



лев, В. В. Комарова, А. Ш. Султанов; под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Манускрипт, 1997. – 538 с.

17. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.С. Окунев – Київ, 2010.

18. Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М., Данканич М.М. Міжнародні механізми захисту прав та свобод людини і громадянина. Навчальний посібник / Ю.М.Бисага, М.М.Палінчак, Д.М.Белов, М.М.Данканич. – Ужгород, «Ліра». -2003. – 55 с.

19. Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М., Данканич М.М. Національний механізм захисту прав та свобод людини і громадянина. Навчальний посібник / Ю.М. Бисага, М.М. Палінчак, Д.М.Белов, М.М. Данканич. – Ужгород, «Ліра». – 2003. – 58 с.

20. Бисага Ю.М., Белов Д.М., Інститут глави держави в механізмі стримувань та противаг: порівняльно-правовий аналіз / Ю.М. Бисага, Д.М. Белов // Порівняльно-правові дослідження. Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал. – № 1, 2006. – К. «Логос». – 215 с.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Екатерина ШАБАТЬКО,

соискатель кафедры административного права и процесса Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The concepts such as «mechanism of cooperation between public authorities at local level» and «mechanism of reconciliation between the interests of public authorities at local level» are specified. Common features inherent in both forms of public authorities are ascertained. A modern paradigm of administration on which the activities of public authorities at local level should be based is considered. Principles, methods and forms of cooperation between public authorities at local level are determined. The best practices of public authorities functioning at local level in different regions of Ukraine are studied. The potential of public authorities at local level to create an effective mechanism of territorial development administration is researched. Leverage favoring improvement of the mechanism of reconciliation between the interests of public authorities at local level is revealed.

Key words: public authorities at local level, mechanism, reconciliation, interests, cooperation, features, paradigm, principles, methods, forms, best practices, leverage.

Аннотация

Уточнены такие понятия, как «механизм взаимодействия местных органов публичной власти» и «механизм согласования интересов местных органов публичной власти». Установлены общие признаки, присущие обеим формам публичной власти. Рассмотрена современная парадигма управления, на которой должна базироваться деятельность местных органов публичной власти. Определены принципы, методы и формы взаимодействия местных органов публичной власти. Изучен передовой опыт функционирования местных органов публичной власти в разных регионах Украины. Исследованы потенциальные возможности местных органов публичной власти, касающиеся формирования действенного механизма управления развитием территории. Выявлены рычаги влияния, способствующие усовершенствованию механизма согласования интересов местных органов публичной власти.

Ключевые слова: местные органы публичной власти, механизм, согласование, интересы, взаимодействие, признаки, парадигма, принципы, методы, формы, передовой опыт, рычаги влияния.

Постановка проблемы. Социально-экономическая значимость деятельности местных органов публичной власти, их роль в духовной и социальной жизни общества, государства в XXI веке являются общепризнанными [2]. Одновременно, в последние два десятилетия сформировались и получили развитие процессы, которые бросают вызов существующей системе государственного управления и ставят под сомнение жизнеспособность государства как социального института. В большинстве стран органы государственного управления находятся в процессе кардинальных преобразований технико-экономического, социально-экономического и государственно-управленческого содержания. Публичная власть в Украине, в отличие от зарубежных моделей, формировалась как часть политико-экономической системы. Именно это было одной из причин

того, что социально-экономические реформы, которые проводятся в Украине, выдвинули на первый план проблемы функционирования государственного управления как системы, у которой есть возможность влиять на все отрасли экономики. За последние 10–15 лет органы публичной власти значительно изменились под влиянием общих процессов демократизации общества, формирования рыночной экономики, последовательного включения украинского общества в глобальное информационное пространство [3].

В Украине сегодня происходит становление местного самоуправления, создание оптимальной системы социального управления, определение и законодательное закрепление соотношения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Но эффективным местное самоуправление станет только тогда,



когда его осуществление будет сбалансировано с государственно-властными функциями. В первую очередь это касается вопроса формирования оптимального правового механизма реализации отношений местных органов публичной власти, учитывая тот факт, что теория их взаимодействия основывается на следующем:

- различении правовой природы местных органов публичной власти;
- сочетании централизации и децентрализации;
- выделении вопросов общегосударственного и местного значения;
- сочетании местного и государственного интересов и тому подобных.

Следовательно, проблема усовершенствования механизма согласования интересов местных органов публичной власти является крайне важной и актуальной, поскольку ее решение будет способствовать расширению сотрудничества между органами местной власти, перехода к новой управленческой модели, которая будет опираться на активное участие территориальной громады в процессе принятия решений местного значения.

