



І.П. Сторожук*

СИСТЕМНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Мета даного дослідження випливає з того, що місцеве управління є складною системою формування і реалізації управління на певній території і тому одним з його основних принципів, які потребують вивчення є принцип системності.

Аналіз наукових розробок дав підстави автору стверджувати, що системність як принцип місцевого управління в комплексі не досліджувалась, але певні аспекти цієї проблеми були розглянуті в роботах таких авторів, як М.Г. Анохін, Г.В. Атаманчук, Н.В. Висоцька, В.М. Нижник, В.М. Олуйко, О.І. Сушинський.

Система — це сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що складають цілісне утворення. Єдність системи виражається у такій взаємній залежності її компонентів, за якої зміна одного з них змінює всі інші та впливає на систему загалом.

Система місцевого управління — це система суб'єктивно-об'єктивних взаємозв'язків, які передбачають наявність трьох взаємозалежних елементів:

- суб'єкта місцевого управління, його складового елементу (державного органу на місцях, органу місцевого самоврядування);
- об'єкта місцевого управління (управлінський вплив органів місцевого управління в певних сферах);
- та взаємодії суб'єкта з об'єктом місцевого управління.

Суб'єктами місцевого управління є органи, що здійснюють дане управління. Особливістю місцевого управління є відсутність єдиного, за своєю природою, суб'єкту. Але це не означає, що відсутній сам суб'єкт. Він представлений органами двох різних гілок публічної влади: державної та недержавної місцевої.

Об'єктом місцевого управління — є певні сфери управління, на які поширюється діяльність органів місцевого управління. Сфери впливу місцевого управління визначені й офіційно закріплені в Конституції та законодавстві України. Наприклад, управління соціально-економічним розвитком відповідної території, управління в сфері бюджету і фінансів, житлово-комунальним господарством побутовим, торгівельним обслуговуванням, транспортом, зв'язком, освітою, охороною здоров'я, культурою, фізкультурою і спортом (ст.ст. 27, 28, 30, 32 Закону "Про місцеве самоврядування" та ст.ст. 17, 18, 20, 22 Закону "Про місцеві державні адміністрації").

Специфіка місцевого управління в тому, що на спільний об'єкт управління здійснюють вплив два різних за своєю природою суб'єкти управління, що потребує детального механізму поділу управлінського впливу на об'єкт. Поділ управлінського впливу на сфери місцевого управління здійснюються здебільшого через взаємне делегування, однак сьогодні відсутня чітка регламентація та механізм його здійснення. Існуюча процедура надання таких повноважень носить імперативний, беззаперечний характер. Крім того, процес делегування повноважень у місцевому управлінні не має чіткої процедури передачі необхідних для їх виконання матеріальних та інших ресурсів. І що найголовніше, відсутня відповідальність із питань делегування, як однієї, так і іншої сторони. Зрозуміло, що за такого підходу неможливо досягти конструктивної взаємодії



органів місцевого управління. А це, в свою чергу, дезорганізує діяльність органів місцевого управління і тим самим дисбалансиє систему цих органів.

У міжнародній практиці місцеве управління будується на договірній основі. Між суб'єктами ж нашого місцевого управління відсутній договір як можливість регулювання розподілу повноважень суб'єкта управління. Хоча останнім часом тема необхідності адміністративного договору все частіше піднімається в літературі. І це є виправданим, бо лише чіткий розподіл управлінського впливу обох суб'єктів щодо об'єкта дає можливість функціонувати системі місцевого управління.

Управлінський вплив суб'єкта на об'єкти місцевого управління знаходять відображення в взаємозв'язках. Наявність управлінського впливу є обов'язковим і пронизує всі елементи місцевого управління. Якщо ж управлінський вплив, що йде від органу місцевого управління не доходить до об'єкта і не впливає на його функціонування то управління не реалізується. Саме характер взаємозв'язків між суб'єктом і об'єктом місцевого управління визначає об'єм і зміст системи місцевого управління.

Тому в законодавстві регламентується управлінський вплив обох суб'єктів місцевого управління, щодо кожної зі сфер їх діяльності.

