6. Державна тематична доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2008 року «Реалізація права дитини на виховання в сім'ї» / С.Ю. Аксьонова, Т.Ф. Алексєєнко, Л.В. Балим та ін. – К.: Укр.ін-т соц.досліджень, 2010. – 209 с.

7. Закон України «Про соціальні послуги» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29.. – С. 52.

УДК 35.072.3

Степан Давтян

ОСНОВНІ ВИДИ УПРАВЛІНСЬКИХ ВЗАЄМОДІЙ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті аналізуються координаційні, субординаційні та реординаційні управлінські зв'язки місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади; обґрунтовується доцільність і важливість реординаційної взаємодії в управлінському процесі.

Ключові слова: *координація, субординація, реординація, адміністративна угода, управлінська взаємодія.*

Постановка проблеми

Як відомо, основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, ефективність функціонування якої значною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних організаційно-правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі.

В Законі України «Про місцеві державні адміністрації» закріплено, що голови МДА координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

В Указі Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1], метою якого є оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, виступі Президента України Віктора Федоровича Януковича під час урочистостей з нагоди 20-ї річниці Незалежності України 23 серпня 2011 року [2] інших документах, що визначають напрями державної політики неодноразово підкреслювалось, що стратегічним завданням у сфері вдосконалення системи влади є створення таких механізмів, які б забезпечували ефективність управлінських рішень, чітке розмежування, збалансованість повноважень і результативність діяльності різних рівнів виконавчої влади. Мова йде про одночасне вирішення двох взаємопов'язаних завдань: формування цілісної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації. В механізмі взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями (далі – МДА) та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (далі – ТПЦОВВ) представлені всі види управлінських взаємодій, що виділяються в науковій літературі, зокрема координаційні, субординаційні та реординаційні взаємовідносини [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Віддаючи належне зробленому в теоретичному осмисленні питань про основні види управлінських взаємодій місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади вітчизняними вченими [4-7], варто зазначити, що дослідження організаційно-правових аспектів взаємовідносин між цими структурами залишається поза увагою науковців. Недостатня розробленість теоретичних і практичних питань функціонування органів державної виконавчої влади та подолання її дуалізму на територіальному рівні негативно впливає на вдосконалення існуючої системи влади в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Модель державного управління, що використовується в Україні на територіальному рівні, характеризується численними внутрішніми суперечностями та неузгодженістю, організаційним та функціональним дуалізмом, що проявляється, з одного боку, у відносно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій без їх відповідного організаційного забезпечення, а з іншого, – в дублюванні місцевими держадміністраціями повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і навпаки. Конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управлінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів. Унаслідок цього місцеві держадміністрації не повною мірою забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток територій, а територіальні підрозділи центральних органів влади сповна не враховують інтереси регіонів.

Мета

За таких умов дослідження механізмів та форм взаємодії держадміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, вирішення питань щодо їх організаційно-правового вдосконалення набуває особливої актуальності й обумовлює необхідність опрацювання досконалої моделі державної виконавчої влади на територіальному рівні.

Виклад основного матеріалу

Аналіз діяльності МДА свідчить, що координаційні взаємини набувають проявів у наступних формах:

- колегія МДА;
- дорадчі органи при голові МДА;
- обмін інформацією;
- проведення спільних заходів;
- створення постійних та тимчасових робочих органів (груп, експертних рад, комісій, конкурсних комітетів).

Основною формою координації діяльності МДА та ТПЦОВВ виступає колегія МДА, яка є консультативно-дорадчим органом для підготовки і розгляду оптимальних варіантів рішень з питань, віднесених до компетенції голови облдержадміністрації. До складу колегії, крім керівників МДА, можуть входити окремі керівники ТПЦОВВ. Так, до складу колегії Одеської обласної державної адміністрації входять: керівник управління МВС України в Одеській області, начальник управління СБУ в Одеській області, голова Державної податкової адміністрації в Одеській області, начальник Чорноморської регіональної митниці. Таким чином, до складу колегії МДА в основному входять представники так званих силових відомств. Проте до засідань колегії МДА залучаються всі, без винятку, керівники ТПЦОВВ, а також структурних підрозділів МДА, що дозволяє налагоджувати координаційні зв'язки між ними. До функцій колегії МДА належать:

- обговорення і прийняття рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності МДА;

© Давтян С.Г., 2011.

