

2. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
3. Вінницька область у 2009 році. Статистичний щорічник. – Вінниця : Голов. упр. статистики, 2010. – 638 с.
4. Довкілля Вінниччини–2010. Статистичний щорічник. – Вінниця : Голов. упр. статистики, 2011. – 136 с.
5. Збірник основних показників діяльності закладів державної санітарно-епідеміологічної служби Вінницької області за 2010 рік. – Вінниця : Вінницька обласна санітарно-епідеміологічна станція, 2011. – 202 с.
6. Стратегія економічного і соціального розвитку Вінницької області на 2005 – 2015 роки : Рішення Вінницької обласної ради від 12 жовтня 2005 р. № 910. – Режим доступу : http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/DocJ2AHQ
7. Хвесик М. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України : [монографія] / М. Хвесик. – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, ЛТД”, 2008. – 496 с.

Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.

УДК 35.07: 352.07

І. М. МІНАЄВА

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

Запропоновано вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня для розширення співпраці між ними.

Ключові слова: органи публічної влади місцевого рівня, принципи взаємодії, форми взаємодії, моделі взаємодії, механізм взаємодії.

The article deals with the further improvement of cooperation between public authorities at local level, where the necessary conditions will be implemented to enhance cooperation between them.

Key words: public authorities at local level, the principles of cooperation, forms of interaction, interaction models, the mechanism of interaction.

Згідно з державним курсом європейської інтеграції України політика місцевого і регіонального розвитку має базуватися на загальноєвропейських стандартах і засадах, а саме: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерства та кооперації зусиль місцевих органів публічної влади, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, субсидіарності щодо надання державних і громадських послуг населенню.

Теорія розмежування компетенції, взаємодії місцевих органів публічної влади ґрунтується на такому: розрізненні правової природи органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що належать до двох різних підсистем публічної влади на місцях – самоуправлінської і державної; виділенні питань загальнодержавного значення, що “є справою всього Українського народу” (ст. 17 Конституції України), і “питань місцевого значення”, що вирішуються територіальними громадами (ч. 1 ст. 140 Конституції України); поєднанні місцевого і державного інтересів; поєднанні централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної влади (ст. ст. 132, 140, 143, 144 Конституції України); обов’язку органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб діяти тільки на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України).

Постало вкрай важливе завдання – удосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня для розширення співпраці між органами місцевої влади, переходу до нової управлінської моделі, яка спиратиметься на активну участь територіальної громади в процесі ухвалення рішень місцевого значення.

У працях українських учених М. Баймуратова, Ю. Битяка, І. Бутка, Є. Глухачова, В. Кампо, В. Корженка, В. Кравченка, П. Любченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, а також науковців ближнього і дальнього зарубіжжя Ч. Адріана, Р. Аграноффа, В. Євдокімова, С. Монтіна, Д. Міль, М. Постового, В. Чиркіна, О. Шугріню та ін. проводилися дослідження роботи органів публічної влади місцевого рівня.

Проблематикою взаємовідносин між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями займалися В. Серьогін, В. Корж, А. Крусян, В. Мамонова, В. Мамонтова, О. Ткаченко, О. Черкасов, О. Ярмиш. Однак їх напрацювання не повною мірою відображають необхідні умови щодо розширення співпраці між органами місцевої влади.

Метою статті є аналіз чинного законодавства та його реалізації щодо вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня як представників різних підсистем публічної влади, що здійснюють управління суспільними справами в адміністративно-територіальних одиницях України. Мета конкретизується в таких завданнях: визначити принципи, методи, форми і моделі взаємодії місцевих органів публічної влади та виявити важелі впливу для удосконалення механізму їх взаємодії.

Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак. Зокрема, О. Ярмиш і В. Серьогін до таких ознак відносять: 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); 3) легітимність; 4) відособленість апарату, що здійснює владу від населення; 5) об’єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; 7) безперервність функціонування (за винятком окремих тимчасових органів); 8) універсальність,

тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення місцевого рівня; 9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; 10) функціонування у правових формах; 11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; 12) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; 13) участь у формуванні бюджету [9, с. 42].

