

УДК 342.51

**С. І. ЛЕКАРЬ,***кандидат економічних наук,**заслужений економіст України,**заступник міністра внутрішніх справ України – керівник апарату*

## МІСЦЕ ТА ЗНАЧЕННЯ САМОВРЯДНИХ ОРГАНІВ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Досліджено місце самоврядних органів серед інших державних органів в системі суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави. Обґрунтовано важливу роль самоврядних органів у сфері забезпечення економічної безпеки держави та соціально-економічного розвитку регіону. Визначено проблеми сучасного стану забезпечення самоврядними органами економічної безпеки держави.

Розгляд питань, які виникають у процесі забезпечення економічної безпеки держави, значною мірою пов'язаний із вирішенням проблем удосконалення механізму правового забезпечення цього процесу та з удосконаленням побудови і функціонування відповідної системи органів, важливу роль серед яких відіграють, зокрема, й самоврядні. Тому необхідно розглянути місце та значення самоврядних органів у системі суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави. Питання стосовно діяльності самоврядних органів в адміністративно-правовому механізмі забезпечення економічної безпеки держави свого часу були предметом досліджень В. Б. Авер'янова, В. І. Борденюка, І. П. Бутка, В. І. Бутова, С. В. Ківалова, В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. С. Щербини та інших учених. Проте в науковій літературі й досі відсутня загально визнана думка щодо важливості дослідження місця та значення самоврядних органів у системі суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави, що визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку та визначає її **мету**. Завданням нашої статті є аналіз теоретичних підходів щодо визначення місця самоврядних органів у системі суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави та доведення їх важливої ролі та значення у вказаній сфері.

Забезпечення економічної безпеки держави здійснюються складним комплексом органів. До них належать органи загальної компетенції, міжгалузевого та галузевого управління, органи територіального управління й самоврядні органи. Їх діяльність, яка спрямована на забезпечення ефективності розвитку того чи іншого соціально-економічного комплексу, становить основу адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави. Таким чином, можна вести мову про те, що система суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави – це основний елемент відпо-

відного адміністративно-правового механізму. Варто погодитися з думкою, що організаційна структура управління – це найстабільніший елемент механізму управління і як такий найменшою мірою підпадає під зовнішній вплив, протистоїть йому, має значний запас міцності, забезпечує необхідну стабільність та стійкість управлінських зв'язків [1, с. 89].

Підвищення рівня економічної безпеки держави та розвиток економічних відносин за тенденцій переходу до децентралізації управління такими відносинами на територіальному рівні викликає необхідність розширення низки повноважень функціонально-територіального управління, яке певною мірою реалізується й самоврядними органами. Забезпечення економічної безпеки держави взагалі потребує впорядкування таким чином, аби спрямувати її на комплексне вирішення соціально-економічних проблем, специфічних для кожного регіону. У зв'язку з цим важливо підняти рівень міжгалузевої виробничої координації всередині територіально-виробничих комплексів, забезпечити повноту їх виробничих циклів. Сьогодні, у період розвитку економічних відносин, передача вказаних питань на вирішення органам місцевої влади стала об'єктивною потребою [2, с. 499]. Як влучно зауважують Ю. С. Шемшученко та І. П. Бутко, головним напрямком розвитку державності є всебічне розгортання і вдосконалення демократії, активна участь усіх громадян в управлінні державою, у керівництві господарським і культурним будівництвом, поліпшення роботи державного апарату [3, с. 4]. Важливою умовою вирішення зазначених завдань є повне використання місцевими органами влади наданих їм прав при одночасному додержанні вимог закону у своїй діяльності. Наступні положення дають змогу збагнути, наскільки використовуються надані законодавством органам місцевої влади права щодо забезпечення економічної безпеки держави взагалі та соціально-

економічного розвитку регіону зокрема, а також наскільки ефективною є діяльність цих органів у загальнодержавних масштабах.