- розгляд пропозицій щодо удосконалення законодавства, забезпечення співпраці з ЦОВВ, органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань, розширення міжнародного співробітництва у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території, формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території;
- обговорення прогнозів і програм соціально-економічного розвитку відповідної галузі (сфери діяльності), регіону, території, інших державних програм та визначення шляхів їх реалізації;
- розгляд питань про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків;
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності МДА, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;
- аналіз стану роботи МДА з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- розгляд результатів роботи МДА, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, а також інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і підпорядкування (в межах компетенції);
- аналіз стану дотримання законодавства з питань державної служби, організаційно-кадрової роботи та виконавської дисципліни;
- розгляд інших питань, пов'язаних з реалізацією завдань, покладених на МДА.

Як можна помітити, розгляд більшості із зазначених питань не може бути здійснено в межах самої МДА, що й передбачає залучення до її роботи представників ТПЦОВВ.

З іншого боку, до колегій ТПЦОВВ також можуть залучатися представники МДА, хоча ця практика не є досить поширеною.

Крім колегії, МДА можуть утворювати й інші консультативно-дорадчі органи, до яких залучаються представники тих ТПЦОВВ, які не увійшли до складу колегії. Так, при Одеській облдержадміністрації утворено понад 60 такого роду органів.

Однією із найбільш важливих форм взаємодії МДА та ТПЦОВВ є обмін інформацією, зокрема через апаратні наради при голові МДА. Наприклад, співпраця МДА з обласними підрозділами Державного комітету статистики відбувається винятково в сфері обміну інформацією. Забезпечення статистичною і аналітичною інформацією відповідних органів державної влади, обласних організацій, які фінансуються за рахунок державного бюджету, відбувається безкоштовно у встановленому порядку у межах виділених із бюджету коштів на збирання та опрацювання цих даних, а наукових установ, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, громадян – у разі залучення їх до виконання завдань органів державної влади.

Водночас слід зазначити, що після прийняття нової редакції Закону України «Про державну статистику» отримання необхідної інформації доволі ускладнилося. Так, згідно зі ст. 19. вказаного Закону України, органи державної влади мають право на зведену знеособлену статистичну інформацію; з іншого боку – у ст. 21 зазначено, що первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень, а також адміністративні дані щодо респондентів, отримані органами державної статистики від органів, що займаються діяльністю, пов'язаною із збиранням та використанням адміністративних даних, є конфіденційною інформацією, яка охороняється законом і використовується виключно для статистичних цілей у зведеному знеособленому вигляді. Поширення статистичної інформації, на підставі якої можна визначити конфіденційну статистичну інформацію щодо конкретного респондента, забороняється. Статистична інформація, отримана органами державної статистики у процесі статистичних спостережень, не може вимагатися органами державної влади з метою використання для прийняття рішень до конкретного респондента. Поряд з тим, статистична інформація, яка дозволяє прямо чи опосередковано встановити конкретного респондента або визначити первинні дані щодо нього, може бути поширена за згодою цього респондента і відповідно до погоджених з ним умов.

Таким чином, виникає досить парадоксальна ситуація, коли під час підготовки аналітичних матеріалів та розробки програм соціально-економічного розвитку регіону галузеві управління МДА не мають змоги отримувати інформацію про діяльність провідних підприємств області без їх дозволу. Неодноразові пропозиції щодо внесення змін до зазначеного Закону України з питань надання такій інформації статусу «для службового користування» не дали позитивного результату. Дотепер щороку галузеві управління обласної державної адміністрації готують листи керівникам підприємств з проханням надати згоду на використання в роботі матеріалів їх статистичних звітів.