Означені спільні риси обумовлюють цілісність публічної влади в межах певної країни, забезпечують комплексне управління всіма сферами суспільного життя і всебічний розвиток суспільства з урахуванням місцевих особливостей і потреб територіальних громад. Водночас між підсистемами публічної влади існують суттєві відмінності. Розмежування предметів відання між місцевими державними адміністраціями (далі – МДА) та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) повинно бути спрямоване на те, щоб разом вони забезпечували реалізацію управлінських функцій, не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

Механізм взаємодії органів публічної влади місцевого рівня – це складна система, призначена для практичного здійснення управлінням відповідною територією для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, компоненти, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Необхідним є пошук чітких механізмів розподілу державних і самоврядних управлінських послуг, певних форм і методів співпраці та взаємодії цих двох центрів публічної влади у процесі вирішення нагальних проблем розвитку територій і відповідальності перед місцевими жителями. МДА мають розглядати місцеве самоврядування як ефективний засіб залучення широких верств населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць до управління суспільними справами, як засіб підвищення ефективності державного управління. Необхідною умовою демократії на місцевому рівні є постійне врахування громадської думки при розробці і прийнятті як самостійних, так і спільних рішень.

Дослідник місцевого самоврядування Джон Стюарт Міль зазначав із цього приводу, що “центральна влада повинна постійно підтримувати спілкування з місцями: дізнаватися про їхній досвід і передавати їм свій власний; вільно надавати поради за першим проханням і пропонувати їх, коли сама побачить, що хтось має в ній потребу; вимагати публічності та звітів про діяльність, домагатися запровадження кожного загального закону, ухваленого законодавчим органом країни і пов'язаного з питаннями місцевого самоврядування” [5, с. 325].

Як справедливо зазначає А. Крусян, взаємодія в системі публічної влади повинна здійснюватися на основі конституційних положень про “єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей” [2, с. 81].

Зміст взаємовідносин між органами публічної влади місцевого рівня обумовлено конституційними приписами, визначеною законами України компетенцією, цілями, завданнями та характером взаємодії. Оскільки кожне явище має свій зміст і форму, то й взаємодія між зазначеними суб'єктами також здійснюється в певних формах. Одним з найважливіших напрямків адміністративної реформи, вдосконалення функціонування місцевих органів влади, пристосування їх до умов, що склалися, є застосування сучасної науково обґрунтованої методологічної бази для взаємодії МДА і ОМС. Без цього, як цілком слушно зазначає О. Черкасов, реформи будуть “у кращому випадку марним хитанням, а в гіршому – можуть дати негативні, тяжкі соціально-економічні наслідки” [8, с. 158]. Інакше кажучи, обраний теоретико-методологічний базис реформ може значно знизити, насамперед, соціальну “ціну” цих змін. Виходячи з цього, взаємодія місцевих органів публічної влади розглядатиметься в діалектичному взаємозв'язку форм і методів її здійснення.

Діяльність державних і самоврядних структур повинна являти собою систему соціально-економічних та організаційно-технічних заходів щодо створення умов співробітництва, спрямованого на забезпечення інтересів мешканців території шляхом ефективного використання локальних ресурсів.

Оскільки кількість надаваних органами публічної влади управлінських і громадських послуг з часом збільшується, зростають вимоги до якості їх надання, з'являються альтернативні джерела надання громадських послуг (конкуренція), від органів влади вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

Діяльність місцевих органів публічної влади повинна базуватися на сучасній парадигмі управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина, та оптимальне, з точки зору отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та інтересів, співвідношення: централізації – децентралізації, політичного – адміністративного управління, муніципального управління – менеджменту.

