

УДК 352.072

Степан Давтян*доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент***ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті аналізуються й зіставляються різні позиції і точки зору щодо ефективності функціонування органів публічної влади в цілому і її складових.

Ключові слова: публічна влада, управління, розподіл влади, місцеве самоврядування, удосконалення державного управління.

Stepan Davtyan*Associate Professor of the Department of Public Administration and Regional Study of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration***INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES
AS A CONDITION OF GOOD GOVERNANCE**

In the article the different positions and points of view regarding the efficiency of public bodies' functioning and their constituents are analysed and compared. For the post-Soviet countries, the specific issues of the functioning of the system of executive power were critically important for comparative analysis of the legal systems or legal institutions of individual countries. This is due to the lack of Ukrainian positive experience, and need to actively use foreign experience in organizing the activities of the authorities.

The authors who studied foreign models focused on the effectiveness of public administration in Western European countries. That allowed arguing that adapting approaches to the structure of the territorial arrangement of these states would allow Ukraine to increase the efficiency of public authorities.

The research of the theoretical foundations of public power, ways of reforming and improving public administration became the goal of the numerous researches.

The analysis of public administration in the article is carried out through an analysis of its nature, organizational and structural aspects of the interests of power - the state - the state administration.

The paper reveals the problem of managerial organization in all its diversity, organizational aspects of managerial relations. It concerns theoretical and methodological principles of reforming public administration, solving problems of efficiency in the public sphere, the role of democracy and its relationship with management.

Some attention is paid to the status of executive power, in particular, the territorial structures of central bodies as components of centralized management in some of its branches (state treasury, tax inspection, statistics administration, etc.), and local state administrations. Much attention is paid to the issues of state regulation of territorial development, ways of reforming the local level of governance. It is said not about the system of self-government, but rather about the system of governance at the local level, which, despite the regional conditions, is homogeneous. Analyzing the activities of executive authorities at the territorial level, the implementation of rule-making and control functions, ensuring the protection of the interests of the population are of great importance.

The necessity to revise the relationship between cities and oblast within law is provided. It is stated the problem of relations between different subjects of state administration is exclusively complicated. In this context, the problem of the optimal arrangement of public power, in particular in the unitary state as Ukraine, is considered by modern researchers as relevant.

The mutual connection of local executive bodies, territorial subdivisions of central executive bodies and local self-government bodies is already evident as public authorities perform a common function – that is local management. For its optimal implementation, mutual support of these "consolidated" bodies in the system, coordination of their actions is required under conditions of effective, decentralized management of territories. Interaction is a necessary, objectively determined, legally defined connection of independent public authorities, their mutual support, cooperation of administrative efforts in order to implement a coherent effective and efficient management of issues of local importance within the Constitution and laws of Ukraine.

Key words: public power, management, distribution of power, local self-government, improvement of state administration.

Постановка проблеми. У другій половині ХІХ століття в Європі починаються реформи в системі влади. З'являються теорії організації влади на місцях, в основі яких лежить система взаємовідносин між органами влади. На базі цих теорій створюються відповідні моделі владних взаємовідносин, які мають свої особливості в кожній конкретній країні.

Сама категорія «відносини між органами публічного управління» («intergovernment relations») виникла в західній, в першу чергу, в американській науці державного управління, через реалізацію в публічній системі політичного принципу розподілу влад.

Концепція міжурядових зв'язків виникає у 30-х роках ХХ ст. у зв'язку з прийняттям адміністрацією США «Нового курсу...» і зусиллями федеральних органів управління, спрямованих на подолання економічного і суспільного занепаду періоду Великої депресії. Одним із шляхів виходу з кризи було визначено об'єднання можливостей публічних органів різного статусу та рівня, чому заважали численні конституційні обмеження. Відносини між органами публічного управління, таким чином, були пов'язані зі стратегічною політикою, тобто вибором напрямку діяльності й оцінкою її практичних результатів. Сутички Д. Франкліна Рузвельта з Верховним Судом США з приводу запропонованих ним різноманітних програм соціального забезпечення, а також його намагання уникнути судового оскарження своїх дій й стали типовим проявом «політики відносин між органами публічного управління», що згодом дістало наукового осмислення. Виникнення концепції міжурядових зв'язків було обумовлено також ідеями «активного державного управління», що виникли на протиположності ліберальним моделям в період 30-х років ХХ ст.

