

Ключевые слова: *эффективность, критерий, норма права, административно-деликтная норма, деликт, проступок, реализация, совершенствование.*

Sobakar' A.A., Kovaliv M.V. Criteria of efficiency of administrative-delict norms.

In the article the question on necessity of improvement of administrative-delict legislation, primarily through the development of effective criteria for determining the effectiveness of its norms. The reasons that hinder its effective implementation, including the obsolescence of many of its norms, the poor effectiveness of their implementation, the mismatch of a significant part covered by the Code of Ukraine on administrative offences of misconduct realities, there are many cases of erroneous qualification of administrative offences, numerous citizens: complaints on decisions, actions (inaction) of officials of subjects of administrative jurisdiction and the like. Define the concept of the effectiveness of administrative-tort norms, as well as the main criteria of its effectiveness, including: a clear definition of the purpose of the adoption of administrative-tort norms; completeness of reflection in the norm of administrative law features of modern delictological situation; predict – how effective will the proposed rule or norm that is projected; the timing of implementation the purpose of making regulations; consideration when making regulations the economic, political, ideological and other social processes occurring in society; the timeliness and completeness of application norms; compliance administrative penalty of public danger of the offence; observance of legality in the application of standards; the comparison of the results of the application of the rules with their direct purpose; a systematic approach to improving the effectiveness of regulations in preventing administrative Delta; maximum use of all enshrined in the law of means and methods to fully achieve the goals in the practice of law, the ability of the means to contribute to the achievement of the desired goal; the optimality, feasibility and impact of standards.

Keywords: *efficiency, criterion, rule of law, administrative-delict norm, delict, transgression, implementation, improvement.*

Надійшла до редакції 24.02.2017



Золотоноша О.В.

кандидат юридичних наук
(ГУНП в Запорізькій області)

УДК 342.553 + 35.07

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Проаналізовано процеси взаємодії місцевих органів публічної влади щодо управлінських відносин регіону, яка направлена на соціально-економічну сферу. Визначено правовий механізм такої взаємодії, його інформаційне забезпечення.

Ключові слова: *органи місцевої влади, взаємодія, соціально-економічний розвиток регіону, координація, інформаційне забезпечення.*

Постановка проблеми. Форми взаємодії місцевих органів влади щодо управлінських процесів, які спрямовані на розвиток соціально-економічних процесів на певній території (самоврядування), мають організаційно-правовий характер і можуть бути розділені на групи по видах взаємодії. По-перше, це пов'язане з тим, що органи публічної влади на місцях здійснюють управлінську діяльність. Важливість і значення інформації в керуванні безперечна, тому що управління, практично, засновано на циркуляції інформації від суб'єкта управління до об'єкта й навпаки. По-друге, взаємне інформування є необхідним організуючим елементом у взаємодії місцевих органів управління (самоврядування), що дозволяє погоджувати спільні дії з вирішення проблем і завдань соціально-економічного розвитку території і ін.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням правового регулювання взаємодії місцевих органів влади на сучасному етапі державотворення в Україні велику увагу приділяли П. Білик, В. Кампо, М. Корнієнко, І. Литвин, А. Манжула, М. Орзів та інші.

Виклад основного матеріалу. Особливого значення для ефективної співпраці місцевих публічних органів є їх інформаційне забезпечення. Вихідним при дослідженні інформаційного обміну у взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) є загальнотеоретичне положення про те, що «інформація взагалі не охоплює усього втримування відбиття, будучи мірою багатогранності відображуваної дійсності», критерієм цінності інформації є «придатність її для соціально-правового управління...» [1, с. 35].

Обмін інформацією, як форма взаємодії в системі органів місцевого управління (самоврядування), являє собою доведення до відома конкретного адресата (органу місцевого управління (самоврядування)) необхідних і достатніх документально оформлених або усних даних про події і явища, що відбуваються на відповідних територіях і безпосередньо в місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування по конкретних питаннях. Таким чином, дана організаційно-правова форма взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування припускає взаємне інформаційне забезпечення цих органів, наявність двосторонніх інформаційних зв'язків між ними.