Взаємодія місцевих органів публічної влади має базуватися на таких принципах: законності, тобто правової регламентації діяльності кожного суб'єкта взаємодії; гласності; взаємної відповідальності, взаємної підтримки та взаємодопомоги; ініціативної ролі органів місцевого самоврядування у процесі взаємодії; повної незалежності суб'єктів взаємодії у використанні правомірних засобів та методів управління; розмежування функцій та відповідальності суб'єктів взаємодії; визначення обсягу та меж повноважень суб'єктів взаємодії на основі укладення договорів і угод; самостійності кожного суб'єкта взаємодії в межах їх повноважень; консенсусу при вирішенні питань спільного ведення і делегованих повноважень; забезпеченості фінансовими та матеріальними ресурсами при реалізації питань, що потребують спільного вирішення [1, с. 91].

Деякі вчені виокремлюють й інші базові принципи, які є вихідними при формуванні механізмів управління територіальним розвитком. До яких, зокрема, відносять: інноваційність – запровадження в практику інноваційного потенціалу управління; адекватність – відповідність методів управління щодо вирішення нагальних і стратегічних питань місцевого значення та відповідність між повноваженнями й ресурсним потенціалом для їх виконання; корпоративність – сприйняття території як цілісного утворення, поєднання зусиль органів управління та консолідація наявних ресурсів території задля досягнення спільної мети [4, с. 104].

Між державною і муніципальною владами не повинно бути кордонів, особливо на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві органи публічної влади поєднані спільним джерелом влади, яким є народ, і спільною метою (забезпечення оптимальних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян). Це об'єктивно зумовлює необхідність їхньої співпраці з оптимальним використанням наявних спеціальних можливостей кожного із суб'єктів.

У процесі взаємодії між місцевими органами публічної влади використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити такі: прогнозування (соціально-економічного розвитку територій, факторів негативного впливу на суспільно-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні); планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо); координація діяльності (органів в цілому чи їх структурних підрозділів, посадових осіб); погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру); контроль за виконанням прийнятих рішень (у тому числі взаємний контроль); інформаційне забезпечення (попереднє, поточне, наступне); інструктування (за наявності знань чи досвіду, яких нема у контрагента); делегування повноважень (за законом чи договором); матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів); робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо).

Методологія взаємовідносин місцевих органів влади, як справедливо зазначає В. Мамонова, може базуватися на одній із моделей: партнерській, взаємозалежності чи агентській [3, с. 152]. Партнерська модель передбачає співробітництво шляхом узгодження інтересів, здійснення спільних заходів: відносини будуються на принципах взаємовігідності, відсутності домінування одного з учасників, тобто відсутності підпорядкованості між ними. Модель взаємозалежності означає взаємну залежність дій (рішень, заходів) місцевих органів влади й управління. Агентська модель створює умови, коли орган місцевого самоврядування є провідником ідей, які висловлюються державною адміністрацією, тобто її агентом з виконання рішень і завдань.

Форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування можуть бути розподілені на три основні групи за видами взаємодії: координаційні, субординаційні та реординаційні: Субординація – наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування державним

адміністраціям (наприклад, право держадміністрацій давати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий та ін.). Координація – відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо). Реординація – наявність у органів місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо). Ці форми взаємовідносин присутні в усіх моделях, однак домінує тільки одна (у партнерстві – координація, в агентській моделі – субординація, у моделі взаємозалежності – реординація) [2, с. 136].

Як показують проведені дослідження, зараз має місце агентська модель взаємодії місцевих органів влади на рівні області та району. Однак у перспективі еволюційний процес розвитку взаємовідносин місцевих органів влади полягатиме в поступовому переході від агентської моделі до моделі взаємозалежності, а потім – до партнерства як найбільш ефективної та дієвої.

Передовий досвід функціонування місцевих органів влади в багатьох регіонах України дає підстави стверджувати, що вже сьогодні відбувається формування партнерських взаємовідносин між ними. Так, у районах діють консультативно-дорадчі органи – постійно діючі наради при голові райдержадміністрації, до яких входять селищні й сільські голови, голова районної ради, міські голови міст районного значення. Взаємодія місцевих органів влади знаходить відбиток у спільній праці з підготовки і проведення сесій обласних і районних рад, нарад з різноманітних питань місцевого розвитку, засідань депутатських постійних комісій, на яких, разом із питаннями, ініційованими депутатами, значне місце посідають питання, внесені на розгляд державними адміністраціями та їх структурно-функціональними підрозділами.