Таким чином, категорія «відносини між органами публічного управління» досить давно поширена серед службовців і вчених США. Однак вона досі не має чіткого формального та наукового визначення.

Про наявність існуючих проблем у питаннях взаємодії органів публічної влади свідчить і виданий 9 грудня 2010 року з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Аналіз досліджень і публікацій, виклад основного матеріалу дослідження.

Вперше зазначена категорія виникає в статті К. Снайдера про державне управління на окружному і міському рівнях [1]. Серед сучасників К. Снайдера, які займалися вивченням відносин між органами публічного управління, найбільш помітним дослідником був У. Гравс, якій працював редактором спеціального випуску часопису «Annals», що так і називався «Відносини між органами публічного управління у США». У 25 статтях збірника були розглянуті відносини між федеральними; федеральними і штатним; штатними, федеральним і місцевим; штатним і місцевим рівнями управління. Однак жоден із авторів цього збірника так і не надав визначення терміну «відносини між органами публічного управління» [2].

Загальне вживання терміна було розпочато в 50-х роках ХХ ст., коли Конгрес США двічі застосував його в текстах нормативних документів. У 1953 р. була заснована Комісія з відносин між органами публічного управління (Комісія Кестнбаума), яка проводила дослідження відносин між органами влади, що існували на загальнодержавному, штатному і місцевому рівнях, яка більше тридцяти років спостерігала за тенденціями міжурядових відносин в управлінні, провела десятки досліджень і виробила сотні рекомендацій зі стратегії відносин між органами публічного управління.

Протягом 60-90-х років ХХ ст. використання поняття «відносини між органами публічного управління» в офіційних колах збільшилось, термін став застосовуватися на всіх рівнях: федеральному, штатному і місцевому. Наприклад, у 1968 р. Конгрес прийняв Закон про співпрацю між рівнями управління. Серед інших вимог цей закон дозволив органам влади регіонального і штатного рівнів здійснювати перевірку заявок на федеральні субсидії від будь-яких місцевих підрозділів державного управління. Законом про персонал 1970 року було передбачено можливість виділення коштів з федеральних фондів на професійну підготовку чиновників штатного і місцевого рівнів, тимчасове переміщення працюючих чиновників в органах влади федерального, штатного і місцевого рівнів.

До 1970 р. майже всі штати заснували виконавчі агентства або призначили чиновників спеціально для забезпечення роботи по взаємодії органів публічного управління різних рівнів. Багато хто з них зробив акцент на відносинах штат-центр, але деякі штати створили самостійні департаменти місцевих справ, що займаються відносинами штат-графство. Федеральні аналітичні матеріали 1969 р. показали, що 16% міст з населенням більше 10 тис. осіб мали в штаті фахівця з відносин між органами публічного управління; в 52 % міст з населенням більше 100 тис. також були такі координатори. До 1975 р. пропорція збільшилася до 39 і 76 % відповідно. До того ж у 1975 р. 69 % графств з населенням більше 50 тис. осіб мали координаторів з відносин між різними рівнями державного управління. У 1980 р. вже кожен штат мав агентство або особу, що займалися виключно відносинами між органами публічного управління, а на початку 90-х – кожне місце з населенням понад 100 тис. мешканців [3, с. 238].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття.