Однією з форм взаємодії МДА та ТПЦОВВ є також укладання безпосередніх адміністративних угод з центральними органами останніх. Так, починаючи з 2003 р., з метою підтримки власних напрацювань, Одеською облдержадміністрацією започатковано укладання угод з ЦОВВ. Слід відзначити, що в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» передбачений такий вид співпраці, але деякі МДА, зокрема Одеська, розпочали цю роботу ще до прийняття зазначеного Закону [4].

Механізм укладання угоди полягає в тому, що територіальним підрозділом відповідного центрального органу укладається проект угоди про співробітництво. В ньому виписані основні напрями спільної роботи міністерства (відомства) для покращення соціально-економічного становища регіону шляхом реалізації інвестиційних проектів, надання методичної та організаційної допомоги.

В якості прикладу ефективності укладання угод можна навести факти побудови каналу Дунай – Чорне море, автошляху Одеса – Київ, причалу на острові Зміїний, магістрального газопроводу до міста Білгород-Дністровський, міжнародного пункту тимчасового розташування біженців, реконструкції Одеського театру опери та балету тощо.

З метою підвищення ефективності викриття злочинів у сфері зовнішньої економіки та кредитно-банківській системі, встановлення та припинення діяльності кримінальних комерційно-виробничих систем, які використовують у своїй діяльності злочинні схеми мінімізації доходів та легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, координації спільних дій повинна бути дієва взаємодія між МДА та силовими органами. Так, Одеська облдержадміністрація співпрацює з Державною податковою адміністрацією в Одеській області, УМВС та УСБ України в Одеській області та Чорноморською регіональною митницею. Зокрема було розроблено план заходів щодо організації роботи із зазначених вище питань, створені під

єдиним керівництвом мобільні слідчо-оперативні групи з числа працівників правоохоронних органів для всебічної оперативної розробки та розслідування протиправної діяльності організованих злочинних угрупувань.

Активна співпраця МДА з ТПЦОВВ повинна відбуватися у сфері контролю цінової ситуації на проблемних продовольчих ринках шляхом здійснення моніторингу цін, взаємодії з Інспекцією з контролю за цінами в області, структурними підрозділами МДА. Так, Державною інспекцією з контролю за цінами в Одеській області та Головним управлінням економіки Одеської облдержадміністрації здійснювався постійний контроль забезпечення стабільності цін на основні види хлібобулочних виробів та контроль за ситуацією на споживчому ринку. Одним з найбільш дієвих механізмів захисту та розвитку конкуренції було здійснення контролю за дотриманням антимонопольних вимог при прийнятті рішень владними структурами, перш за все, шляхом розгляду і погодження проектів цих рішень.

Одним із пріоритетних напрямів у роботі МДА прикордонних областей та районів є питання розбудови Державного кордону України та організації взаємодії з органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України та територіальними підрозділами регіональних митниць. Зокрема, Одеською облдержадміністрацією спільно із районними державними адміністраціями прикордонних районів, Південним регіональним управлінням Державної прикордонної служби України неодноразово проводилися заходи, спрямовані на подальше облаштування Державного кордону України та особливо його українсько-молдовської ділянки, забезпечення належного режиму державного кордону та протидії нелегальній міграції, участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону, подальшого вдосконалення шефства над структурними підрозділами Південного регіонального управління Державної прикордонної служби України тощо.

Крім координаційної взаємодії, досить поширеними на місцевому рівні є контрольні взаємовідносини як різновид субординаційних зв'язків. Як зазначалось, відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» основними повноваженнями МДА є контрольні. У межах моделі державної виконавчої влади, що склалася в Україні, МДА є гарантом ефективності діяльності ТПЦОВВ і мають повне право контролювати за допомогою спеціальних процедур виконання повноважень ТПЦОВВ. Головним завданням контролю в системі взаємовідносин МДА і ТПЦОВВ є забезпечення досягнення цілей та завдань ТПЦОВВ, виявлення результатів впливу ТПЦОВВ на свої об'єкти управління, допущених відхилень від вимог законодавства, від прийнятих принципів діяльності органів державної виконавчої влади та розв'язання причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи державної виконавчої влади на територіальному рівні.