Наприклад, Закон України "Про теплопостачання"¹ в ст. 12 містить повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, а в ст. 13 — повноваження органів місцевого самоврядування у сфері теплопостачання. Закон України "Про житлово-комунальні послуги"² в ст. 6 визначає повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері житлово-комунальних послуг, а в ст. 7 — повноваження органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг. Також Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 "Про встановлення повноважень органами виконавчої влади і виконавчих комітетів міських рад, щодо регламентування цін (тарифів)"³ та інші.

Однак потрібно зауважити, що в системі місцевого управління управлінський вплив є не односторонній, тобто не лише суб'єкт впливає на об'єкт, але і навпаки. Це досить чітко прослідковується через підсистеми (структуру) органів місцевого управління.

Тобто повноваженням, якими наділені органи місцевого управління в певних сферах, відповідає певна організаційна структура (відділ чи управління) цих органів. Наприклад, повноваженням, що надані законодавством, органам місцевого управління в сфері транспорту (ст. 5 Закону України "Про транспорт"⁴, ст. 7 Закону України "Про залізничний транспорт"⁵ та ін.) відповідають у структурі ради⁶ управління транспорту та зв'язку, а в структурі адміністрацій управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку або управління містобудування і архітектури, промисловості та розвитку інфраструктури⁷.

Крім того, поява нової чи вилучення з компетенції органів місцевого управління певної сфери діяльності також тягне за собою зміну в структурі цих органів. Так, розпочаті в 90-х роках процеси роздержавлення і приватизації внесли корективи в компетенцію органів місцевого управління, доповнивши їх відповідними повноваженнями в цій сфері. Поява нового об'єкту

¹ Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 р. № 2633-IV // ВВР. — 2005. — № 28. — Ст. 373.

² Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // ВВР. — 2004. — № 47. — Ст. 514.

³ Про встановлення повноважень органами виконавчої влади і виконавчих комітетів міських рад, щодо регламентування цін (тарифів): Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 // ЗП України. — 1996. — № 21. — Ст. 596.

⁴ Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР // ВВР. — 1994. — № 51. — Ст. 446.

⁵ Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1999 р. № 273/96-ВР // ВВР. — 1996. — № 40. — Ст. 183.

⁶ Про створення, реорганізацію та зміну назви відділів та управлінь міської ради та виконкому: Рішення Хмельницької міської ради від 07.09.2004 р. № 6 // Поточний архів Хмельницької міської ради за 2004 рік.

⁷ Про упорядкування структури Київської обласної державної адміністрації: Розпорядження Київської обласної державної адміністрації від 23.06.2005 р. № 352 // ДВ ЛІГА: ЕЛІТ 7.5.1. — ki050083.LHT.



управління привела до змін у суб'єкті — появі структурного підрозділу — відділу приватизації. Поступове завершення таких процесів на місцевому рівні викликало реорганізацію відділу приватизації в управління комунального майна.

Можлива ж поява в компетенції органу нової сфери управління також може призвести до структурних змін. Наприклад, у структурі Севастопольської міської державної адміністрації може бути створено управління з питань майна комунальної власності за умови делегування міською радою повноважень з управління майном⁸.

Зміст місцевого управління полягає в тому, щоб забезпечити в межах даної території певну збалансованість, гармонізацію відносин управління у кожній сфері діяльності органів місцевого управління і поступальний розвиток території. Це, в свою чергу, можливо на основі принципу прямих і зворотних зв'язків.

Прямі зв'язки — це переважно управлінський вплив. А зворотні — це реакція на управлінські впливи, співпраця, взаємодія, ініціатива з низу, сприйняття прямих зв'язків і результативність управління та ін.

Проблема заключається в співвідношенні прямих і зворотних зв'язків у системі місцевого управління. За радянських часів взаємодія органів місцевого управління, що були представлені ієрархічною системою рад, здійснювалась на принципі прямих зв'язків. З становленням демократичної, правової держави та відмовою від чіткої вертикальної підпорядкованості органів влади їх органи (органи місцевого самоврядування, а також деякі місцеві органи виконавчої влади) почали вважати себе вільними від виконання законодавчих актів органів державної влади, тим самим порушивши систему прямих зв'язків. У результаті виникли труднощі з формуванням узгодженого правового поля в рамках держави і діяльністю цілісного місцевого управління. Крім того, порушувався принцип законності, без якого неможливо існування правової держави.