В соответствии с государственным курсом европейской интеграции Украины, политика местного и регионального развития должна базироваться на общепризнанных европейских стандартах и принципах.

Фундаментальной основой развития украинской государственности является действенность государственной региональной политики, направленной на оптимизацию территориальной организации управления и утверждение демократической власти на местном уровне, которая бы обеспечивала эффективное использование имеющегося потенциала территории на принципах устойчивого развития.

Анализ последних исследований и публикаций. Отсутствие системных разработок в области государственного управления и местного самоуправления порождает необходимость проводить исследования в этой области. В частности, исследованием деятельности органов публичной власти местного уровня занимались такие украинские и зарубежные ученые, как М. Баймуратов, Ю. Битяк, И. Бутко, Е. Глухачев, В. Кампо, В. Корженко, В. Кравченко, П. Любченко, М. Ор-

зих, В. Погорилко, Н. Пухтинский, Ч. Адриан, Р. Агранофф, В. Евдокимов, Д. Милль и др.

Проблематика взаимодействия местных органов власти и органов местного самоуправления в различных аспектах освещалась в работах таких отечественных ученых, как В. Васильев, В. Серегин, В. Корж, В. Мамонова, В. Мамонтова, А. Черкасов, А. Ярмыш и других.

Отдавая должное значимости работ вышеперечисленных исследователей, следует отметить, что в них не в полной мере отражены условия, необходимые для расширения сотрудничества между местными органами публичной власти.

Цель статьи. Целью статьи является исследование механизма взаимодействия местных органов публичной власти и согласования их интересов. Достижению поставленной цели способствует решение следующих задач:

- а) определение принципов, методов и форм взаимодействия местных органов публичной власти;
- б) выявление рычагов влияния, способствующих усовершенствованию механизма согласования интересов местных органов публичной власти.

Изложение основного материала. Механизм взаимодействия местных органов публичной власти и согласования их интересов – это сложная система, предназначенная для практического осуществления управления соответствующей территорией для достижения поставленных целей, которая имеет определенную структуру, компоненты, рычаги, инструменты воздействия на объект управления с соответствующим правовым, нормативным и информационным обеспечением. Необходимым является поиск четких механизмов распределения управленческих услуг, определенных форм и методов сотрудничества, взаимодействия и согласования интересов этих двух центров публичной власти в процессе решения неотложных проблем развития территорий и ответственности перед местными жителями. Местные государственные администрации должны рассматривать местное самоуправление как эффективное средство привлечения широких слоев населения соответствующих административно-территориальных единиц к управлению общественными делами, как

средство повышения эффективности государственного управления. Необходимым условием демократии на местном уровне является постоянный учет общественного мнения при разработке и принятии как самостоятельных, так и совместных решений.

Исследователь местного самоуправления Джон Стюарт Милль отмечал по этому поводу, что «центральная власть должна постоянно поддерживать связь с местной властью: узнавать о ее опыте и передавать свой собственный; свободно давать рекомендации по первой просьбе и предлагать их, когда сама увидит, что кто-то в ней нуждается; требовать публичности и отчетов о деятельности, добиваться введения каждого общего закона, принятого законодательным органом страны и связанного с вопросами местного самоуправления» [8].

Обеим формам публичной власти присущ также ряд общих признаков. В частности, А. Ярмыш и В. Серегин к таковым относят:

- направленность на выполнение общественных задач и функций;
- институциональный характер, то есть функционирование через соответствующие публичные институты (органы публичной власти);
- легитимность;
- обособленность аппарата, который осуществляет власть от имени населения;
- объединение подвластных по территориальному признаку;
- всеобщность, то есть охват властью всех лиц на соответствующей территории;
- непрерывность функционирования (за исключением временных органов);
- универсальность, то есть направленность на решение всех дел общественного значения местного уровня;
- обязательность властных решений для всех субъектов на соответствующей территории;
- функционирование в правовых формах;
- возможность использования предусмотренных законодательством средств принуждения для реализации своих решений;
- право устанавливать и взимать общеобязательные налоги и сборы с населения; участие в формировании бюджета [9].



Указанные общие черты обуславливают целостность публичной власти в пределах определенной страны, обеспечивают комплексное управление всеми сферами общественной жизни и всестороннее развитие общества с учетом местных особенностей и потребностей территориальных громад.