Якщо проаналізувати більшість наукових праць американських вчених, які присвячені питанням відносин між органами публічного управління, то категорію «відносини між органами публічного управління» можна визначити як різноманітні зв'язки, взаємодії, взаємозалежності та впливи, що існують між посадовими особами, як виборними, так і призначеними, які обіймають посади в органах публічного управління всіх типів і всіх рівнів, а також там, де найважливішими питаннями державної діяльності є фінансові, стратегічні і політичні проблеми. Отже, за висновками американських вчених для того, **щоб краще зрозуміти процеси американського правління, потрібно використовувати концепцію відносин між органами публічного управління (курсив наш – авт.).**

Відомо, що радянський політичний режим відкидав принцип розподілу влад й тому проблематика взаємовідносин між органами публічного управління, у тому числі на територіальному рівні, є відносно новою для вітчизняної науки, хоча, як відомо, вже у другій половині ХІХ століття з'являються теорії системи влади («общинна теорія», «вільної громади», «господарська», «громадівська», «господарсько-громадівська», «державницька» та ін.), які різняться одна від одної ступенем самостійності самоврядних громад.

Заслуговує на увагу дослідження у цьому напрямку російських дослідників дореволюційного періоду О. Васильчикова, М. Лазоревського, В. Лешкова та ін. Так, пропозиції О. Васильчикова об'єднати публічний характер державної влади й самоврядування, як особливої форми цієї влади, обумовлюється характером справ, які за своєю суттю відмінні від справ державного управління, В. Лешкова – враховуючи різницю природи держави й місцевого самоврядування, розглядати органи самоврядування як незалежної від держави, М. Лазоревського – про те, що місцеве самоврядування є

децентралізованою формою державної влади (управління), самостійність якого повинна бути забезпечена системою юридичних гарантій [Цит. за: 4], і сьогодні не втрачають своєї актуальності.

Розвиток місцевого самоврядування в 90-х роках ХХ ст. сприяв виникненню інституційних протиріч та непоодиноким конфліктам між органами державної влади та місцевого самоврядування, що викликало відповідний науковий інтерес.

Для пострадянських країн специфічною рисою розробки питань функціонування системи виконавчої влади стало звернення перш за все до проблем порівняльного аналізу систем права чи правових інститутів окремих країн (наприклад, роботи В. М. Шаповала та ін.).

На думку автора даної статті, це пояснюється відсутністю власного позитивного досвіду, що примушувало активно використовувати зарубіжний досвід організації діяльності органів влади (курсив наш – авт.).

Автори, які досліджували зарубіжні моделі, у першу чергу наголошували на ефективності державного управління в країнах Західної Європи, це давало їм підстави стверджувати, що адаптація підходів до структури територіальної організації влади цих держав дозволить Україні підвищити ефективність діяльності органів публічної влади.

Дослідження теоретичних основ публічної влади, шляхів реформування та удосконалення державного управління стало метою колективу авторів під керівництвом відомого українського дослідника В. В. Цветкова. Аналіз державного управління в роботі здійснюється через аналіз його сутності й природи, організаційно-структурних аспектів зв'язків інтересів влади – держави – державного управління. У роботі розкривається наукове дослідження проблеми організації управління в усьому її розмаїтті, організаційні аспекти управлінських відносин. Йдеться про теоретико-методологічні засади реформування державного управління, розв'язання проблем ефективності у публічній сфері, ролі демократії та її зв'язку з управлінням. Окремо розглядаються статус виконавчої влади, зокрема, територіальні структури центральних органів як складових ланок централізованого управління в окремих його галузях (державне казначейство, податкова інспекція, управління статистики тощо), та місцеві державні адміністрації. Чимало уваги приділяється питанню державного регулювання територіального розвитку, шляхам реформування місцевого рівня врядування. Можна погодитися з висновками авторів про те, що зараз можна говорити не про систему реального самоврядування, а доречніше говорити про систему управління на місцевому рівні, яка, незважаючи на регіональні умови, однорідна. Аналізуючи діяльність виконавчих органів влади на територіальному рівні, автори згаданої монографії зазначають, що вони мають зосередитися на виконанні нормотворчих і контрольних функцій, забезпеченні захисту інтересів населення. Серед функцій, що реалізуються виконавчою владою, авторами виділяються основні блоки щодо життєзабезпечення території, у відповідності до яких, з урахуванням місцевої специфіки, має визначатися структура органів, що необхідні для їх ефективного виконання [5, с. 188-190]. Наголошується на необхідності перегляду встановленого законом порядку взаємовідносин між містами і областю.