Водночас необхідно підкреслити, що Основний закон нашої держави закріпив на місцях не єдину, а дворівневу систему публічної влади: місцеві державні адміністрації як органи державної влади та місцеві ради як органи місцевого самоврядування, влади територіальних громад. Зрозуміло, що місцеві державні адміністрації покликані реалізовувати державні інтереси в певних регіонах, а місцеве самоврядування має на меті задоволення власних територіальних інтересів – інтересів територіальної громади. Тому неважко дійти висновку щодо існування відмінностей між цими системами місцевої влади, однак у сфері забезпечення економічної безпеки держави вони діють у єдиному напрямку. Цікаво те, що саме в Конституції 1996 р. вперше було відокремлено рівень децентралізованої влади. Це знайшло вияв у становленні системи місцевого самоврядування, у наділенні його певними державними повноваженнями, а також у створенні місцевих державних адміністрацій, які дають змогу наблизити виконавчу владу до населення, зробити її оперативнішою. Саме в цьому аспекті існують певні проблеми, вирішення яких є вкрай важливим для впорядкування всього механізму правового забезпечення економічної безпеки держави. Під самоврядуванням, на думку М. В. Цвіка, необхідно розуміти заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основі якого лежить спільне вирішення учасниками суспільних відносин їх спільних справ у сукупності із їх спільною діяльністю щодо реалізації прийнятих рішень [4, с. 44]. Водночас І. М. Пахомов зазначає, що місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і законів України та полягає в наданні територіальним громадам та їх представникам права самостійно вирішувати питання місцевого значення, а у встановлених законодавством випадках – повноважень місцевих державних адміністрацій [5, с. 18–19]. Це означає, що місцеве самоврядування є інститутом як громадського, так і державного управління. Самоврядування багатозначне, воно може бути як державним, так і громадським, мати як політичний, так і неполітичний характер [4, с. 45]. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності. На жаль, наукою поки не визначено єдиного універсального тлумачення змісту, сутності і природи місцевого самоврядування, і, мабуть, таке універсальне

тлумачення і не могло б існувати, тому що місцеве самоврядування є явищем динамічним, багаторівневим, отже, й однозначне його розуміння є майже неможливим. Роль місцевого самоврядування в різних країнах суттєво різниться. З точки зору розподілу повноважень із національною владою, теорія місцевих громад виділяє три основних типи місцевого самоврядування, а саме: адміністрацію, агенцію та автономію [6, с. 78–79].

Органи місцевого самоврядування необхідно включати до системи державних органів управління. Це пояснюється тим, що в науці і законодавстві щодо місцевого самоврядування існують кілька теорій. По-перше, це державницька теорія, по-друге – громадська. Так, наприклад, у Великій Британії місцеве самоврядування визначається самостійністю громад і більш значних територіальних колективів у питаннях вирішення місцевих справ без втручання центральної адміністрації. Представниками подібної системи місцевого самоврядування є також Австралія, Канада, США. До основи побудови місцевого самоврядування в указаних країнах покладена громадська теорія. Що стосується України, то аналіз законодавства щодо місцевого самоврядування дає змогу визначити, що в Українській державі не переважає жодна із зазначених вище теорій – вони знайшли поєднання в актах законодавства. Так, ст. 140 Конституції України визначає територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Це свідчить, що дане положення ґрунтується на громадській теорії. Водночас чимало положень Конституції мають у своїй основі державницьку теорію. Щодо цього В. Ф. Погорілко вказує, що у великій кількості статей Конституції послідовно проведено ідею, згідно з якою коріння місцевого самоврядування в тій владі, джерелом якої є увесь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі [7, с. 639].

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Саме народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Закріплення такого положення в ст. 5 Конституції дало поштовх для того, щоб стверджувати, що влада, яку здійснюють від імені народу України органи місцевого самоврядування, не є державною, а самі органи місцевого самоврядування не є органами державними, оскільки вони здійснюють свою діяльність на принципах правової, організаційної і матеріально-фінансової автономії [8, с. 211]. З огляду на зміст ст. 5 Конституції можна застосовувати термін «публічна влада», яка поділяється на державну

виконавчу владу і муніципальну. Органи місцевого самоврядування реалізують муніципальну складову публічної влади. Взагалі ж, якщо розглядати місцеве самоврядування на основі громадської теорії, як зазначає В. В. Кравченко, то можна дійти висновку, що воно є явищем, протилежним державі [9, с. 43]. Такий підхід є теоретично хибним, особливо в межах забезпечення економічної безпеки держави, що на практиці призводить до протиставлення держави місцевому самоврядуванню, а це, у свою чергу, призводить до протиставлення та конфлікту інтересів у сфері соціально-економічного розвитку.