Особливого значення в умовах розвитку державної виконавчої влади на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки між МДА та ТПЦОВВ. При цьому слід зазначити, що визначення терміну «реординація» ще не має достатнього висвітлення в науковій літературі. Проте цей термін все частіше зустрічається в роботах з теорії державного управління, соціології управління тощо [5], та безпосередньо пов'язаний з процесом управління.

В процесі управління (в даному випадку маються на увазі управлінські відносини як на державному, так і на місцевому рівнях), завжди формуються відносини певного різновиду, які мають свою внутрішню структуру з такими самостійними елементами, як суб'єкт, об'єкт, а також повноваження суб'єкта (зв'язки, де відбувається вплив керуючого суб'єкта на об'єкт та характер такого впливу, який визначається повноваженнями управляючого суб'єкта). Однак в процесі взаємодії суб'єкта з об'єктом формується такий різновид правовідносин, де можна говорити не тільки про повноваження суб'єкта відносно об'єкта управління, а й навпаки. Такого роду взаємини обумовлені, перш за все, здійсненням власної компетенції, реалізацією прав та обов'язків, якими наділений об'єкт в силу Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Саме компетенція тієї чи іншої одиниці системи управління передбачає співвідношення (взаємодію) організаційних повноважень керуючих, керованих, співпрацюючих одиниць, що, в свою чергу, свідчить про існування відповідних «структурних зв'язків».

Залежно від типу відносин, які формуються в процесі здійснення управлінської діяльності, можна виділити декілька видів взаємодії МДА та ТПЦОВВ на територіальному рівні, кожному з яких притаманні індивідуальні властивості та особливості. Види взаємодії відповідають типам структурних зв'язків, які виникають між цими органами. Таким чином, крім координаційних та субординаційних (контрольних) структурних зв'язків між МДА та ТПЦОВВ, можна виділити також реординаційні структурні зв'язки, тобто різновид зворотних зв'язків, які виражають повноваження нижчестоящих ланок по відношенню до вищестоящих [6,7].

У процесі взаємодії органів місцевого управління можливі три основні типи реординації:

- ініціативна реординація;
- реординація як «зворотне впорядкування»;
- кореляційна реординація.

Необхідність розглядання взаємодії між МДА та ТПЦОВВ в напрямі реординаційних досліджень обумовлена, перш за все підвищенням ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади в соціально-економічному розвитку регіонів. Так, відповідно до нормативних документів з державної регіональної політики вдосконалення територіальної організації державної влади має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів певними шляхами, одними з яких є поетапне передання повноважень ЦОВВ спеціалізованим державним установам, ТПЦОВВ, МДА, а також удосконалення розподілу повноважень та функцій між ТПЦОВВ, МДА та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів. Вищезазначене наповнює організаційним змістом реординаційні зв'язки або напрями взаємодії, що обумовлено існуванням специфічних повноважень та функцій, як сталих частин поняття «компетенція».

У теперішній час, аналізуючи ефективність управлінської діяльності, можна констатувати, що механізми взаємовідносин між МДА та ТПЦОВВ характеризуються поступовим переходом від субординаційних зв'язків через координаційні до реординаційних.

Література.

1. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Режим доступу [Електронний.ресурс]http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010.

2. Янукович В.Ф. Виступ Президента України Віктора Януковича під час урочистостей з нагоди 20-ї річниці Незалежності України 23 серпня 2011 року Режим доступу [Електронний.ресурс] http://www.partyofregions.org. ua/ru/news/ direct_speech/show/4977.

3. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. Посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К.: НАДУ, 2003. – 254 с.

4. Давтян С. Г., Пойченко А М., Саханенко С. Є. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні: Навчальний посібник / С. Г. Давтян, А. М. Пойченко, С. Є. Саханенко. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.

5. Виконавча влада і адміністративне право / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

6. Дзюндзюк В. Б. Використання принципів суцільноякісного управління в діяльності територіальних органів влади // Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні: Матеріали наук.-практ. конф., 28 лист. та 21 груд. 2006 р. / Голов. ред. В. В. Говоруха / В. Б. Дзюндзюк. – Х., 2007. – С. 124–135.

7. Мартинюк Р. С. Виконавча влада в системі поділу влади в Україні / Р. С. Мартинюк // Держава і право. – 2005. – Вип. 28. – С. 62–68.

