

Л. Козлова

МОДЕЛЬ П'ЯТИСУБ'ЄКТНОГО УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ

Досліджено проблеми взаємодії між суб'єктами управління в системі місцевого самоврядування на рівні міста. Зазначено, що враховуючи, що до управлінської взаємодії залучаються п'ять основних суб'єктів – органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, громадський та приватний сектори, міжнародні організації та структури, актуально дослідити проблеми, які виникають при їх взаємодії, з метою подальшої модернізації моделі міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, міжрівнева взаємодія, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, приватний сектор, громадський сектор, міжнародні організації.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з різними суб'єктами управління в науці державного управління розглядається з кожним із них окремо, а не в комплексі. Такий підхід обмежує дослідження взаємодії в органах місцевого самоврядування як певної управлінської моделі, яка сформована і функціонує на практиці.

Міжрівнева взаємодія між органами державної влади розглядається у працях В. Бакуменка, Н. Дончик, С. Саханенка та інших. Але такі дослідження стосуються моделі міжрівневої взаємодії у структурі органів виконавчої влади та типу структурних зв'язків і механізмів взаємодії. Проблеми взаємодії саме в органах місцевого самоврядування залишаються малодослідженими.

З метою продовження наукових розвідок щодо дослідження моделі міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування доцільним є визначення основних проблем, які виникають в процесі такої взаємодії.

Мета статті полягає у дослідженні проблем взаємодії між суб'єктами міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування.

На основі проведення аналогії з моделлю міжрівневої взаємодії в органах державної влади (йдеться про органи виконавчої влади), яку детально описує в своїх дослідженнях В. Бакуменко та Н. Дончик, було виокремлено модель міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування [1]. Управлінська модель складається з п'яти суб'єктів управління. Таким чином, виділяються такі рівні взаємодії:

– МРВ-1: взаємодія органів місцевого самоврядування між собою (сюди також віднесено органи самоорганізації населення та ОСББ);

– МРВ-2: взаємодія органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади;

– МРВ-3: взаємодія органів місцевого самоврядування і приватного сектора;

– МРВ-4: взаємодія органів місцевого самоврядування і громадського сектора;

– МРВ-5: взаємодія органів місцевого самоврядування і міжнародних структур та організацій.

Розглянемо проблеми, які виникають у процесі взаємодії на кожному із зазначених рівнів.

МРВ-1 (взаємодія органів місцевого самоврядування між собою): проблеми взаємодії в цьому секторі полягають у слабкості структурних зв'язків або їх відсутності між органами місцевого самоврядування різних рівнів, що зображено на рис. 1.



Рис. 1. Взаємодія органів місцевого самоврядування між собою

Розглянемо такі управлінські зв'язки на прикладі муніципалітетів. З рисунку видно, якщо на рівні міської ради та обласної ради існують структурні зв'язки, то між міською радою та районною або сільською і селищною вони відсутні. Фактично для вирішення питань місцевого значення міська рада має звертатися до обласної або районної ради, насамперед якщо йдеться про приміські агломерації та органи місцевого самоврядування, які управляють ними. А між тим, така взаємодія є необхідною, оскільки пов'язана з вирішенням спільних питань, найперше – соціально-економічного розвитку як міст, так і приміських територій. Такі питання пов'язані із передачею території до комунальної власності міст, вивезенням та утилізацією сміття, організацією та розширенням міських цвинтарів, ринків або торговельних майданчиків, розміщенням промислових підприємств тощо.

Взаємодія між сільською або селищною радою та міською радою відбувається не безпосередньо, а шляхом взаємодії за участю районної ради або обласної. Доцільно зауважити, що така багаторівнева взаємодія є доцільною при виникненні спірних питань. Як приклад, можна навести взаємодію між Калуською міською радою та Голинською сільською радою щодо місцевого бюджету. Річ у тім, що у 2012 р. підприємство “Калуський хлібокомбінат” перереєструвалося у місті, а тому податок із доходів фізичних осіб почав надходити до міського бюджету. Для сільради та району – це значні збитки та недоотримання у їхні місцеві бюджети (сільська рада отримувала 25% (а це становило 150 тис. грн у 2011 р.), районна – 50% від цих надходжень). Починаючи з 2012 р., місто отримує 75%. Міська рада виділила для сільського бюджету компенсацію у 150 тис. грн, але надалі питання залишилися відкритим [2]. Це лише один із прикладів того, наскільки багато неврегульованих питань у відносинах між органами місцевого самоврядування

різних рівнів. З децентралізацією державного управління проблеми взаємодії між органами місцевого самоврядування будуть посилюватися.