Тому перекіс у сторону прямих зв'язків може сприяти авторитарній бюрократизації управління і різкому зниженню його раціональності і ефективності, а в сторону зворотних зв'язків — паралічу, розпаду управління, коли кожен рахується тільки з собою і прагне реалізації тільки власних інтересів⁹.

Аналогічно класифікації зворотних зв'язків, що запропонована для державного управління, в системі місцевого управління є можливим виділити два типи зворотних зв'язків: об'єктивні і суб'єктивні.

Об'єктивні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття об'єктами управління управлінських впливів суб'єкта, справжню роль останніх у їх функціонуванні і розвитку. Бо кожному суб'єкту управління необхідно достовірно і своєчасно знати, як втілюється його діяльність у функціонуванні управлінських об'єктів і, перш за все, чи доходять взагалі до них його ідеї, замисли, цілі, зафіксовані в рішеннях управляючої впливи. Відсутність чи неповнота змістовних і правдивих об'єктивних зв'язків не дозволяють визначити раціональність і ефективність організації і діяльності суб'єкта місцевого управління (його підсистем) і виробити заходи з їх підвищення. Неповно в такому випадку представляються і потреби, інтереси і цілі управляючих об'єктів.

Суб'єктивні зворотні зв'язки характеризують мету і раціональність власної, внутрішньої організації і діяльності суб'єкта місцевого управління в цілому та його підсистем. Вони дають можливість побачити, зрозуміти і оцінити, як кожний нижчий рівень реагує на рішення і дії вищого, наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності, що відбувається в результаті його власної діяльності, яке його реальне відношення до вищого рівня управління та багато іншого.

До суб'єктивних зворотних зв'язків належать: контроль, аналіз та оцінка організації і діяльності місцевих органів управління.

⁸ Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій: Указ Президента України від 03.04.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 14. — Ст. 707.

⁹ Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. — М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. — С 32-33.



Суб'єктивні зворотні зв'язки поєднані з об'єктивними, вони ніби є їх частиною. Об'єктивні зворотні зв'язки відображають надійність взаємодії органів держави, місцевого самоврядування з об'єктами управління, показують зміст і обсяг їх інформаційного обміну між собою. І об'єктивні, і суб'єктивні зворотні зв'язки передбачають забезпечення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією для досягнення намічених цілей і є основою для принципу інформаційної достатності. Інтенсивність комунікаційних процесів і обсяг інформаційних потоків постійно збільшується, і завдяки їм посилюється зв'язок елементів системи. Але продовжує існувати явище викривлення інформації, прямого обману, корупції, які створюють неправдиву картину управлінських процесів. На жаль, ще й на сьогодні в місцевому управлінні не викоренені такі негативні явища, як надання неправдивої інформації, при чому, як в сторону позитиву так і негативу. Так, наприклад, Хмельницькою державною адміністрацією було проведено перевірку офіційно поданих звітних даних, щодо заборгованості з виплати заробітної плати¹⁰. За її результатами виявлено заниження звітних даних, так у ВАТ "Шепетівський завод культиваторів": борги по звітності становили 645 тис. грн., а за матеріалами перевірки — 809 тис. грн.; дослідне господарство "Самчики" Староконстантинівського району: за звітом — 15,3 тис. грн., фактично — 29 тис. грн. Було виявлено випадки завищення у звітності суми заборгованості так ВАТ "Шепетівське підприємство по забезпеченню нафтопродуктами" при фактичній заборгованості 122 тис. грн. у звіті показано 171,5 тис. грн.

Отже, важливою умовою діяльності місцевого управління є достовірність інформації. Бо лише достовірна інформація дає змогу уникнути управлінських помилок. Історія розвитку нашої держави знає приклади, коли обмеженість та недостовірність інформації, постійні приписки і приховування істинного стану справ негативно вплинули на розвиток всього радянського суспільства¹¹.

Щодо структури місцевого управління, то, будучи самостійними системами, державна влада та місцеве самоврядування на рівні адміністративно-територіальної одиниці є системним комплексом управління на місцях. Особливість даної системи полягає в тому, що вона є не просто сумою управлінських впливів двох складових публічної влади, а новою якістю публічної влади і управління на місцях.