Сьогодні немає єдино правильного варіанту вирішення проблем чи єдино правильної моделі, доцільних для України, натомість треба аналізувати принципи, покладені в основу успішної організації системи місцевих фінансів та розподілу сфер компетенції, аналізувати кращий практичний досвід, щоб обрати ті принципи та моделі, які найкраще відповідають потребам сучасної України [10, с. 36]. Як зазначає О. В. Батанов, за своїм змістом функції територіальних громад є основними напрямками їхньої муніципальної діяльності, їх сутність та зміст детермінують форми, в яких ці функції здійснюються [11, с. 23]. За формою функції територіальних громад – це ті види діяльності, які реалізуються переважно в межах місцевого самоврядування. Такі функції мають децентралізований характер, тобто йдеться про передачу частини державної виконавчої влади на рівень населення певного регіону. Характерним є те, що функції територіальних громад повністю ґрунтуються на конкретних волі, потребах та інтересах населення регіону, до яких держава не може наблизитися. Органи самоврядування територіальної громади повністю мають опікуватися громадянами, а держава, хоч і підтримує місцеве самоврядування, насамперед намагається проводити державну політику для реалізації інтересів держави на місцях і виступає регулятором балансу інтересів людини, суспільства і держави.

Варто зазначити, що між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування поширеним є дублювання функцій та повноважень, втручання в роботу один одного. Це вимагає створення законодавчих засад розбудови справжнього місцевого самоврядування, приведення усіх законодавчих актів, які стосуються функціонування названих органів, відповідно один до одного, пошуку шляхів подолання компетенційних конфліктів. Влучно зазначає С. В. Ківалов: захист і зміцнення місцевої демократії, місцевої

економіки та місцевих фінансів – не тільки запорука успіху соціально-економічних реформ та демократичних перетворень в країні, але й надійний шлях до європейської спільноти, втілення європейських та світових стандартів в життя українського суспільства. Цей висновок відповідає вимогам Європейського Союзу, для якого розвиток місцевого самоврядування – обов'язковий атрибут демократичних країн – членів Європейського Союзу [12, с. 105].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» значно розширив функції і завдання місцевих представницьких органів. Тепер створено правове підґрунтя для того, щоб вести мову про те, що органи місцевого самоврядування як виразники та провідники інтересів місцевої громади мають взяти на себе все управління життєдіяльністю території, а також відповідальність за стан економічної безпеки та соціально-економічного розвитку свого регіону.

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні економічної безпеки як окремого регіону, так і держави в цілому, адже вони спільно з місцевими державними адміністраціями розробляють і затверджують програми соціально-економічного розвитку території, бюджет свого регіону, контролюють їх виконання. У віданні органів місцевого самоврядування перебуває низка питань щодо співпраці з керівниками підприємств усіх форм власності з метою поліпшення стану розвитку економічної сфери регіону, аналізу і прогнозування розвитку економічного потенціалу території, розроблення і реалізації моделей відновлення місцевого господарства, підприємництва, диверсифікації виробництва тощо.

Виключні повноваження районних і обласних рад, так само, як і сільських, селищних та міських рад, можна поділити на повноваження щодо організації роботи відповідної ради, щодо формування органів ради та органів контролю за їх діяльністю, а також на повноваження, які стосуються безпосереднього вирішення питань, які становлять компетенцію органів місцевого самоврядування відповідного рівня. Саме остання група повноважень є цінною з позиції забезпечення економічної безпеки держави. Серед питань, які становлять дану групу повноважень, слід визначити затвердження відповідною радою програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових комплексних програм з розвитку інших сфер, затвердження бюджету, розподіл коштів, які було надано з держбюджету, між місцевими бюджетами різного рівня, управління тими об'єктами, які перебувають у комунальній власності і забезпечують спільні потреби територіальних громад різних рівнів.