Практика взаємодії між МДА і ОМС на рівні областей і районів характеризується багатоманітністю форм і методів, що при цьому застосовуються. Розмаїття і ефективність їх застосування зростає разом із накопиченням досвіду муніципального управління. При цьому слід відзначити, що позитивний досвід у даній сфері накопичено в різних регіонах України, він відображає особливості конкретного регіону і свідчить про високий ступінь громадянської активності на місцях. Розробляються і реалізуються цільові програми спільної роботи райдержадміністрацій і органів місцевого самоврядування, узгоджено вирішуються проблемні питання районного життя.

Існуючі форми взаємодії органів публічної влади можна умовно поділити на статичні та динамічні. Так, до статичних форм можна віднести делеговані повноваження, здійснення яких носить постійний, так би мовити, статичний характер. Зокрема, ст. 44 “Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає перелік повноважень, які районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним

адміністраціям. Динамічні форми взаємодії між органами публічної влади включають таке: взаємний обмін інформацією; підготовка спільних узагальнень практики діяльності; спільні заходи з інформування громадськості про діяльність органів публічної влади; спільні заходи, спрямовані на підвищення професійної кваліфікації працівників; спільне проведення перевірок виконання законів.

Прикладом використання такої форми взаємодії державних і самоврядних структур у процесі управління регіональним розвитком, як партнерство, є проект “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” (далі – МРГ), друга фаза якого розпочалася 7 червня 2011 р. і триватиме чотири роки. Ініціатива фінансується Європейським Союзом, співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні. Проект має бюджет 17 млн євро і діятиме в усіх областях України та Автономній Республіці Крим. У районах, що увійдуть до пілотних, громади матимуть нагоду визначити ініціативи, націлені на покращання умов життя їх мешканців. Затверджені мікропроекти отримають співфінансування від Проекту та з місцевих бюджетів. Проект МРГ має на меті сприяти сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через підтримку та співфінансування громадських ініціатив у всіх регіонах України. Пріоритетними сферами для підтримки громадських ініціатив є такі: охорона здоров’я (підтримка мережі фельдшерсько-акушерських пунктів); енергетика (енергозберігаючі заходи, збільшення використання відновних джерел енергії, тощо); навколишнє середовище (утилізація відходів, знешкодження запасів пестицидів тощо); комунальне водопостачання; підтримка малого бізнесу (розвиток сільськогосподарських/обслуговуючих кооперативів). Перша фаза Проекту МРГ розпочалась у грудні 2007 р., тривала до 6 червня 2011 р. і мала бюджет 13,3 млн євро. За 3,5 роки діяльності МРГ допоміг більше 1000 сільських громад покращити умови проживання спільними зусиллями та у партнерстві з місцевою владою. Таким чином, було здійснено 1303 мікропроекти з енергозбереження в школах та дитячих садочках, ремонт і закупівля обладнання для сільських медичних установ, а також водопостачання [6].

Плідність такої форми партнерства між МДА і ОМС підтверджується результатами. За цей період МРГ установив партнерство з 25 регіонами, 209 районами та більше 1100 місцевими радами (з населенням до 10000 осіб). Проект мобілізував більше 418 тис. мешканців сільських територій, які самоорганізувались в організації громад, в основі яких – принцип належного врядування. Таким чином, громадяни активно включились до проектної роботи з метою поліпшення власних умов проживання [Там же]. Для громад і представників органів місцевої влади та самоврядування експерти Проекту провели 1656 навчальних семінарів і тренінгів, на яких громади навчили як створити та керувати діяльністю своєї організації; як планувати та виконувати плани розвитку власного села спільно з місцевими органами влади; як підготувати та реалізувати проект громади.

