

ОСОБЛИВОСТІ МІЖРІВНЕВОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджуються особливості міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування. Основна увага зосереджена на виділенні рівнів управлінської взаємодії. Одним із провідних у проблемному аспекті рівнів визначено взаємодію між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Визначена необхідність в окремих дослідженнях рівнів взаємодії, які стосуються міжнародних організацій та громадянського і приватного секторів.

Ключові слова: взаємодія, рівні взаємодії, управлінська взаємодія, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади.

В статье исследуются особенности межуровневого взаимодействия в органах местного самоуправления. Основное внимание сосредоточено на выделении уровней взаимодействия. Одним из наиболее проблемных уровней определено взаимодействие между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти. Также установлена необходимость в изучении отдельных уровней взаимодействия, которые касаются международных организаций, гражданского и частного секторов.

Ключевые слова: взаимодействие, уровни взаимодействия, управленческое взаимодействие, органы местного самоуправления.

In the article the features of interlevel co-operation are probed in thy local public administrations (city councils). Basic attention is concentrated on the selection of levels of co-operation. Co-operation is certain one of the most problem levels between the organs of local self-government and organs of executive power. A necessity is also set for the study of separate levels co-operations, which touch international organizations, civil and private sectors.

Key words: co-operation, levels of co-operation, administrative co-operation, organs of local self-government.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

У контексті реалізації політики європейської інтеграції та активізації відносин між Україною та ЄС проблема приведення до логічного завершення адміністративної реформи в Україні, модернізація органів державної влади знову набуває своєї актуальності. На перший план постає необхідність у вдосконаленні діяльності органів місцевого самоврядування, наділення їх реальними ресурсами, без чого неможливе практичне запровадження принципу субсидіарності. Це, у свою чергу, потребує впорядкування відносин та управлінської взаємодії не лише між органами виконавчої влади, а й з іншими суб'єктами державного управління та вироблення і реалізації державної політики – громадським та приватним секторами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Проблеми вдосконалення міжрівневої взаємодії у системі державного управління присвячені численні сучасні публікації як в Україні, так і за рубежом, зокрема, роботи

Г. Атаманчука, О. Бабінової, В. Бакуменка, В. Баштанника, Т. Бутирської, А. Васильєва, В. Голубь, Н. Грицяк, І. Грицяка, С. Давтяна, Н. Драгомирецької, Ю. Кальниша, О. Лазор, Л. Приходченко, С. Саханенка, Ю. Сурміна та багатьох інших.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Проте питання щодо виділення рівнів взаємодії саме органів місцевого самоврядування та дослідження кожного з цих управлінських рівнів, а також вплив цієї взаємодії на реалізацію державної політики та подальший розвиток державного управління залишаються мало-дослідженими.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Дослідження особливостей міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування

доцільно розпочати із з'ясування питання системи місцевого самоврядування. Як визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [1]. Таким чином, задля вирішення цих питань органи місцевого самоврядування створюють управлінські зв'язки, які відбуваються на різних управлінських рівнях. Тобто вже визначально вони мають бути відкритими та демократичними за своєю суттю.

Для встановлення управлінських рівнів взаємодії доцільно дослідити власне систему місцевого самоврядування, до якої входять:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради – органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законодавством;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста [1].

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову [1].

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними,

міськими радами [1]. На цій основі можна виділити управлінський рівень взаємодії із громадськістю та громадським сектором, а також сюди віднести і сектор підприємництва (бізнес-сектор).

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово. На цьому рівні нас цікавитиме організація внутрішньої взаємодії як третього управлінського рівня взаємодії [1].

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста [1].

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [1].

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Таким чином, рівень взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є окремим рівнем та наявність проблем щодо розподілу повноважень в цьому аспекті зумовлює вивчення цього рівня взаємодії та його виділення в окремий управлінський рівень.

На практиці виникають проблеми щодо розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Цій проблематиці присвячуються окремі праці з державного управління. Дослідження характеру співвідношення повноважень надає можливість виділити такі рівні делегування повноважень:

1) делеговані повноваження органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та контрольних

повноважень органів виконавчої влади за їх здійсненням органами місцевого самоврядування;

2) власні повноваження самоврядних органів та повноваження місцевих державних адміністрацій, що безпосередньо стосуються управління селом, селищем, містом;

3) повноваження місцевих органів виконавчої влади та повноваження органів місцевого самоврядування районів і областей.

Це зумовлено тим, що на рівні села, селища, міста немає органів виконавчої влади загальної компетенції, а найнижчим органом виконавчої влади, що здійснює державне управління у цих населених пунктах є районні та обласні (для міст обласного значення) державні адміністрації. І тому управлінські повноваження стосовно села, селища, міста мають органи місцевого самоврядування відповідного населеного пункту, так і місцеві органи виконавчої влади району та області. Крім того, державні повноваження, які повинні бути здійснені безпосередньо органами, що розташовані у відповідних населених пунктах, делегуються органам місцевого самоврядування відповідних громад (виконавчим комітетам рад), а місцеві державні адміністрації здійснюють контрольні повноваження за їх реалізацією. І якщо межі цих повноважень, підзвітність та підконтрольність не є чітко прописаними та встановленими законодавством, то на цьому рівні теоретично можуть виникати суперечки та непорозуміння, цей управлінський рівень потребуватиме детального дослідження.

Отже, системі місцевого самоврядування притаманна відкритість, що призводить до необхідності врахування в її діяльності процесів взаємодії з виконавчою гілкою влади, між органами місцевого самоврядування різних управлінських рівнів, взаємодії з громадським і приватним секторами.