Деятельность государственных и самоуправленческих структур должна представлять собой систему социально-экономических и организационно-технических мероприятий по созданию условий сотрудничества, направленного на обеспечение интересов жителей территории путем эффективного использования локальных ресурсов.

Поскольку количество предоставляемых органами публичной власти управленческих и общественных услуг со временем увеличивается, то возрастают и требования к качеству их предоставления, появляются альтернативные источники предоставления общественных услуг. От органов власти требуются не только открытость, прогнозирование и учет изменений внешней среды, обеспечение обратной связи с потребителями услуг, но и нацеленность на инновацию, поиск новых организационно-функциональных принципов и методов деятельности.

Деятельность местных органов публичной власти должна базироваться на современной парадигме управления, в основе которой лежит новая управленческая культура, направленная на потребителя-гражданина и оптимальное, с точки зрения получения конечного результата, удовлетворение его потребностей и интересов.

Взаимодействие местных органов публичной власти должно основываться на следующих принципах: законности, то есть правовой регламентации деятельности каждого субъекта взаимодействия; гласности; взаимной ответственности, взаимной поддержки и взаимопомощи; инициативной роли органов местного самоуправления в процессе взаимодействия; полной независимости субъектов взаимодействия в использовании правомерных средств и методов управления; разграничении функций и ответственности субъектов взаимодействия; определении объема и границ полномочий субъектов взаимодействия на основе заключения договоров и соглашений; самостоятельно-

сти каждого субъекта взаимодействия в пределах их полномочий; консенсуса при решении вопросов совместного ведения и делегированных полномочий; обеспеченности финансовыми и материальными ресурсами при реализации вопросов, требующих совместного решения [5, с. 91].

Некоторые ученые выделяют и другие базовые принципы, которые являются исходными при формировании механизмов управления территориальным развитием, к которым, в частности, относятся следующие: инновационность – внедрение в практику инновационного потенциала управления; адекватность – соответствие методов управления по решению насущных и стратегических вопросов местного значения и соответствие между полномочиями и ресурсным потенциалом для их выполнения; корпоративность – восприятие территории как целостного образования и консолидации имеющихся ресурсов территории для достижения общей цели [7, с. 104].

Местные органы публичной власти объединены общим источником власти, которым является народ, и общей целью (обеспечение оптимальных условий для реализации прав, свобод и законных интересов граждан). Это объективно обуславливает необходимость их сотрудничества с оптимальным использованием имеющихся специальных возможностей каждого из субъектов.

В процессе взаимодействия между местными органами публичной власти используется комплекс организационно-правовых методов, среди которых следует отметить следующие: прогнозирование (социально-экономического развития территорий, факторов негативного влияния на общественно-политическую и социально-экономическую ситуацию в регионе); планирование (бюджетное, организационное, функциональное и др.); координация деятельности (органов в целом или их структурных подразделений, должностных лиц); согласование актов и решений (достижение консенсуса или компромисса); выработка общих решений (правового или организационного характера); контроль за выполнением принятых решений (в том числе взаимный контроль); информационное обеспечение (предварительное, теку-

щее, последующее); инструктирование (при наличии знаний или опыта, которых нет у контрагента); делегирование полномочий (по закону или договору); материально-финансовое обеспечение принятия решений (передача имущества или финансовых средств); работа с кадрами (подготовка, переподготовка, стажировка и так далее).

Административно-правовая форма, как общеизвестно, – это юридическое отражение конкретных действий и решений органов публичной власти и других субъектов административного права в процессе осуществления исполнительной и распорядительной деятельности [1, с. 147]. Любая форма представляет собой юридически значимые способы реализации субъектами административного права своих полномочий, прав и обязанностей, отражающих особенности их правового статуса. В правовой науке, в отличие от науки государственного управления, правовые формы воплощаются в жизнь посредством различного характера действий правомочных представителей органов управления. Таким образом, внешнее выражение управленческой деятельности в конкретных практических действиях именуется формой управления, и здесь форма рассматривается как внешнее выражение какого-либо содержания. Исходя из этого, формой реализации административной составляющей деятельности органов публичной власти следует считать любое внешнее выражение конкретных однородных действий представительного органа, его структурных подразделений.

Административные формы являются выражением содержания управленческой деятельности, которая раскрывается через установление норм права, применение таких норм, организационную работу, проведение материально-технических операций и тому подобное.