Інформацію, обмін якою здійснюється при взаємодії місцевих органів управління (самоврядування), можна охарактеризувати як цільову, тому що її метою є створення єдиного інформаційного «поля» у ході здійснення безпосередньо взаємодії цих органів. Цільова інформація є складовою частиною загальної інформації, що циркулює в системі місцевої публічної влади. Остання має загальний характер, надається великим колом суб'єктів (представницькими й виконавчими органами центральної й місцевої влади, підприємствами, установами, організаціями й ін. суб'єктами), її користувачами є усі суб'єкти системи, при цьому інформаційні зв'язки не конкретизуються. На відміну від загальної, цільова інформація: по-перше, характерна для конкретних користувачів – місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, вони ж є й суб'єктами її надання; по-друге, цю інформацію

відрізняє обсяг, необхідний і достатній для здійснення взаємодії між зазначеними органами, а також утримування, обумовлене потребами такої взаємодії; по-третє, інформаційні зв'язки, які виникають, мають конкретний характер і відрізняються різноманіттям проявів. Способи цільового інформування можуть бути різноманітними, відповідно до встановленого законодавства, але основним з них повинен бути спосіб безпосереднього доведення необхідних відомостей до відповідних органів (посадових осіб). Однак інші способи також повинні використовуватися в повному обсязі [3, с. 40–41].

Чинне законодавство регламентує способи доведення переважно загальної інформації. Зокрема, у Законі про місцеве самоврядування докладно наведено способи інформування населення відповідних територій про діяльність органів місцевого самоврядування. Така увага законодавця до інформаційного забезпечення громадян є обґрунтованою, тобто своєчасна й повна інформація населення про діяльність органів публічної влади сприяє реалізації принципу гласності їхньої роботи, а також забезпеченню права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Однак дана інформація загального характеру може бути використана й при організації взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Інформаційному забезпеченню громадян з питань місцевого значення приділяється велика увага в державах з налагодженими владними системами, що є додатковим підтвердженням його значення. Здається, що принципи, поряд з основними принципами інформаційних відносин, передбаченими Законом про інформацію, заслуговують на увагу й можуть бути використані органами місцевого самоврядування при висвітленні своєї діяльності, а також при здійсненні інформаційних зв'язків з місцевими органами виконавчої влади й оприлюдненні ходу й підсумків взаємодії з місцевими державними адміністраціями.

Закон про місцеві державні адміністрації також передбачає певні способи доведення загальної інформації до зацікавлених суб'єктів. Крім того, цей Закон передбачає деякі способи одержання інформації, які варто віднести до цільового. Зокрема, це обов'язок керівників розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, прибути на вимогу відповідних органів і посадових осіб місцевого самоврядування на засідання цих органів для надання інформації з питань, віднесених до ведення ради і її органу, відповіді на запити депутатів. До способу одержання цільової інформації також можна віднести право місцевих державних адміністрацій одержувати відповідну статистичну інформацію й інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, політичних партій, суспільних і релігійних організацій, підприємств, установ і організацій, їхніх філій і відділень незалежно від форм власності. Здається, що використана законодавцем конструкція «статистична інформація й інші дані» дає місцевим державним адміністраціям можливість одержувати практично будь-яку інформацію, у тому числі й від органів місцевого самоврядування. Це положення представляється обґрунтованим, тоб-

то всебічне інформування сприяє ефективній взаємодії органів місцевого управління (самоврядування).

Однак було б бажано надати подібне право й органам місцевого самоврядування, які його позбавлені. Так, законодавством передбачено, що органи місцевого самоврядування мають право вимагати надання відповідної інформації тільки від підприємств, установ і організацій, що не перебувають у комунальній власності, з питань, віднесених до ведення органів місцевого самоврядування. Єдиним способом, передбаченим законодавством, одержання інформації від місцевих державних адміністрацій є запит депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради голові місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Здається, що цей пробір доцільно усунути законодавчим шляхом. Крім того, механізм обміну цільовою інформацією при здійсненні взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, практично, залишається поза полем зору законодавця. З огляду на важливість цього виду цільової інформації вважаємо, що порядок і способи її надання, а також регулювання виникаючих при цьому інформаційних зв'язків повинні бути законодавчо регламентовані, мати необхідну правову базу.