Проте в цій, досить ґрунтовній роботі, на думку автора даної статті, так і не знайшла свого повного аналізу проблема взаємовідносин між різними суб'єктами державного управління, автори зосередилися виключно на субординаційних зв'язках між органами державної влади, залишивши координаційні та реординаційні зв'язки взагалі поза увагою (курсив наш – авт.).

У даному контексті заслуговує на увагу проблема оптимальної організації публічної влади, зокрема в унітарній державі, якою є наша держава, що розглядається сучасними дослідниками. Так, Р. А. Колишко [6] досліджує феномен децентралізації публічної влади як основний чинник її оптимізації. Розглядаючи складові процесу децентралізації публічної влади, він виділяє його етапи, фази та стадії. Крім цього, виділяються основні принципи процесу децентралізації публічної влади, досліджуються тенденції його розвитку. Цитований автор досить аргументовано обґрунтовує необхідність збереження балансу публічної влади

під час її децентралізації, що за допомогою спеціальних механізмів призводить до ефективної взаємодії всіх рівнів публічної влади. Автор називає основні з них: розподіл та роздержавлення власності, формування регіональних та місцевих бюджетів, систему оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини.

Р. А. Колишко визначає публічну владу в суспільстві як відносно сталу організацію внутрішніх зв'язків між складовими єдиного соціального організму у визначений проміжок часу з єдиними принципами управління та ієрархічності. При цьому автор досліджує три види влади – централізований, гіперцентралізований і децентралізований. Зазначену типологію ми повністю сприйняли, досліджуючи, у подальшому, проблематику взаємовідносин між органами державної виконавчої влади. Можна погодитися із твердженням автора, що державна влада має природну тенденцію до централізації, але противагою цьому може стати активність суб'єктів децентралізації публічної влади: первинні (народ) та безпосередні (органи місцевого самоврядування). Крім цього, думається, тенденції централізації можуть бути подолані через механізми деконцентрації, що, на жаль, не досліджені Р. А. Колишко.

Цікавою уявляється і позиція В. Я. Малиновського, який обґрунтовує доцільність використання функціонального підходу для вирішення багатьох суттєвих проблем організації виконавчої влади та її правового регулювання. В основі розвитку державного управління та його організаційних форм лежать суб'єктивні та об'єктивні фактори, впливова роль яких проявляється через функції управління. Тому вирішення питання порядку взаємовідносин, характеру і об'єму повноважень кожного окремого органу виконавчої влади та їх структурних підрозділів, посадових осіб залежить від поставлених перед ними цілей, завдань, їх складності, а також від ролі та місця управлінських функцій. Внаслідок цього, функціональну детермінованість управлінської організаційної структури можна вважати засадничою парадигмою оптимізації функцій конкретних органів виконавчої влади [7, с. 285].

Визначальними чинниками забезпечення оптимізації функцій органів виконавчої влади, на погляд автора, є рівень правової регламентації розподілу функцій в апараті державного управління; структурно-функціональна побудова системи виконавчої влади, її органів та підрозділів (курсив наш – авт.).

Заслуговує на увагу і концепція В. П. Єрмоліна, який цілком слушно констатує, що важливе значення для з'ясування поняття і сутності виконавчої влади має поняття державного управління. Відповідне поняття вживалося за радянських часів, коли ідея поділу влади подавалася як буржуазна і відповідно сприймався термін «виконавча влада». Саме ж державне управління трактувалось як відносно самостійний вид державної діяльності. І хоча термін «державне управління» широко вживається у вітчизняній літературі, він, як наголошує дослідник, відсутній в Конституції України. Автор поділяє позицію, за якою державне управління у вузькому розумінні складає зміст виконавчої влади і забезпечує її функціональне наповнення. Виконавча влада – це галузь (сфера) публічної влади, зміст якої складає діяльність відповідних органів державної влади з метою здійснення управління як цілеспрямованого впливу на розвиток різних сфер суспільного життя шляхом реалізації їх владних повноважень методами і засобами, визначеними конституційним і, насамперед, адміністративним правом. Виконавча влада – це один з головних напрямів державної діяльності, який узагальнено визначається як державне управління, і водночас сукупність або система органів, котрі здійснюють повноваження за змістом цієї діяльності.