Система місцевого управління як будь-яка соціально організована спільність, складається з функціонально об'єднаних зв'язками підсистем, які мають специфічні особливості, завдяки яким і знаходять своє місце в структурі організації. Організаційно-функціональна структура місцевого управління — певним чином організований, функціонально взаємопов'язаний склад структурних частин: державні інститути, що забезпечують функціонування системи державного управління на місцевому рівні і місцеве самоврядування в їх вертикальній і горизонтальній залежності та організаційній взаємодії.

Також системоутворюючим началом є контроль як необхідність дотримання законності та реалізації прав і свобод людини (громадянина) в процесі здійснення державновладних та самоврядних функцій і повноважень.

Отже, для оптимальності функціонування системи місцевого управління потрібні такі умови: наявність функціонально відповідних об'єкту місцевого управління органів місцевого управління; прийняття управлінських рішень на основі об'єктивної інформації, що адекватно відображає стан об'єкта місцевого управління; наявність достатніх ресурсних можливостей для вирішення поставлених завдань перед органами місцевого управління; та наявність добре налагодженого механізму зворотних зв'язків.

¹⁰ Про стан погашення боргів та достовірність звітних даних щодо заборгованості з виплати заробітної плати: Розпорядження Хмельницької обласної державної адміністрації від 6 лютого 2004 року № 44/2004-р. // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації за 2004 рік.

¹¹ Анохин М.Г., Высоцкая Н.В. и др. Государственное управление: Основы теории и организации. — М.: Статут, 2002. — С. 20-21.



У цілому для системи місцевого управління, як і для будь-якої управлінської системи, визначальним є матеріальний зміст діяльності та кінцевий результат її функціонування. В цьому основна суть і соціальне призначення місцевого управління.

Результат дії суб'єкта місцевого управління на об'єкт із метою досягти успішного функціонування всієї системи місцевого управління при найменших трудових і організаційно-матеріальних витратах можна визначити як ефективність системи місцевого управління.

В оцінці ефективності системи місцевого управління важлива роль належить оцінці результатів діяльності органів місцевого управління як суб'єктів управління. Бо загальна ефективність місцевого управління — це наслідок конкретної ефективності окремих управлінських зусиль органів місцевого управління.

Кожен орган місцевого управління (орган місцевого самоврядування чи державної влади на місцях) володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада — своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу.

Отже, нормативну модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності місцевого управління можна виразити схемою: ефективність системи місцевого управління — ефективність діяльності органів місцевого управління — якість роботи персоналу органів місцевого управління.

Підвищення ефективності системи місцевого управління потребує забезпечення координації зусиль її складових — органів місцевого управління щодо впровадження єдиної політики на місцевому рівні, а також створення умов для підвищення якості роботи колективів органів місцевого управління.

Для цього необхідне впровадження цілої низки заходів. Перш за все, це розробити чітку логічну систему діяльності кожного органу влади та управління на місцях, що буде сприяти усуненню дублювання та протиріч між їхніми повноваженнями.

Даний захід є найбільш складним, бо вимагає, в першу чергу, змін на рівні законодавства. Необхідно визнати на рівні держави, що в Україні існує місцеве управління організація і ефективне функціонування якого має величезне значення для стабільного та прогресивного функціонування та розвитку територій. А це, в свою чергу, дасть підставу для внесення змін до основних законів місцевого управління: Закону України "Про місцеве самоврядування" та Закону України "Про місцеві державні адміністрації". Зміни до цих законів повинні полягати в тому, що в їх змісті потрібно залишити ті норми, які стосуються діяльності цього органу лише як представника певної гілки публічної влади, вилучивши статті, пов'язані з взаємодією органів місцевого управління. Так, наприклад, у Законі "Про місцеве самоврядування" вилучити ст. 72 підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним і обласним радам, ч. 2 ст. 76, в главі 2 "Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад", ст.ст. 27-41 необхідно залишити лише власну компетенцію. З Закону "Про місцеві державні адміністрації" необхідно вилучити п. 1 ст. 14, ст. 29, ст. 33, ст. 34, ст. 35.