Крім взаємного обміну інформацією, координаційна взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має інші зовнішні вираження. Неоднозначний підхід до розкриття втримування категорії «координація» тягне розходження при вивченні організаційно-правових форм здійснення даного виду взаємодії. Так, деякі вчені виділяють форми (способи) координації, інші говорять про «види координаційних структурних зв'язків». Однак порівняльний аналіз цих теоретичних конструкцій дозволяє зробити висновок, що їхня сутність переважно єдина й розходження зводяться в термінологічну площину. Спираючись на ці теоретичні розробки, можна виділити такі організаційно-правові форми координації як виду взаємодії органів місцевого управління (самоврядування): створення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території й т.д.; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; проведення спільних заходів щодо комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їхньої реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації й головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження [5, с. 114]. При цьому практика координаційної взаємодії збагачується й виробляє нові форми такої взаємодії, які можуть бути різноманітними, але усі вони повинні бути спрямовані на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Однією з основних форм координації є створення спільних органів двох центрів публічної влади на місцях. Подібні утворення, на відміну від координаційних органів (координаторів), які здійснюють організаційно-управлінську функцію по координуванню спільних дій, утворюються безпосередньо для їхньої реалізації. Закон про місцеві державні адміністрації передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати загальні органи й організації. Практика взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має у своєму розпорядженні приклади створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності мають характер узгодження дій у певних сферах (економіка, фінанси).

Діючою організаційно-правовою формою координаційної взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є розробка й прийняття цими органами спільних актів

Відносини підзвітності й підконтрольності становлять основне втримування субординаційної взаємодії, що виражається у відповідних формах.

Форми здійснення контрольної діяльності обласних і районних рад стосовно відповідних місцевих державних адміністрацій, при здійсненні останніми делегованих їм даними радами повноважень, частково врегульовані законодавством [4, с. 6]. Так, Закон про місцеве самоврядування виділяє такі організаційно-правові форми: заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників, керівників відділів і інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного й культурного розвитку, бюджету, рішень ради по зазначених питаннях, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; вираження недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації. Крім того, Законом про місцеве самоврядування передбачається можливість постійних комісій, з доручення ради, голови, заступника голови районної в місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою, вивчати діяльність підзвітних і підконтрольних раді органів і організацій, у тому числі й місцевих державних адміністрацій. Проведення подібних перевірок також є організаційно-правовою формою субординаційної взаємодії розглянутих органів між собою. Значну роль відіграє така форма, як подання рекомендацій постійних комісій, розроблених за результатами контрольних перевірок і спрямованих на усунення виявлених недоліків, порушень і їхніх причин. Рекомендації підлягають обов'язковому розгляду органами, яким вони адресовані, зокрема, місцевими державними адміністраціями. У цьому випадку важливе значення має зворотний субординаційний взаємозв'язок, коли підконтрольні органи не тільки зобов'язані розглянути подібні рекомендації, але й повідомити про це, а також про вжиті необхідні заходи, контролюючий орган [2, с. 13].

Система організаційно-правових форм контролю у сфері делегованих

повноважень місцевих державних адміністрацій стосовно органів місцевого самоврядування має більш багатий практичний і законотворчий досвід, ніж форми здійснення аналогічної діяльності обласних і районних рад щодо відповідних державних адміністрацій. Це пов'язано з тим, що субординаційні структурні зв'язки в системі управління на місцях були налагоджені ще в радянський період, коли місцевого самоврядування, у його класичному розумінні, не існувало в Україні, однак форми контрольної діяльності одержали свій широкий розвиток і застосування. Надалі, у процесі становлення й розвитку місцевого самоврядування, субординаційна взаємодія його органів з місцевими державними адміністраціями також мала місце, тому що органам місцевого самоврядування делегувалися повноваження державної виконавчої влади. У результаті розроблялися й втілювалися в життя відповідні організаційно-правові форми. Так, Кабінетом Міністрів України був розроблений Порядок контролю за здійсненням головами й очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади. Контроль за здійсненням виконавчими органами місцевого самоврядування делегованих повноважень покладалося «на державні адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства й інші центральні органи державної виконавчої влади».

