

С. В. Циц,

кандидат наук з державного управління, начальник юридичного відділу апарату,
Хмельницька обласна державна адміністрація

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

FEATURES OF THE INTERACTION OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS AND LOCAL AUTHORITIES

У статті досліджено теоретичні аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Окреслено проблеми інституційного та нормативно-правового врегулювання відповідної взаємодії.

The article examines the theoretical aspects of the interaction of local state administrations and local governments. The problems of institutional and regulatory framework of the corresponding interaction are outlined.

Ключові слова: взаємодія, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, форми взаємодії, структурні зв'язки, проблеми взаємодії.

Key words: interaction, local administrations, local governments, forms of interaction, structural relations, problems of interaction.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У період розвитку української державності особливої актуальності набули питання побудови та діяльності системи місцевих органів влади, оскільки вони максимально наближені до населення і безпосередньо втілюють у життя норми Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів.

Місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад є різними за своєю юридичною природою системами місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. У свою чергу, останні є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення в діяльності органів місцевого самоврядування.

Питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями досить складне і зумовлено рядом обставин: різним обсягом повноважень у сфері місцевого управління; спільністю завдань, які постають перед місцевими органами публічної влади; різними методами діяльності місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування; взаємозалежністю кінцевих результатів їх спільної діяльності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сучасна наука приділяє достатньо уваги вивченню інститутів публічної влади. Науковий інтерес представляють ряд праць, які об'єднують спільний підхід до розгляду взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (М.Баймуратов, О.

Батанов, П. Білик, В. Бичек, В. Борденюк, І. Грицяк, В. Єрмолін, І. Дробот, В. Кампо, А. Крусян, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Пухтинський, Р. Соболев та інші). Зазначені роботи висвітлюють лише окремі аспекти проблеми взаємодії місцевих органів влади, тобто відсутнє комплексне дослідження, яке спиралося б на теоретичну та практичну бази.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є здійснення теоретичного аналізу основ взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (у ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79) [1] та Законі України "Про місцеві державні адміністрації" (у ст. 17, 18, 19, 21, 25, 28, 35, 44) [2]. Виходячи з потреби організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування, ці закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак розмежування не досить чітке. У двох законах 16 повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюються повністю і 12 — частково [3].

Окрім того, у зазначених нормативно-правових актах не визначено поняття взаємодії.

Філософський підхід вивчає "взаємодію" як філософську категорію, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, взаємозв'язки між різними об'єктами, характеристику форм людської події, людської діяльності і пізнання, їх взаємну зумовленість,

зміну стану, взаємовплив, а також породження одним об'єктом іншого. Так, взаємодія являє собою вид безпосереднього чи опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього відношення зв'язку; вона є універсальною формою руху, становлення, розвитку процесу, що визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи [4; 5].

У теорії управління взаємодію розглядають у контексті таких підходів: системного, функціонального, методологічного та процесуального. Так, О. Безпалько з позицій системного підходу визначає взаємодію як систему взаємно обумовлених індивідуальних дій, що пов'язані причинною залежністю [6, с. 58]. М. Биргеу у межах функціонального підходу при визначенні взаємодії вказує на комплексний характер поняття, що охоплює спілкування, взаємозв'язок, взаємодопомогу при вирішенні спеціальних управлінських завдань та є принципом діяльності органів влади [7, с. 8]. Представник методологічного підходу К. Карлсон взаємодію розглядає як універсальний метод, який дозволяє використовувати можливості сторін, об'єднуючи їх зусилля для ефективної реалізації державної політики [8, с. 28]. Ю. Сурмін, аналізуючи процесуальний підхід у визначенні взаємодії органів влади із суб'єктами громадянського суспільства, наголошує на тому, що ця взаємодія складається з двох зустрічних впливів: держави на громадянське суспільство і громадянського суспільства на державу [9, с. 348].

Таким чином, взаємодія — це певний вид взаємозв'язку суб'єктів, які вирішують єдині або спільні завдання. Вона є впливом місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування один на одного в процесі досягнення поставлених цілей і є інтегруючим фактором їх об'єднання в певну цілісну систему, яка в процесі функціонування змінюється порівняно з первинним станом.

Звертаємо увагу, що взаємодія має свої ознаки, які дозволяють виявити її суть та відмежувати від схожих явищ. Виділення тієї чи іншої ознаки залежить від багатьох факторів, серед яких — розуміння взаємодії у широкому та вузькому значенні, співвідношення координації і взаємодії, врахування чи неврахування філософських аспектів цього процесу, взяття за критерій суб'єктивних чи об'єктивних факторів, а також сфера здійснення заходів по взаємодії. У сфері державного управління можна виділити наступні ознаки:

- взаємодія — це діяльність;
- наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами;
- спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів;
- наявність нормативно-правової бази взаємодії;
- стан, який займають суб'єкти в ієрархії системи;
- зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії;
- сумісна діяльність.

В основі теорії і практики взаємодії місцевих органів управління лежать принципи їх конституційно-визначеної самостійності, поєднання централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації публічної вла-

ди, діалектичний взаємозв'язок державного (загального) і місцевого інтересів, а також виділення питань державного і місцевого значення.