И первая, и вторая формы связаны с реализацией государственно-властных полномочий. Но в первом случае наблюдается более полная юридическая регламентация (нередко она приобретает значение юридического факта), скрупулезный подбор методов реализации предписаний актов управления, предусматривается юридическая ответственность за нарушение (невыпол-



нение) таких форм. Формы же второй группы тоже связаны с компетенцией органа, с государственно-властным полномочием его представителей, однако это полномочие проявляется не как прямое юридическое веление, а опосредованно, через внеюрисдикционные средства, и только их предпосылки и результаты могут быть юридически зафиксированы.

Таким образом, административно-правовая форма – это внешнее выражение однородных по своему характеру и правовой природе групп административных действий публичной администрации, осуществленное в рамках режима законности и компетенции для достижения административно-правовой цели – публичного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, устойчивого функционирования гражданского общества и государства [4, с. 231–235].

Формы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления могут быть разделены на три основные группы по видам взаимодействия: координационные, субординационные и реординационные. Субординация – наличие подчиненности органов местного самоуправления государственным администрациям (например, право госадминистраций давать методические указания, рекомендации органам местного самоуправления, право на согласование, на контроль). Координация – отсутствие подчиненности органов местного самоуправления государственным администрациям (создание координационных органов, проведение совместных совещаний). Реординация – наличие у органов местного самоуправления исключительной компетенции в отдельных случаях при общем верховенстве органов государственного управления (участие в назначении руководителей государственных предприятий, право нормотворческой инициативы и так далее.) [6, с. 136].

Передовой опыт функционирования местных органов публичной власти во многих регионах Украины дает основания утверждать, что уже сегодня происходит формирование партнерских взаимоотношений между ними. Так, в районах действуют консультативно-совещательные органы – постоянно действующие совещания при главе рай-

госадминистрации, в которые входят поселковые и сельские головы, председатель районного совета, мэры городов районного значения. Взаимодействие местных органов публичной власти находит отражение в совместной работе по подготовке и проведению сессий областных и районных советов, совещаний по различным вопросам местного значения, заседаний депутатских постоянных комиссий, на которых, наряду с вопросами, инициированными депутатами, значительное место занимают вопросы, внесенные на рассмотрение государственными администрациями. Практика взаимодействия между местными государственными администрациями и органами местного самоуправления на уровне областей и районов характеризуется многообразием форм и методов, которые при этом применяются. Также следует отметить, что положительный опыт в этой сфере накоплен в разных регионах Украины, он отражает особенности конкретного региона и свидетельствует о высокой степени гражданской активности на местах. Разрабатываются и реализуются целевые программы совместной работы райгосадминистраций и органов местного самоуправления, согласованно решаются проблемные вопросы районной жизни.

Существующие формы взаимодействия органов публичной власти можно условно разделить на статические и динамические. Так, к статическим формам можно отнести делегированные полномочия, осуществление которых носит постоянный, так сказать, статический характер. В частности, ст. 44 «Делегирование полномочий районных и областных советов соответствующим местным государственным администрациям» Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» предусматривает перечень полномочий, которые районные и областные советы делегируют соответствующим местным администрациям. Динамические формы взаимодействия между органами публичной власти включают следующее: взаимный обмен информацией; подготовка совместных обобщений практики деятельности; совместные мероприятия по информированию общественности о деятельности органов публичной власти; совместные мероприятия, направленные на повыше-

ние профессиональной квалификации работников; совместное выполнение проверок исполнения законов.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших разысканий.

Обеспечение реализации принципа верховенства права в Украине напрямую связано с тем, насколько эффективно будут действовать государственная власть и местное самоуправление как целостная система органов.

Решение вопроса соотношения местных органов публичной власти должно базироваться на теоретическом фундаменте, который отражает взаимосвязь этих субъектов управления регионом в контексте теории правового государства и гражданского общества.

Усовершенствование конституционной модели функционирования системы органов государственной власти, местного самоуправления будет способствовать повышению эффективности взаимодействия местных органов публичной власти.

Среди главных факторов, отрицательно сказывающихся на отношениях между местными органами публичной власти, следует отметить человеческий фактор: готовность соответствующих должностных лиц, носителей власти, к партнерским отношениям, а также определенность в том, кто конкретно должен взаимодействовать. Как показывает практика, эффективность взаимоотношений в значительной мере зависит от профессиональных качеств руководителей, их способности к диалогу и поиску компромиссов, зависит также и от того, насколько уместна конкретное сотрудничество в конкретном случае и при конкретных условиях, правильно ли определены цели, являются ли обоснованными ожидаемые результаты и так далее.

