

КООРДИНАЦІЙНІ, СУБОРДИНАЦІЙНІ ТА РЕОРДИНАЦІЙНІ ЗВ'ЯЗКИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена питанню взаємозв'язків в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема координаційним, субординаційним та реординаційним.

Ключові слова: виконавча влада, органи місцевого самоврядування, зв'язки органів виконавчої влади, координаційні зв'язки, субординаційні зв'язки, реординаційні зв'язки.

Статья посвящена вопросу взаимосвязей в органах исполнительной власти и местного самоуправления, в частности координационным, субординационным и реординационным.

Ключевые слова: исполнительная власть, органы местного самоуправления, связи органов исполнительной власти, координационные связи, субординационные связи, реординационные связи.

This article is devoted to the issue of relationships in the executive branch and local governments, including coordination, subordinate and re-orientational.

Key words: executive power, local governments, communications executive agencies, coordinating communications, Subordinate bonds, re-orientational ties.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі модернізації державного управління увага науковців прикута до пошуку нових управлінських механізмів, адекватних добі глобалізації та постіндустріального суспільства. У теорії державного управління постають питання щодо пошуку сучасних форм організації держави, зокрема мережевому управлінні [3, с. 215]. Акцент при цьому ставиться саме на діяльності виконавчої гілки влади, що втілюється у формі її центральних та територіальних органів. Дійсно, виконавча гілка влади залишається основною формою реалізації державних функцій та повноважень. Водночас на локальному рівні не менш важлива роль належить і органам місцевого самоврядування. Ураховуючи, що у провідних країнах світу їх роль значно зростає, питання взаємодії між цими органами влади постає актуально.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання взаємозв'язків в органах виконавчої влади, зокрема координації діяльності цих органів були об'єктом вивчення таких науковців, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Борденюк, І. Коліушко, О. Крупчан, В. Малиновський, Н. Нижник, П. Надолішній, Т. Пахомова, О. Сушинський, О. Фрицький, В. Цветков, В. Шаповал та інші. Водночас взаємодія органів

виконавчої влади та місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженою, що важливо у контексті подальшої модернізації державного управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Теорія державного управління свідчить, що адміністративні реформи в Україні проводяться з метою покращення організації діяльності органів влади [8]. Але дійсно адміністративна реформа не виглядає як цілісне явище, оскільки питання розподілу компетенції центральних, регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не були вивчені комплексно, а актуалізувалися вже після не зовсім вдалої спроби реалізувати цю реформу на практиці.

Питання розподілу повноважень та компетенції розглядалися окремо від системи координації в органах державної влади. Окрім координаційних зв'язків, також виділяються субординаційні та реординаційні [8].

Мета статті полягає у вивченні питання ролі та місця цих зв'язків у системі органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Маркетинг, вимоги до надання послуг, використання Інтернету – все це стало невід'ємними атрибутами життя суспільства. Тим не менш, вітчизняний та закордонний досвід свідчить, що державні

організації та установи значно менше практикують у своїй діяльності методи та технології, що з високою ефективністю використовуються у приватному секторі. Недостатнє використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) обмежує можливості ефективної роботи органів влади, як усередині окремих органів державного управління, так і при їх міжвідомчій координаційній взаємодії. Ця ситуація змушує керівництво органів виконавчої влади провідних країн задумуватися про використання віртуального простору для підвищення результативності своєї діяльності. Існуючі форми координаційної взаємодії почали також поступово модернізуватися за рахунок використання сучасних засобів зв'язку, згодом виникла ідея створення нових форм горизонтальної взаємодії органів виконавчої влади, що у більшій або меншій мірі засновані на ІКТ, важливим завданням яких є підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Таким чином, для підвищення ефективності спільної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування необхідно вивчати нові форми координаційної взаємодії, що засновані на інформаційно-комунікаційних технологіях (мережеві консультації, телеконференції, Е-уряд тощо). Але, окрім координаційних механізмів, на практиці діють субординаційні та реординаційні механізми.

Прокопенко Л. зазначає, що функціонування органів державної влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі. В організаційній структурі державного управління науковець виділяє три види таких зв'язків, як: субординаційні, реординаційні та координаційні [8].

Субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням зверху вниз, від керуючого до керованого і можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність [8].

Реординаційні зв'язки означають управління знизу вгору, від керованого до керуючого і передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань приймає рішення без їх попереднього узгодження, а вищий орган вправі скасувати або призупинити ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право подання для призначення на посаду;

- право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом;
- право на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ [8].

Координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між декількома суб'єктами, які хоча можуть знаходитись і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень [5, с. 345].

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого й вищого рівнів.