Взаємодія між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування здійснюється у таких формах:

а) інституційні — створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих — з метою координації дій місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування з питань створення та функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків розпорядженням голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 10 квітня 2012 року № 85/2012-р створено відповідну Регіональну раду [10]);

б) правові — прийняття спільних актів (наприклад, спільне розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації та голови обласної ради від 12 листопада 2003 року № 420/2003-рс “Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу “Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку” в області” [11]), участь у розробці певних правових актів (зокрема, рішень (постанов, розпоряджень) Кабінету Міністрів України);

в) організаційні — проведення спільних заходів (розширених колегій місцевих державних адміністрацій, розширених засідань президій рад, семінарів, конференцій, круглих столів, звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб місцевих державних адміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і службовців місцевого самоврядування у роботі державних адміністрацій; організаційні форми, хоча й пов'язані з компетенцією відповідного суб'єкта управління, однак цей зв'язок не має безпосереднього характеру, тому що нормами права у цьому випадку регламентується тільки загальна процедура здійснення цих дій;

г) інформаційні — обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування засобів масової інформації тощо);

г) матеріально-фінансові — спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій (зокрема, співзасновниками обласної газети “Подільські вісті” є Хмельницька обласна рада та облдержадміністрація).

Існуючі форми взаємодії органів влади також умовно можна поділити на статичні та динамічні, виокремлюючи при цьому такі, як узгоджена діяльність, ділове співробітництво, діловий контакт.

Форми взаємодії тісно взаємопов'язані між собою. На практиці досить важко виокремити ту чи іншу форму в чистому вигляді. Так, правотворча діяльність не може здійснюватись без урахування результатів інформаційної чи організаційної діяльності. Проте кожна форма має своє призначення, відіграє певну роль у процесі виконання завдань, що стоять перед місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, і водночас опосередковує лише частину змісту їх діяльності при взаємодії. Отже, найбільший ефект може бути досягнуто лише за умови їх комплексного використання, з урахуванням конкретного змісту та характеру взаємодії. Крім того, успішне розв'язання

завдання такого характеру багато в чому залежить від суб'єктивних факторів, наприклад, від рівня професійної підготовки посадових осіб цих органів. Не менше значення має й зміст норм законодавства, що визначає компетенцію цих органів.

При здійсненні взаємодії можуть створюватись такі види структурних зв'язків: координаційні (відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям), субординаційні (наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям), реординаційні (наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління).

Звертаємо увагу, що сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші — економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші.

Таким чином, тісна співпраця органів влади на місцях повинна приносити позитивні наслідки (структури повинні доповнювати один одного), у результаті яких місцеві державні адміністрації забезпечуватимуть умови, необхідні для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконуватимуть чимало функцій суто державного характеру.

На жаль, сучасна практика свідчить, що органи місцевого управління (органи виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування) віддають перевагу самостійності, навіть ізольованості, а не взаємодії. Натомість світовий досвід доводить протилежне: "... один рівень управління не може функціонувати в ізоляції. Виникаючі проблеми вимагають негайного розв'язання у більшості випадків — об'єднання зусиль двох і більше рівнів управління" [12, с. 208].

Серед головних чинників, що негативно позначаються на відносинах між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, слід виокремити людський фактор. Ефективність взаємовідносин значною мірою залежить від професійних якостей керівників, їх здатності до діалогу та пошуку компромісів.

Окрім того, існують проблеми інституційного та нормативно-правового врегулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування:

- нечіткий розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу;
- відсутність чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень;
- пряме втручання місцевих органів виконавчої влади у справи територіальних громад;
- недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

ВИСНОВОК

При вирішенні окреслених проблем взаємодія владних структур на місцях забезпечуватиме реалізацію державної політики, яка направлена на розвиток регіону та захист прав і свобод жителів відповідної

адміністративно-територіальної одиниці.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є дослідження координації як функції в діяльності місцевих органів державної влади з метою вдосконалення взаємовідносин місцевих органів влади.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print1356557654971037>
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/print1356557654971037>
3. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2010. — 400 с.
4. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. — 2-е изд. — М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт, 1998. — 1456 с.
5. Современный философский словарь / Под общей ред. д. ф. н. профессора В.Е. Кемерова. — 2-е изд., испр. и доп. — Минск: Панпринт, 1998. — 1064 с.
6. Безпалько О.В. Соціальна робота в громаді: навч. посіб. / О.В. Безпалько. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 176 с.
7. Биргеу М.М. Деякі аспекти організації взаємодії в діяльності поліції Республіки Молдова щодо профілактики злочинів / М.М. Биргеу // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — 2004. — № 26. — С. 7—13.
8. Carlson C. Negotiated investment strategy: mediating intergovernmental conflict / C. Carlson // National forum: The phi kappa phi Journal. — 1983. — Vol. 63. — P. 28—29.
9. Сурмін Ю. Концепція системи взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства / Ю. Сурмін // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2006 р.: у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В.М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — Т. 1. — С. 346—350.
10. Про утворення Регіональної ради з питань створення та забезпечення функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків: розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 10 квітня 2012 року № 85/2012-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.adm.km.ua/index1.php?link=287>
11. Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу "Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку" в області: розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації та голови обласної ради від 12 листопада 2003 року № 420/2003-рп // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. — 2012.
12. Музиченко Г.В. Децентралізація державного управління в ході адміністративної реформи / Г.В. Музиченко // Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними та політичними про-