Таким образом, учитывая все вышесказанное, можно сделать вывод о том, что совершенствованию механизма согласования интересов местных органов публичной власти способствуют такие рычаги влияния, как потребности и интересы общества и обратная связь, с помощью которых объекты могут влиять на субъекты управления, совершенствуя тем самым механизм управления.

Перспективы дальнейших научных разысканий связаны с исследованием



путей совершенствования административно-правового регулирования согласования интересов органов исполнительной власти с местным самоуправлением в Украине.

Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

3. Взаємодія органів державного управління та органів місцевого самоврядування: проблеми та перспективи розвитку : монографія / [Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока, Н. В. Фоміцька та ін.]; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – 124 с.

4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручн. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.

5. Корж В. П. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними та іншими державними органами / В. П. Корж, І. М. Мінаєва // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VIII Міжнар. наук. конгресу, 27 – 28 березня 2008 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – С. 90 – 91.

6. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и местного самоуправления в Украине : учеб. пособ. / А. Р. Крусян. – Одесса : Юрид. лит.-ра, 2001. – С. 81–136.

7. Мамонтова В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. Мамонтова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРДУ НАДУ. – 2006. – Вип. 1 (23). – С. 101 – 107.

8. Миль Джон Стюарт. Про свободу : Есе/СтюартМильДжон; [пер.зангл.]. – К. : Основи, 2001. – С. 325.

9. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : ХНУВС, 2002. – С. 42.

К ВОПРОСУ ПРОЦЕДУРЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Александр ЩУКИН,
соискатель

Международного университета бизнеса и права

Summary

Article is devoted to research of questions concerning procedure of the organization and carrying out government procurements in Ukraine. The modern system of government procurements of Ukraine is urged to solve only one problem: to provide the state requirements at the minimum budgetary expenses. All participants of government procurements note an inefficiency of system of government procurements because of imperfection of the legislative base regulating process of government procurements. In offered article author's definition «process of the organization and carrying out government procurements» is offered. It is revealed that the order of carrying out separate procedures (preliminary qualification, the two-level auction) is settled insufficiently. It is offered to make corresponding changes to article 1 of the section I of the Law of Ukraine «About government procurements».

Key words: government procurements, procedure, order, qualification.

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов относительно процедуры организации и проведения государственных закупок в Украине. Современная система государственных закупок Украины призвана решить только одну задачу: обеспечить государственные потребности при минимальных бюджетных затратах. Все участники государственных закупок отмечают неэффективность системы государственных закупок из-за несовершенства законодательной базы, регулирующей процесс государственных закупок. В предлагаемой статье предложено авторское определение «процесса организации и проведения государственных закупок». Выявлено, что порядок проведения отдельных процедур (предварительная квалификация, двухступенчатые торги) урегулирован недостаточно. Предложено внести соответствующие изменения в ст. 1 п. I Закона Украины «О государственных закупках».

Ключевые слова: государственные закупки, процедура, порядок, квалификация.

Постановка проблемы. Вопросам юридического процесса в последнее время уделяется все большее внимание. Процедурные вопросы исследует многие ученые, не является исключением и сфера государственных закупок. Современная система государственных закупок Украины призвана решить только одну задачу: обеспечить государственные потребности при минимальных бюджетных затратах. Все участники государственных закупок отмечают неэффективность системы государственных закупок из-за несовершенства законодательной базы, регулирующей процесс государственных закупок.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретические и методологические основы организации и проведения государственных закупок в отечественной и зарубежной литературе раскрыто в работах С. Бордунова, Н. Борсук, М. Галушака, А. Дышкант, А. Зайцева, Ю. Карпова, В. Констан-

тиновой, А. Мельника, В. Миняйло, А. Олефירה, Т. Пындус, Р. Прилуцкого, Д. Скирды, Ю. Фалко, Н. Шангиной, А. Юдицкого, О. Юлдашева.

Нерешенные ранее части общей проблемы. Отдавая должное наработкам ученых, необходимо отметить, что направлениям развития процесса организации и проведения государственных закупок в Украине остаются малоисследованными, так как не было применено системного подхода.

Целью данной статьи является авторская попытка предложить направления совершенствования отечественного законодательства в сфере государственных закупок.

Изложение основного материала исследования. Процедуры организации и проведения государственных закупок в Украине в разное время регулировались:

– Законом Украины «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства» (в течение 2000–2008 гг.);