МРВ-2 (взаємодія органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади): проблеми взаємодії стосуються розподілу та делегування повноважень, підзвітності та підконтрольності, дублювання функцій. Ці питання є предметом досліджень багатьох відомих вчених, і в державному управлінні є широко висвітленими, тому не будемо зупинятися на них детально [3 – 6]. Зазначені проблеми полягають у сфері взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування одного рівня, як-от районна рада та райдержадміністрація, обласна рада та обласна державна адміністрація. У теорії державного управління достатньо довго відбувається дискусія щодо подальшого напрямку реформування таких відносин, йдеться про ліквідацію однієї з цих двох структур [7, 8]. Модель взаємодії органів муніципальної влади з органами виконавчої влади зображено на рис. 2.



Рис. 2. Взаємодія міської ради з органами виконавчої влади

Як зазначають автори аналітичної доповіді, основними проблемами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є [9]:

1. Суттєве обмежене самоврядування в Україні як права та можливості територіальної громади, за винятком міст обласного значення: на рівні районів та областей через відсутність закріплення належного правового статусу громади та власних виконавчих органів й, відповідно, власних ресурсів; на базовому рівні – через відсутність достатніх матеріальних ресурсів та обмеження бюджетної самостійності.

2. Подвійний статус місцевих державних адміністрацій як складників вертикалі державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих рад. Відповідальність місцевих ОДА перед органами виконавчої влади вищого рівня та перед представницькими органами областей та районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами, насамперед у період вертикальної коабітації.

3. Неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг.

З одного боку, це відповідає вимогам, встановленим для України ратифікованими міжнародними документами. З іншого боку, такий перелік повноважень зумовлює великий розмір витрат із місцевих бюджетів, що призводить до зменшення фінансової спроможності територіальних громад.

4. Недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень, Рахункова палата України – діяльність центральних органів державної влади, а нагляд з боку Прокуратури України викликає зауваження з боку міжнародних організацій, членом яких є Україна.

5. Компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України та інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів.

МРВ-3 (взаємодія органів місцевого самоврядування і приватного сектора): проблеми взаємовідносин пов'язані з домінуванням таких умов ведення бізнесу, за яких зберігається необхідність мати вплив на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Якщо представники приватного сектора втрачають вплив в органах муніципального управління – це прямий шлях до втрати свого бізнесу або ускладнень у його діяльності. Таким чином, для того, щоб захищати власні або спільні бізнес інтереси, необхідно або бути безпосередньо представленим у міській раді (виступати як депутат міської ради), або мати лобістів своїх інтересів (це стосується впливу на міських голів, їх заступників, тобто тих посадових осіб, від яких залежить прийняття необхідних рішень) (рис. 3) [10, 11].

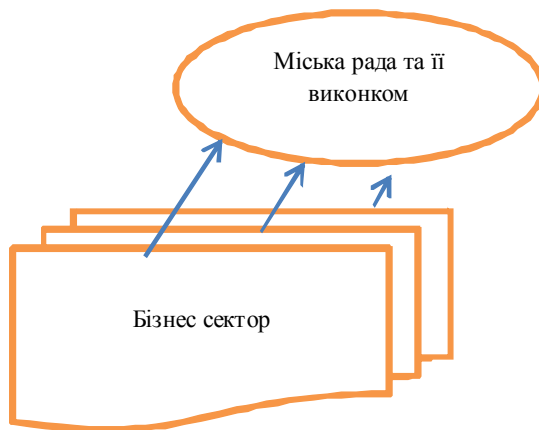


Рис. 3. Взаємодія міської ради із бізнес-сектором

Розвиток країни в європейському напрямку вимагає створення таких прозорих та зрозумілих умов ведення бізнесу, за яких необхідність перебувати безпосередньо в органах муніципального управління стане не актуальною. І на сьогодні питання, які стосуються подальшого реформування таких відносин та створення сприятливих умов для ведення бізнесу усіх форм, знову стають актуальними. Запровадження належного середовища не лише слугує запорукою розвитку бізнесу в містах, але й наповнення місцевих бюджетів, залучення інвестицій, розвитку вільних економічних або спеціальних зон (чи якихось інших альтернативних ареалів) – це з одного боку. З іншого – розвиток та реформування