Порушуючи тему координації у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід наголосити, що тривалий час у взаємовідносинах органів виконавчої влади провідними виступали саме субординаційні зв'язки, які притаманні адміністративно-командній системі організації влади. Ці тенденції залишилися, водночас демократизація державного управління тісно пов'язана саме з впровадженням партнерських засад управління, які полягають із введенням координаційних зв'язків. Але наявність органів виконавчої влади різних видів, форм та типів зумовлює необхідність високої координації їх діяльності, встановлення безконфліктних відносин між ними. Але тут також малодослідженим постає питання координації органів виконавчої влади різних видів та типів з органами місцевого самоврядування. І якщо питання координації між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями вивчається, то ще менш конкретизованим воно виглядає у відносинах між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади [3; 4; 6; 7].

Суспільство не може обійтися без спеціалізованого апарату управління, який

виконує загальні функції, зумовлені рухом усього соціального організму. Урегульованість і порядок у суспільному житті – інтегральний результат сукупної дії двох регулятивних механізмів: спеціалізованої системи державного управління, що діє від імені всієї держави (народу), – державного управління і системи соціальної саморегуляції, самоврядовчих дій організаційно самостійних колективних членів суспільства (територіальних громад).

При взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види цих структурних зв'язків. Але у цьому випадку субординація визначається як наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський) тощо); координація – як відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо); реординація – як наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо) [6, с. 425].

Характер відносин між місцевими органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих відносин на сьогодні справляють правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи діяльності та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами [1; 2]. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими

органами публічної влади, насамперед, пов'язаних з виконанням делегованих повноважень.

Нині в Україні створена шостивидова та трьохрівнева система органів виконавчої влади, що передбачає наявність Кабінету міністрів України, міністерств, державних комітетів та прирівняних до них структур, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, урядових органів державного управління, місцевих державних адміністрацій на центральному, регіональному та місцевому територіальних рівнях. Зазначена система не повною мірою відповідає принципам розподілу державних функцій на регулятивні, контрольні та надання державних послуг [4]. Також вона недостатньо враховує накопичений міжнародний досвід, є негнучкою та низькоефективною. Органи виконавчої влади, з одного боку, мають здебільшого зайві функції, а з іншого – мляво реагують на появу нових функцій державного управління.

І. Ісаєнко визначає, що основними проблемами функціонування органів виконавчої влади є:

- висока політизованість органів виконавчої влади, що знаходяться у межах «системи здобичі» для парламентської коаліції та інституту президента;
- дублювання функцій унаслідок високого рівня відомчої розрізненості;
- переважна відсутність регламентуючих норм щодо здійснення координаційної взаємодії органів виконавчої влади;
- надзвичайна монополізація та бюрократизація діяльності органів виконавчої влади у сполученні з корумпованістю державних службовців;
- слабка мотивація державного апарату до ефективної діяльності, у тому числі незацікавленість у використанні інновацій у процесі державного управління тощо [4].

Вона визначає координаційний механізм у системі органів виконавчої влади як процес вироблення та реалізації спільних рішень зацікавленими органами влади з проблем, що вимагають узгоджених дій. Головною метою координаційного механізму є підвищення якісних характеристик рішень, що спільно розробляються та виконуються органами виконавчої влади та зорієнтованих на досягнення заданих результатів, а також зменшення витрат на їх розроблення.

Існують три великі групи координаційних зв'язків у системі органів виконавчої влади, що можуть бути побудовані через різноманітні традиційні організаційні форми:

- форми координаційних зв'язків підрозділів або окремих службовців органів виконавчої влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа);
- форми координаційних зв'язків на основі спеціально утворюваних міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів

виконавчої влади (координаційні та дорадчі органи за напрямками діяльності);

- інші форми координаційних зв'язків (семинар, симпозіум, конференція, стажування фахівців у профільних структурах тощо) [4].

Склад та характер організаційних форм залежить від кількості органів виконавчої влади, що беруть участь у координації діяльності (двостороння та багатостороння взаємодія), змісту та важливості проблеми, що вимагає свого вирішення. У загальному вигляді, чим більш значущою є проблема, тим більша чисельність та більш різноманітним є склад представників органів виконавчої влади, тим більш складними та багатогранними є організаційні форми їх координаційної взаємодії.

