення переговорного процесу, узгодження тощо);

- засоби взаємодії (державний бюджет, державна служба, менеджмент, інші управлінські та інформаційні технології, ресурсне забезпечення, інформація);

- процеси взаємодії (дії з вирішення спільних проблем та завдань, керівництво, переговорний процес, комунікація, проведення консультацій, контролю, оцінювання, аудиту, наукові дослідження, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців тощо);

- результати взаємодії (стійкий соціально-економічний розвиток держави та територіальних утворень, успішна реалізація та підвищення ефективності державної політики, ефективно вирішення державних, регіональних та місцевих проблем, розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази в різних сферах суспільної діяльності та інші) [3].

Ефективність взаємодії у системі державного управління має надзвичайне значення, оскільки безпосередньо впливає на такі його основні системні характеристики, як ефективність системної діяльності, її стабільність, можливості розвитку.

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації державних функцій і повноважень

та втілення в життя принципів реального місцевого управління.

Централізація та децентралізація є парними категоріями, що позначають явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Як явище – певний стан відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбиває розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи. Форми децентралізації можуть бути різними, наприклад, децентралізація політична, адміністративна або фіскальна, і здійснюватися вона може по-різному [4].

Основними цілями децентралізації є підвищення ефективності державного сектору та якості життя населення. Децентралізація розглядається як невід'ємний елемент рішення проблем, викликаних зростанням вимог, з якими зустрічаються державні органи, зростанням надій населення на більш ефективне виконання державними установами своїх функцій. Децентралізація впроваджується також із метою зміцнення демократії: шляхом наближення рівня, на якому приймається рішення, до тих, на кого найбільше впливають дії уряду. Так, децентралізація являє собою один із важливих елементів розвитку демократії.

В демократичних правових державах інститут делегування повноважень є одним із основних засобів функціонування публічної влади. Досвід розвинутих країн свідчить, що співвідношення централізації та децентралізації має велике значення для структурної побудови та діяльності апарату державного управління. Принципи правової, організаційної, фінансової та матеріальної самостійності органів місцевого самоврядування та ефективність інституту делегування повноважень повинні стати домінуючими при реформуванні системи державного управління.

Міське самоврядування та органи державної влади мають один і той же об'єкт управління – міське населення; одні й ті ж цілі та завдання: соціально-економічний розвиток територій та задоволення потреб місцевого населення; діють в одному правовому полі – у

межах Конституції та законів України [5–7]. Проте, в сучасних умовах, слід уникати паралелізму чи дублювання, які згубно впливають на ефективність управління й призводять до надмірних управлінських витрат.

В організацію сучасної системи державного управління слід втілити принцип субсидіарності, один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тому, що державне втручання повинно здійснюватися лише у випадку, коли воно абсолютно необхідне. Щоб дотримуватись принципу субсидіарності, необхідно зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади вилучити та передати до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані територіальною громадою та її представницькими органами. При цьому відповідальність органів самоврядування має визначатися з урахуванням економічних, фінансових та інших можливостей.

Делегування повноважень – важливий організаційно-правовий інститут децентралізації публічної влади, що має велике значення для всіх процесів побудови правової держави. Він може реалізується у двох формах – нормативній і договірній. Ураховуючи соціальну спрямованість та добровільний характер природи делегованих повноважень, безпосередньо процес делегування повноважень має супроводжуватися підписанням адміністративного договору, який є угодою сторін, що виражає їх волю до встановлення, зміни або припинення прав та обов'язків сторін, до здійснення або утримання від вчинення юридичних дій. Нормативні договори відрізняються встановленням правил тривалого застосування для широкого кола адресатів, які повинні відповідно до них видавати правові акти, укласти угоди, здійснювати юридично значущі дії [8].

Вирішити питання управлінських функцій між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можливо у спеціальному законі, в якому необхідно визначити принципи передачі повноважень на місцевий рівень. Це б гаран-

тувало захист інтересів місцевого самоврядування від непосильних державних справ і сприяло б ефективному виконанню функцій, покладених на органи місцевого самоврядування. Також у законі необхідно визначити, які органи в межах яких територій функціонують і на яких принципах, засадах вони між собою взаємодіють, які завдання вирішують. У закон доцільно включити такі пункти: порядок наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями; порядок передачі матеріальних ресурсів і фінансових коштів для виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм державою повноважень; порядок контролю використання матеріальних ресурсів і фінансових коштів, призначених для здійснення органами місцевого самоврядування переданих їм державних повноважень; умови та порядок контролю реалізації державних повноважень тощо.

Необхідно окремо зауважити, що ефективна реалізація делегованих повноважень можлива лише тоді, коли держава зможе реально забезпечувати їх фінансування. Для цього необхідно також усунути недоліки і в існуючому законодавстві.

Наведено загальну структуру та системні складові взаємодії в системі державного управління. Для підвищення ефективності міжрівневої взаємодії необхідно комплексно здійснювати децентралізацію в державному управлінні, тобто паралельно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівник – підлегли»; процес децентралізації має охопити усі етапи процесів прийняття управлінських рішень; практичне досягнення оптимального співвідношення централізації та децентралізації потребує ретельного обґрунтування стосовно управління певними сферами життєдіяльності суспільства.

Система органів державної влади має бути збалансованою, в ній неможливі елементи дублювання та домінування однієї управлінської структури над іншою. Законодавчо мають бути розмежовані поняття «повноважен-

ня органу державної влади», «повноваження місцевого самоврядування». До повноважень державної влади мають бути віднесені повноваження наслідки виконання яких пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час, як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади, пов'язані з її інтересами.

Перспективи подальших розвідок полягають у продовженні комплексного дослідження міжрівневої взаємодії в системі державного управління та інституту делегування повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Каверзин М. Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия / М. Ю. Каверзин // Вестник Росс. ун-та дружбы народов. – Серия. Политология. – 2003. – № 4. – С. 13–19.
2. Якубовський О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія / О. Якубовський, Т. Бутирська. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 250 с.
3. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / [В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін.] ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
4. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи / В. Малиновський // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. – 2000. – Вип. 2. – С. 153–158.
5. Конституція України : від 28.06.1996 р. – Х. : Парус-Друк, 2012. – 48 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280–97 // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р., № 586–XIV // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 89. – С. 5.
8. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. « фінансове право; інформаційне право» / 25.00.07 «Адміністративне право і процес ; | Г. В. Бублик. – К., 2005. – 22 с.

Шабатько К. В. Особливості міжрівневої взаємодії в системі державного управління України / К. В. Шабатько // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1024–1028 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12skvduu.pdf>

Розглянуто актуальні питання щодо міжрівневої взаємодії в системі державного управління. Розкрито види та середовище міжрівневої взаємодії. Проаналізовано правову основу інституту делегування повноважень.

Шабатько Е.В. Особенности межуровневого взаимодействия в системе государственного управления Украины

Рассмотрены актуальные вопросы относительно межуровневого взаимодействия в системе государственного управления. Раскрыты виды и среда межуровневого взаимодействия. Выполнен анализ правовой основы института делегирования полномочий.

Shabatko E.V. Singularities of Inter-Level Interplay in System of Public Administration of Ukraine

The topical questions of inter-level reciprocal action in the system of public administration have been considered. The forms and the environment of inter-level reciprocal action have been allocated. Legal basis of institute of delegation of powers have been analyzed.

Форум права Форум Ш