Проблему вдосконалення міжрівневої взаємодії органів місцевого самоврядування доцільно розглядати відповідно до напрямів розвитку зовнішнього та внутрішнього векторів державного управління. Дослідження управлінських рівнів взаємодії надасть змогу побудувати модель багаторівневої взаємодії органів місцевого самоврядування. Виходячи з суб'єктів управління, можна виділити такі управлінські рівні:

– взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади (тут відбувається розгалуження в залежності від рівня органу виконавчої влади – місцеві, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади);

– взаємодія органів місцевого самоврядування між собою (всередині органів місцевого самоврядування різних рівнів (наприклад, районного та обласного), взаємодія між органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами, взаємодія всередині виконавчих органів місцевого самоврядування);

– взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним та громадським сектором.

Таким чином, ми виділили три рівні взаємодії. Н. Дончик, одна з дослідниць управлінської взаємодії в державному управлінні, виділяє також ще один – ключовий рівень – міжнародний, тобто якщо це віднести до органів місцевого самоврядування – взаємодія органів місцевого самоврядування з міжнародними організаціями [2, с. 9-10]. Цей рівень потребує додаткових досліджень, оскільки, наприклад, на рівні міста обласного значення дійсно такі зв'язки мають місце, але якщо взяти до розгляду рівень нижчий – сільської, селищної або навіть й районної ради, то взаємодія на цьому рівні може бути відсутньою. Також недослідженим залишається питання щодо необхідності такої взаємодії, якщо дійсно буде встановлено високий рівень ефективності такої взаємодії, а не просто формальні зв'язки з міжнародними організаціями, то тоді можливо з'явиться необхідність в обов'язковому включенні такого рівня зв'язку в діяльність органів місцевого самоврядування шляхом прийняття відповідних нормативно-правових документів.

Який із рівнів взаємодії виявляється найбільш проблемним – для відповіді на це питання звернімося до роботи Н. Дончик, яка на основі верифікації свого дослідження щодо рівнів взаємодії в системі публічної влади встановила, що державні службовці на перше місце поставили взаємодію між системами державної влади та місцевого самоврядування (67 %); на друге – взаємодію між системами державної влади та громадянського суспільства (54 %), на третє – взаємодію у структурі самих органів державної влади та управління (47 %) й лише на четверте місце – взаємодію між системою державної влади та міждержавними і міжнародними установами та організаціями (21 %) [3, с. 267]. Дійсно, проблема взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виглядає найбільш проблемною. Адже невирішеність питання розмежування та розподілу повноважень заважає країні рухатися у європейському напрямку, практична реалізація принципу субсидіарності залишається низькою.

Тому наступним питанням необхідно вивчати потребу в змінах цих відносин, яким чином та за допомогою яких механізмів можливо змінити характер взаємодії між органами місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Як зазначає Н. Дончик, радикальних змін потребує внутрішня взаємодія у структурі органів державної влади та управління; суттєвих змін – взаємодія між системами державної влади та громадянського суспільства, а також взаємодія між системою державної влади та міждержавними і міжнародними установами та організаціями [4, с. 185].

Основними проблемами на рівні взаємодії між системами державної влади та місцевого самоврядування виділяють: нестабільність функціонування влади; необхідність забезпечення більш справедливого та ефективного ресурсного, зокрема фінансового забезпечення; недосконалість розподілу повноважень (власних та делегованих);

незавершеність формування ефективного місцевого самоврядування в Україні; високий рівень корупції; необхідність реформування адміністративно-територіального розподілу [4, с. 186].

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, дослідження управлінських рівнів органів місцевого самоврядування показує, що за своєю суттю органи місцевого самоврядування повинні бути відкритими, а їх діяльність прозорою, оскільки з усіх органів державної влади вони виявляються найбільш наближеними до громади, вони безпосередньо обираються, формуються територіальними громадами. У науці державного управління існують дослідження, у яких вироблено модель взаємодії органів публічної влади, яка містить 4 рівні взаємодії: між органами

публічної влади та міжнародними інституціями, між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, внутрішня взаємодія всередині органів виконавчої влади, взаємодія з громадськістю.

Адаптуючи цю модель для органів місцевого самоврядування, можна окреслити такі управлінські рівні взаємодії: взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; взаємодія органів місцевого самоврядування між собою; взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним та громадським сектором.

Найбільш проблемним визнаний рівень взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади. Проте рівень взаємодії з громадським та приватним секторами, а також міжнародний рівень потребують додаткових наукових розвідок.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР
2. Дончик Н. П. Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління / В. Д. Бакуменко, Н. П. Дончик // Зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління «Актуальні проблеми державного управління». – Одеса : ОРІДУ НАДУ. – 2009. – Вип. 4. – С. 8–11.
3. Дончик Н. П. Аналіз стану сучасних досліджень міжрівневої взаємодії у системі державного управління / Н. П. Дончик // Науковий вісник Академії муніципального управління : рб. наук. праць. Серія «Управління». Вип. 2. – 2010. – С. 263–273.
4. Дончик Н. П. Визначення проблем міжрівневої взаємодії у системі державного управління / Н. П. Дончик // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. Серія «Управління». Вип. 3. – 2012. – С. 179–187.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д.держ.упр.;
Сурмін Ю. П., д.соц.н., проф.

© Козлова Л. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 22.05.2012 р.

КОЗЛОВА Людмила Василівна – ст. викладач кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: розвиток системи місцевого самоврядування, політика європейської інтеграції, кадровий менеджмент в органах державної влади.