У праці В. П. Єрмоліна також акцентовано увагу на тому, що особливістю організації і функціонування державного механізму за умов змішаної форми правління є так званий «дуалізм» виконавчої влади. Його сутність полягає в тому, що існує своєрідний подвійний центр виконавчої влади, який складають уряд і президент. Якщо перший об'єктивно є колегіальним органом виконавчої влади і важливою складовою її формалізованої організації, то другий поєднаний з виконавчою владою насамперед функціонально. Такий «дуалізм» передбачено і Конституцією України, що визнають більшість вітчизняних авторів. Однак

зазначений дуалізм автор вбачає лише у взаємовідносинах «Президент – Уряд», на жаль, не помічаючи дуалістичність й місцевих органів виконавчої влади [8].

Аналогічну точку зору обґрунтовує у своїх працях О. В. Хоменко, аналізуючи виконавчу владу як самостійне явище державно-правової дійсності.

Частково питання публічної організації влади та проблеми її функціонування розглядає в своєму дослідженні О. С. Конотопцев. Уявляє інтерес і огляд В. М. Шаповалом феномена «державний орган». Зокрема, ним протиставляються поняття «державний орган» (орган держави) та «орган державної влади» (як головної форми народовладдя) [9, с. 26-27]. Виходячи з його позиції, місцеві державні адміністрації (МДА) та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади (ТПЦОВВ) підпадають під категорію державних органів, з чим автор даної статті повністю погоджується.

Широкий спектр робіт за тематикою взаємовідносин органів публічної влади демонструє проблемний характер такої взаємодії. На основі аналізу конституційних норм функціонування органів управління, які знайшли відображення у Конституції України, можна констатувати самостійну компетенцію кожної з підсистем публічної влади, але у політичній практиці реалізація конституційного припису на розмежування цієї компетенції набуває проблематичного характеру. Крім того, таке дублювання породжує необґрунтоване втручання одних органів в діяльність інших, що веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях і негативно впливає на ступені ефективності управління територіями.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Взаємний зв'язок місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування очевидний вже в тому, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію – управління на місцях. Для її оптимального здійснювання потрібна взаємна підтримка цих «зведених» в систему органів, узгодження та єдина спрямованість їх дій. Тільки за цих умов можливе ефективне, децентралізоване управління територіями. Взаємодія – необхідний, об'єктивно обумовлений, законодавчо визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємна підтримка, кооперація управлінських зусиль з метою здійснювання узгодженого дієвого і ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Література.

1. Snider Clyde F. Country and Township Government in 1935-1936 / Clyde F. Snider // *American Political Science Review* 31, October 1937: 909.
2. Brooke Graves W. *American Intergovernment Relations: Their Origins, Historical Development and Current Status* / Graves W. Brooke. New York: Scribner's, 1964.
3. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
4. Корженко В. В., Мельтюхова Н. М., Одінцева Г. С. та ін. *Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри: монографія* / За заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2007. 408 с.
5. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. *Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб.* Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
6. Євтушенко О. Н. *Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства: монографія.* Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. 516 с.
7. *Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи* / за заг. ред. В. В. Цветкова. Київ: Оріяни, 1998. 362 с.
8. Колишко Р. А. *Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис. ... к.ю.н.* Київ, 2003. 182 с.

9. Малиновський В. Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави. *Вісник УАДУ*. 2000. № 4. С. 280–288.
10. Єрмолін В. П. Конституційні основи виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис... к.ю.н. Київ, 2002. 185 с.
11. Шаповал В. М. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25–29.
12. Піроженко Н. В. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій: дис. ...к. держ. упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. 225 с.