УДК 351.862.6(477.75)

Павло Дмитрук

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ АР КРИМ: СОЦІАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто понятійно-категоріальний апарат терміну «інституціоналізація» і сформульовано його авторське визначення. Виявлено місце і роль соціального аспекту у формуванні та функціонуванні механізму державного регулювання економічної безпеки АР Крим. Побудовано математичну модель результуючого управлінського впливу на соціальні аспекти описаного механізму. Вироблені рекомендації щодо зниження рівня соціального розшарування суспільства.

Ключові слова: *інституціоналізація, механізм, модель, суспільство.*

Постановка проблеми

Соціальний аспект є домінуючим фактором конструювання та практичного втілення механізму державного регулювання економічної безпеки і має визначальний характер в системі державного управління.

Реалії сьогодення засвідчують про необхідність нових методів та урахування різних аспектів у дослідженні проблем інституціоналізації механізму державного регулювання економічної безпеки регіонів України. В основу таких методів необхідно покласти аналіз досить складних соціально-економічних процесів, що відбуваються в українському суспільстві, оскільки деструктивні явища внутрішнього характеру становлять реальну загрозу захищеності національних інтересів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Значний внесок у розробку методології наукового пізнання безпеки суспільного розвитку внесли такі вчені, як: А.В. Возженников, А.А. Прохожев, Е. М. Лібанова, А.І. Сухоруков, Лебедєва Н [5], [7],[8], [10] які створили досить серйозну методологічну базу для дослідження впливу соціальних факторів на стабільний розвиток суспільства. Окремо слід виділити групу зарубіжних вчених, які проводили дослідження з даної проблеми, а саме: Симпсон Р., Тернер Дж., Титмонас А., Меркель В., Круассан А., Флігстін Н. [4], [9], [13].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Результати цих досліджень висвітлюють вкрай важливі аспекти впливу соціальних факторів на безпечний суспільний розвиток, але коло їх досліджень значно ширше, між проблема у даному дослідженні. Тому можна констатувати недостатню розробленість проблеми впливу соціальних аспектів на процес інституціоналізації механізму державного регулювання економічної безпеки регіону.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. В Україні відбувається активне обговорення реформ соціальної сфери. Однак на регіональному рівні воно не носить системного характеру. Це особливо відчутно в процесі пошуку шляхів реалізації стратегій подолання бідності, формування середнього класу. Необхідність поглибленого дослідження окресленої проблематики актуалізується відсутністю відповідного комплексного теоретико-методологічного дослідження.

Мета

Мета статті: визначити роль і місце суспільства в процесі інституціоналізації механізму державного регулювання економічної безпеки Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим). Побудувати модель впливу на соціальні аспекти процесу інституціоналізації механізму державного регулювання економічної безпеки АР Крим.

Виклад основного матеріалу

Забезпечення економічної безпеки є невід'ємною функцією кожного регіону і держави та основною сферою діяльності їх інститутів. Вони мають реалізовувати життєво важливі інтереси людини, суспільства, держави, розробляти та здійснювати комплекс заходів щодо захисту їх від впливу зовнішніх і внутрішніх загроз, гарантувати сприятливі умови життя і продуктивної праці громадян.

На думку групи авторів Симпсона Р., Тернера Дж., Титмонаса А., [4, с. 106-108] інституціоналізація розглядається як процес формування різних видів соціальної діяльності в якості соціальних інститутів. Завершенням процесу інституціоналізації є інтеграція нового виду соціальної діяльності в існуючу структуру виробничо-економічних відносин. Завдяки цьому формується певний набір формальних і неформальних санкцій, за допомогою яких здійснюється соціальний контроль за відповідними типами поведінки. Інституціоналізація може бути досліджена з двох основних точок зору. По-перше, як історичний процес зародження і встановлення нових соціальних інститутів, що дає можливість розкрити причини і умови їх виникнення. По-друге, в якості функціонування соціальних інститутів у рамках соціальної системи у зв'язку з процесом адаптації індивідів та колективів до її нормативних вимог, в перебігу

© Дмитрук П.М., 2011.