Натомість необхідно розробити і прийняти закон про взаємодію органів місцевого управління, в який винести статті з діючих законів, щодо виконання делегованих повноважень, а також доповнити його нормами в яких детально регламентувати механізм здійснення взаємодії органів місцевого управління різних рівнів.

У даному законі передбачити комплексний підхід до планування основних напрямків розвитку місцевого управління його органами за рахунок розробки взаємоузгоджених стратегічних, оперативних та поточних планів, а також їхню обґрунтованість і реалістичність. Для покращення організації виконання планів передбачити детальну процедуру розробки технології розподілу повноважень, координації дій, матеріального, фінансового та кадрового забезпечення кожного заходу. Виписати прозору процедуру взаємного контролю та механізм взаємної відповідальності.



Ще одним заходом для підвищення ефективності системи місцевого управління є вироблення позитивного іміджу органів місцевого управління. Це, в першу чергу, залежить від задоволеності населення роботою цих органів; якістю соціальних послуг, що надаються ними; прозорістю діяльності органів місцевого управління; своєчасним реагування на звернення громадян.

Є і проблеми, які перешкоджають якісній діяльності персоналу органів місцевого управління. На сьогодні чи не найголовнішою проблемою в даній сфері є відсутність кваліфікованих кадрів. Мала заробітна плата і непрестижність роботи в органах місцевого управління (як державної виконавчої влади, так і місцевого самоврядування) не сприяють припливу кваліфікованих кадрів. Особливо гостро це питання стоїть у сільській місцевості, де такі кадри взагалі відсутні.

Хоча сьогодні органи місцевого управління рівня міста, району, області намагаються в силу своїх можливостей надавати органам місцевого самоврядування нижчого рівня методичну та практичну допомогу щодо якості юридичного оформлення їх діяльності, надають допомогу в веденні документації, вирішенні інших питань.

Крім того, є така форма допомоги, як спільні наради-семінари. Наприклад, Кам'янець-Подільська районна рада і райдержадміністрація проводять наради-семінари з селищними, сільськими головами, секретарями рад. Крім того, для селищних, сільських голів із 1999 року розроблено спільний план юридичного всеобучу¹².

Доцільно також регулярно проводити аналіз та удосконалення роботи персоналу органів місцевого управління. Саме з такою метою на базі закладів комунальної власності створюються центри підвищення кваліфікації для службовців органів місцевого управління.

Та всі ці дії мають характер тимчасової допомоги і вирішити проблему в перспективі навряд чи зможуть. Кращим варіантом виходу з даної ситуації було б залучення до роботи в органах місцевого управління випускників вищих навчальних закладів за управлінською чи юридичною спеціальністю. Для цього потрібно розробити і виділити кошти в державному бюджеті під цільову програму підготовки кадрів для місцевого управління. За якою держава брала б на себе обов'язок повної чи часткової оплати навчання за визначеними спеціальностями, а особа — обов'язок по закінченню навчання відпрацювати в органах місцевого управління певну кількість років. Наприклад, у такому співвідношенні: повна оплата одного року навчання в вищому навчальному закладі — два роки роботи в органах місцевого управління, причому набір повинен провадитись під конкретне замовлення конкретного органу, тобто безпосередньо під вакансію. Доречно було б брати на навчання за цією програмою осіб саме з тих населених пунктів, де є потреба в кадрах і туди направляти їх після навчання, а також зобов'язати вузи, де проходять навчання ці студенти, направляти їх на практику саме до тих установ, у яких вони мають працювати.

Отже, розуміння місцевого управління як системного бачення її компонентів та їх взаємодія має принципове теоретичне і методологічне значення. Від того, що слід розуміти як систему місцевого управління, які ця система повинна мати управлінські прояви, як вони співвідносяться між собою і реально взаємодіють, залежить не тільки теоретичне і наукове уявлення про місцеве управління, але законотворча та практична діяльність.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 6 від 25 січня 2006 року)

¹² Про спільну роботу Кам'янець-Подільської районної ради і районної державної адміністрації: Рішення сесії Кам'янець-Подільської районної ради від 15.07.2003 р. // Поточний архів Кам'янець-Подільської районної ради за 2003 рік.