Здається, що основою контрольної діяльності є проведення перевірок у даному конкретному випадку по виконанню делегованих повноважень. Подібну точку зору, у різних інтерпретаціях, висловлює в юридичній літературі ряд учених. Наприклад, перевірки визначаються як «утримування контрольної діяльності», як найважливіший «елемент процедури контролю». При цьому вказується, що процес здійснення контролю складається з послідовних стадій: планування перевірки й організаційних заходів її проведення; підготовки до перевірки; безпосереднього проведення перевірки; складання контролюючим органом акта перевірки; прийняття по ній рішення і його реалізації й т.д. Ці положення не викликають заперечень і можуть бути розглянуті як загальнотеоретичні з метою їхнього застосування в розглянутій сфері.

Діяльність органів місцевого самоврядування по здійсненню делегованих їм повноважень, як і будь-яка управлінська діяльність, відображається насамперед у прийнятих цими органами актах. Тому важливе значення мають межі правочинного впливу контролюючого органу на дані акти. Закон про місцеві державні адміністрації не передбачає право скасовувати акти органів місцевого самоврядування, прийняті в процесі здійснення ними делегованих повноважень. У недостатньому ступені врегульовано це питання й Законом про місцеве самоврядування.

Висновки. Найбільш важливою організаційно-правовою формою реордінаційної взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є взаємне інформування. Крім цієї форми, реордінаційні взаємозв'язки виражаються в конкретних діях розглянутих органів. В управлінській літературі усі дії органів державного управління і їхніх посадових осіб називають актами управління в широкому змісті цього слова. Здається,

що це теоретичне положення поширюється й на дії органів місцевого самоврядування. Пріоритетне значення мають правові акти, які обумовлюють юридичні наслідки у вигляді встановлення, зміни, скасування правових норм або встановлення, зміни, припинення конкретних правовідносин [6, с. 38]. У результаті реординаційної взаємодії приймаються правові акти, які мають нормативний, директивний або індивідуальний характер. На відміну від спільних актів, прийнятих у ході координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття даних документів є один орган (самоуправлінський або державний). Їхньою відмінною рисою є те, що вони враховують не тільки власні, але й «чужі» (державні або місцеві) інтереси.

Бібліографічні посилання

1. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В. Кампо // Місцеве самоврядування. – 2008. – № 1–2 (9). – С. 35–38.
2. Манжула А. Виконавча влада на місцях / А. Манжула // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 4. – С. 43–49.
3. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування. – 2015. – № 3–4(5). – С. 37–43.
4. Медведчук В. Місцеве самоврядування та організаційні аспекти / В. Медведчук // Урядовий кур’єр. – 2013. – 18 березня. – С. 5–7.
5. Мельниченко В.І. Влада на місцях. Баланс прав і обов’язків В.І. Мельниченко // Віче. – 1996. – № 4. – С. 114–125.
6. Орзих М.Ф. Интерес в системе местного самоуправления / М.Ф. Орзих // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. – К., 1993. – С. 93.

Золотоноша О.В. Формы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по социально-экономического развития региона. Проанализированы процессы взаимодействия местных органов публичной власти по поводу управленческих отношений региона, которая направлена на социально-экономическую сферу. Определен правовой механизм такого взаимодействия, его информационное обеспечение.

Ключевые слова: органы местной власти, взаимодействие, социально-экономическое развитие региона, координация, информационное обеспечение.

Zolotonosha O.V. Forms of interaction of local bodies of executive authority and local government bodies on socio-economic development of the region. The article is devoted to the analysis of the processes of interaction of local public authorities regarding the management relations of the region, which is directed to the socio-economic sphere. The legal mechanism of such interaction, its information support is determined.

Keywords: organizational structure, social, economic development, coordination.

Надійшла до редакції 24.04.2016