Багатьом радам уже вдалося помітно посилити контроль за діяльністю виконавчих органів, а районні та обласні ради посилили вимоги до державних

адміністрацій щодо виконання програм соціально-економічного розвитку, екологічних програм, місцевих бюджетів, заходів щодо соціального захисту населення тощо. Як відзначає О. Ткаченко, спираючись на закони, Херсонська обласна рада в основу формування бюджету покладає розроблені спеціалістами паспорти його реальних доходів і необхідних видатків, що дає можливість збільшити обсяги доходів. Рішенням ради впроваджено регулярний контроль за надходженням бюджетних коштів і їх пропорційним розподілом. Лише з відома обласної ради здійснюється витрачання коштів резервного фонду [7].

Посилився контроль за діяльністю обласної державної адміністрації і з боку Харківської обласної ради не тільки з питань виконання облдержадміністрацією делегованих радою повноважень, а й в інших сферах, наприклад, використання надр і земельних ресурсів на території області. Серед головних чинників, що негативно позначаються на відносинах між місцевими органами публічної влади, слід відзначити людський фактор, а саме, готовність відповідних посадових осіб, носіїв влади, до партнерських відносин, а також визначеність у тому, хто конкретно повинен взаємодіяти (конкретні посадові особи чи відповідні структурні підрозділи). Як засвідчує практика, ефективність взаємовідносин значною мірою залежить від професійних якостей керівників, їх здатності до діалогу та пошуку компромісів.

Ефективність співпраці залежить і від того, наскільки доречною є конкретна співпраця в конкретному випадку й за конкретних умов, чи правильно визначено мету співпраці, чи є обґрунтованими очікувані результати, наскільки щирими є відносини сторін і наскільки вагомим, професійним є їхній внесок у спільний результат.

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі висновки. Для вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади місцевого рівня доцільно віднести такий важіль впливу, як потреби та інтереси суспільства та зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти можуть впливати на суб'єкти управління, удосконалюючи тим самим механізм управління.

Література:

1. *Корж В. П.* Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними та іншими державними органами / В. П. Корж, І. М. Мінаєва // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VIII Міжнар. наук. конгр., 27-28 березня 2008 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 90–91.
2. *Крусян А. Р.* Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления : учеб. пособ. / А. Р. Крусян. – Одесса : Юрид. літ-ра, 2001. – С. 81–136.
3. *Мамонова В. В.* Взаємодія органів місцевої влади та управління як умова соціально-економічного зростання / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 152.

4. Мамонтова В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. Мамонтова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ. – 2006. – Вип. 1(23). – С. 101–107.

5. Міль Джон Стюарт. Про свободу: Есе / Стюарт Міль Джон ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2001. – С. 325.

6. Місцевий розвиток орієнтований на громаду 2. – Режим доступу : <http://cba.org.ua/ua/news/news?start=30>.

7. Ткаченко О. Місцеве самоврядування в Україні на сучасному етапі: проблеми становлення і перспективи розвитку / О. Ткаченко // Голос України. – 1999. – № 155 (2157). – 21 серпня.

8. Черкасов О. М. Теоретико-методологічні засади адміністративної реформи на рівні місцевих органів влади: синтез синергетики та інституціоналізму / О. М. Черкасов, В. І. Торкагюк, С. В. Дворкін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 158.

9. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Сergyгін. – Х. : НУВС, 2002. – С. 42.

Надійшла до редколегії 19.12.2011 р.

УДК 352.07:338.465

В. В. ФАДЄЙКІН

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Проаналізовано теоретичні засади дослідження інформації в місцевому самоврядуванні. Наведено приклад ролі інформації в самоорганізації місцевого самоврядування.

Ключові слова: *інформація, місцеве самоврядування, система, управління, самоорганізація.*

Analyzes the theoretical foundations of information studies in local government. An example of the role of information in the self-organization of local government.

Key words: *information, local government, system management, self-organization.*

Інформації відводиться ключова роль в управлінських технологіях і процесах. Своєчасний аналіз інформації органами публічної влади центрального, регіонального і місцевого рівнів сприяє своєчасному прийняттю виважених й обґрунтованих управлінських рішень. Інформаційне