взаємодії органів місцевого самоврядування із бізнес сектором пов'язані з такими механізмами державного управління, як брендінг та маркетинг територій. На мою думку, організаційна роль в реалізації таких завдань належить органам муніципального управління, а ініціативна, креативна, консультативна функції (пошук шляхів найкращого вирішення проблемних питань тощо) – бізнес сектора. Головна мета – створити рівні умови для всіх представників бізнес сектора міста в прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні.

МРВ-4 (взаємодія органів місцевого самоврядування і громадського сектора): проблеми в такій взаємодії пов'язані із нерозвиненістю громадських організацій в містах, їх залежність від міжнародних грантів, слабкістю їх впливу на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні [12]. Схему взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадським сектором зображено на рис. 4

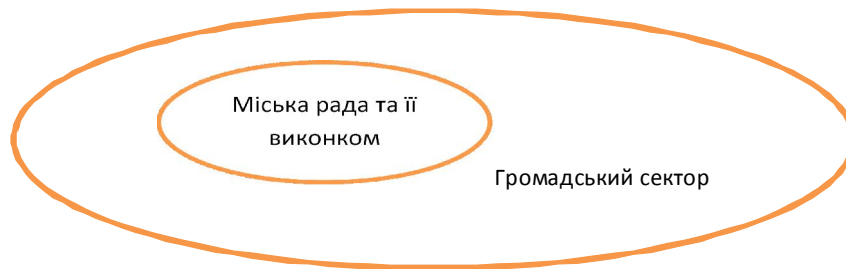


Рис. 4. Взаємодія міської ради та громадського сектора

Відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади. За таких умов необхідною вимогою є забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянам. Як відзначають автори посібника, забезпечення ефективності такої взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають:

- зв'язок членів представницьких органів на місцях (депутатів місцевих рад) з громадою;
- прозорість функціонування органів місцевого самоврядування;
- відповідальність депутатів місцевих рад перед територіальною громадою;
- ефективність систем адміністрування місцевих коштів [13].

Якщо ефективна інституційна організація місцевого самоврядування – це, насамперед, сфера відання центрального рівня державного управління, який є відповідальним за створення для цього належних правових умов, то ефективність механізмів взаємодії між владою та населенням на муніципальному рівні напряму залежить як від правових основ, так і від обраних на місцях способів реалізації наданих законом можливостей.

На нашу думку, діяльність громадських неурядових організацій є швидше декларативною, аніж дійсно впливовою на місцевому рівні. Насправді відсоток міських організацій громадського сектора, про які обізнана більшість населення, незначний. Усе це вимагає нових підходів до взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, найперше в контексті запровадження засад проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування, чому присвячена окрема стаття автора. Від

наявності розвинутого громадського руху залежить можливість делегувати деякі повноваження органів місцевого самоврядування неурядовим організаціям (стосується соціальних, культурних питань, молодіжної політики тощо), як це відбувається у країнах ЄС.

МРВ-5 (взаємодія органів місцевого самоврядування і міжнародних структур та організацій): ці питання взагалі найменш врегульовані в системі місцевого самоврядування. У ст. 35 Закону України “Про місцеве самоврядування” йдеться про те, що в сфері зовнішньоекономічної діяльності до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: власні (самоврядні) повноваження (укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; сприяння зовнішньоекономічним зв’язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; сприяння у створенні на основі законодавства спільних із іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об’єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць) та делеговані повноваження (організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі; створення умов для належного функціонування органів доходів і зборів, сприяння їх діяльності; забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов’язань України) [14].