Основними недоліками адміністративної системи України, які заважають розвитку ефективних координаційних відносин між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування є наступні:

- вертикальний дуалізм державної виконавчої влади внаслідок співіснування органів виконавчої влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій) та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- горизонтальний дуалізм державної виконавчої влади, що має прояв у володінні виконавчими повноваженнями не лише Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами виконавчої влади, але й Президентом України. Це призводить до ускладнення координаційних механізмів та, як наслідок, зниження їх ефективності;

- у цілому нерозвиненість горизонтальних зв'язків між органами виконавчої влади, що призводить до послаблення організаційних можливостей реалізації їх спільних інтересів;

- поєднання у більшості органів виконавчої влади регулятивних, виконавчих, контрольних функцій та повноважень;

- наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів виконавчої влади, так і у органів прокуратури, що послаблює виконавчу владу;

- відсутність повноцінного інституту регіонального та місцевого самоврядування, що переважує органи виконавчої влади вирішенням поточних та місцевих завдань та ускладнює координаційні зв'язки;

- обмеженість делегування повноважень органів виконавчої влади громадським організаціям, що призводить до нерозвиненості елементів координації інтересів між виконавчою владою та інститутами громадянського суспільства [4].

Актуальною для України залишається проведення адміністративної реформи, яка може подолати ці та інші негаразди в організаційній моделі здійснення державної влади.

Важливе місце тут має посісти європейський принцип субсидіарності (закріплення повноважень і відповідних публічних фінансів за тим рівнем

влади, який є найбільш для цього пристосований, з їх передачею або «догори» або «донизу» лише на таких підставах). Проведення адміністративної реформи невід'ємно й від реформування державної служби – ключової ланки у системі державного управління. Є пряма залежність між ефективністю діяльності конкретного чиновника й оптимізацією функцій відомства, що ним забезпечується.

Система органів виконавчої влади набуває стійкості завдяки наявності та оптимальному співвідношенню нескінченної множини зв'язків, що утворюють різні види управлінської взаємодії: субординаційної, координаційної, реординаційної. У контексті становлення системи демократичного врядування найбільш перспективною та ефективною є координаційна (горизонтальна) взаємодія органів виконавчої влади.

Місцеві органи виконавчої влади (якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування утворюють окрему систему, яка потребує особливого правового регулювання, з урахуванням того факту, що на сьогодні вона є поки що недостатньо узгодженою і збалансованою. Так, органи виконавчої влади, що функціонують на місцевому рівні, у ряді випадків не відповідають усім ознакам системи або ж відповідають їм частково. Існує потреба реформування системи місцевих органів виконавчої влади з метою уникнення дублювання та паралелізму в їх діяльності.

Діюча система виконавчих органів місцевого самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, управління та відділи) несе на собі відбиток радянських принципів організації місцевого управління. За сучасних умов необхідно створити таку управлінську систему, де кожний її елемент буде максимально виконувати покладені на нього функції, що спрямовані на досягнення мети демократичного, ефективного та економічного управління на певній місцевості.

Висновки. У контексті адміністративної реформи роль регіонів має значно зрости, що є визначальною ознакою сучасного розвитку держав у світі. Нові технології висувають на перший план ускладнення соціальної та виробничої інфраструктури, проблеми взаємодії та вирішення фінансових й адміністративних питань у тісному взаємозв'язку регіонів з центром, що можливе лише за умови оптимального поєднання державного управління і місцевого самоврядування, а також відповідного перерозподілу функцій управління між державою та регіонами. Водночас передача більшості функцій та повноважень неможлива без впровадження повноцінного інституту місцевого самоврядування, без практичного запровадження принципу субсидіарності у діяльність органів влади. Але й впровадження цього принципу неможливо у тій системі зв'язків між органами виконавчої влади різних рівнів та місцевого

самоврядування, які сформовані. Дослідження доводить, що взаємодія між місцевими державними адміністраціями, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування будується на основі трьох видів зв'язків – субординаційних, координа-

ційних та реординаційних.

Перспективи подальших наукових розвідок полягають у дослідженні, які саме зв'язки переважають у взаємовідносинах органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначенні причин та наслідків цього явища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 270/ВР / Електронний ресурс. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586 – XIV / Електронний ресурс. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Ісаєнко І. І. Теорія управлінських мереж як підгрунтя дослідження управлінських зв'язків у системі державного управління / І. І. Ісаєнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (35). – С. 215–223.
4. Ісаєнко І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади / І. І. Ісаєнко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – №4 / Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf
5. Кубко Є. Б. Координація / Є. Б. Кубко // Юридична енциклопедія : у 6 т. 0150 К. : Укр. енци., 2001. – Т. 3. – С. 345.
6. Литвин І. І. Взаємодії між підсистемами публічної влади на місцях / І. І. Литвин // Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Кіровоград, 2009. – Вип. 8. – С. 425–426.
7. Литвин І. І. Концептуальні підстави сучасної практики взаємодії органів публічної влади / І. І. Литвин // Організаційно-правові засади управлінської діяльності ОВС в умовах Європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Одеса, 2007. – Ч. I – С. 173–176.
8. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади / Електронний ресурс. – Режим доступу : http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент.

© Козлова Л. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 07.07.2011 р.