Загалом процес встановлення міжнародних і зовнішньоекономічних зв’язків органами місцевого самоврядування та засади міжнародної діяльності не врегульовані законом, що ускладнює визначення співвідношення інтересів держави і територіальних громад у сфері міжнародного міжмуніципального та іншого співробітництва. Головним суб’єктом міжнародних відносин є держава, але на практиці органи місцевого самоврядування, особливо великих міст, беруть активну участь у міжнародному співробітництві, як і в зарубіжних країнах. Таке співробітництво відбувається на основі прямих міжмуніципальних зарубіжних зв’язків [15]. З метою подальшої європеїзації державного управління на муніципальному рівні необхідно унормувати та уніфікувати технології співпраці з міжнародними структурами та організаціями.

Висновки

На кожному із визначених рівнів взаємодії органів місцевого самоврядування наявний комплекс проблем, які потребують вирішення. Аналіз взаємовідносин органів місцевого самоврядування з позицій п’яти суб’єктного управління дає змогу будувати та досліджувати відповідну модель взаємодії. Це є актуальним з позицій подальшої децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень та посилення ролі органів місцевого самоврядування в розвитку територіальної самостійності та реальної здатності взаємодіяти на основі європейського принципу субсидіарності.

Перспективи подальших наукових розвідок пов’язані із визначенням форм взаємодії між органами місцевого самоврядування та іншими суб’єктами управління.

Література

1. Дончик Н. П. Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління / В. Д. Бакуменко, Н. П. Дончик // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 9.

2. Пілянська О. Місто знову фінансує сільські ради [Електронний ресурс] : інформ. повідомл. для телеканалу "Вікна" від 30.07.2012 р. — Режим доступу : <http://vikna.if.ua/index.php?/news/category/articles/2012/07/30/9641/view>.
3. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація [Текст] : монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник ; кол. авт. : В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко [та ін.]. — К. : Вид-во УАДУ, 1997. — 448 с.
4. Державне управління: основи теорії, історії і практика [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа [та ін.] ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
5. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку [Текст] : навч. посіб. / кол. авт. : Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк [та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. ; Івано-Франківськ : ЗАТ "Нічлава", 2003. — 288 с.
6. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи [Текст] : монографія / В. В. Корженко, Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Корженка. — Х. : Магістр, 2004. — 216 с.
7. Коліушко І. Відмовитися від ОДА Україна може тільки восени [Електронний ресурс] : коментар Голови правління Центру політико-правових реформ "Gazeta.ua". — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publiczna-administratsiia/orhany-vykonavchoi-vlady/1621-vidmovytsia-vid-oda-ukraina-mozhe-tilky-voseny-ihor-koliushko.html>.
8. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : Проект Закону України № 3207-1 від 01.07.2003 р. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15410.
9. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні [Текст] / Національний інститут стратегічних досліджень. — К. : [б. в.], 2011. — С. 38, 39.
10. Сушко О. Українські фінансово-промислові групи в політико-економічних процесах [Електронний ресурс] / О. Сушко, О. Лісничук ; Інтернет Холдинг Олега Соскіна. — Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2003/6/20030608.html>.
11. Телешун С. Політико-економічні інтереси "груп впливу" та "лобізм по-українськи" (окремі аспекти) / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович // Право України [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 108, 109.
12. Бабінова О. Шляхи та перспективи підвищення ефективності взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування України з громадськістю / О. Бабінова // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (24 листопада 2004 р.). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. — С. 31, 32.
13. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посібник. — К. : Ленвіт, 2012. — С. 6.
14. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 270/ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
15. Петренко О. М. Міжнародна діяльність органів місцевого самоврядування як складова частина зовнішньої політики держави / О. М. Петренко // Управління розвитком [Текст]. — 2012. — № 17. — С. 39—41.

L. Kozlova

**PROBLEMS OF CO-OPERATION BETWEEN AGENTS OF MANAGEMENT
IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

The article is devoted to the research of problems of co-operation between the agents of management at the city level in the system of local self-government. Taking into account the fact that the five basic subjects of co-operation: local self-government bodies, executive authorities, public and private sectors, international organizations and structures are involved in administrative interaction, it is important to study the problems arising in their interactions for the purpose of modernization of the model with cross-level interaction in local government bodies.

Key words: local self-government, municipal management, cross-level co-operation, local self-government bodies, executive authorities, private sector, public sector, international organizations.