Отже, важливим елементом у забезпеченні економічної безпеки держави є створення дієвої і раціональної системи управління таким адміністративно-правовим механізмом. Забезпечення економічної безпеки нашої держави здійснюються складним комплексом органів. До них належать органи загальної компетенції, міжгалузевого та галузевого управління, органи територіального управління й самоврядні органи. Їх діяльність, спрямована на забезпечення ефективності розвитку того чи іншого соціально-економічного комплексу, становить основу адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави. Важливу роль у забезпеченні належного функціонування вказаного механізму, поряд з органами виконавчої влади, відіграють і самоврядні органи. Тому доцільно детально опрацювати структурну по-

будову органів місцевого самоврядування з огляду на більш ефективне управління саме соціально-економічним розвитком регіону як важливої складової економічної безпеки всієї держави. Водночас відповідні нормативно-правові акти потребують доопрацювання з тим, аби ліквідувати на вищому рівні дублювання одними органами місцевої влади функцій інших органів, щоб положення усіх законодавчих актів стосовно діяльності органів місцевого управління щодо забезпечення економічної безпеки відповідали одне одному. З огляду на це доцільно провести оптимізацію нормативно-правового матеріалу з питань забезпечення економічної безпеки держави, тому необхідно приділити увагу проблемам класифікації правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері економічної безпеки України.

#### Список використаної літератури

1. Цветков В. В. Демократизация аппарата управления / В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко. – Киев : «Наук. думка», 1990. – 304 с.
2. Сигов И. И. Планирование комплексного развития крупных городов: опыт и пути совершенствования / И. И. Сигов, М. Н. Межевич, А. С. Кривов. – Л. : Наука, 1982. – 239 с.
3. Бутко І. П. Місцеві ради і забезпечення законності / І. П. Бутко, Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1973. – 232 с.
4. Цвик М. В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М. В. Цвик. – Киев : «Вища шк.», 1986. – 160 с.
5. Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні / І. Пахомов // Право України. – 1997. – № 12. – С. 18–19.
6. Филиппов Ю. В. Основы развития местного хозяйства : учебник / Ю. В. Филиппов, Т. Т. Авдеева. – М. : Дело, 2000. – 264 с.
7. Погоріло В. Ф. Конституційне право України / В. Ф. Погоріло. – К. : Вища шк., 1999. – 735 с.
8. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник Української академії державного управління. – 2000. – № 1. – С. 209–215.
9. Кравченко В. Доки місцеве самоврядування буде пасинком у нашій державі? / В. Кравченко // Людина і влада. – 2000. – № 3–4. – С. 41–44.
10. Амборський Д. Вироблення політики на місцевому та регіональному рівнях для забезпечення послуг населенню: розподіл функцій, фінансування, реагування на суспільні проблеми / Д. Амборський // Вісник Української академії державного управління. – 1999. – № 2. – С. 32–37.
11. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів / О. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.
12. Проект Муніципального кодексу України // Юридичний вісник. – 2001. – № 2. – С. 105–137.

*Надійшла до редколегії 01.06.2012*

#### **ЛЕКАРЬ С. И. МЕСТО И ЗНАЧЕНИЕ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

Исследовано место органов самоуправления среди других государственных органов в системе субъектов обеспечения экономической безопасности государства. Доказана важная роль органов самоуправления в сфере обеспечения экономической безопасности государства и социально-экономического развития региона. Определены проблемы современного состояния обеспечения органами самоуправления экономической безопасности государства.

#### **LEKAR S. THE PLACE AND THE ROLE OF SELF-GOVERNING BODIES IN THE SYSTEM OF THE SUBJECTS OF STATE ECONOMIC SAFETY PROVIDING**

The place of self-governing bodies among other state bodies in the system of subjects of providing of economic safety of the state is researched. Important role of self-governing bodies in the field of providing of economic safety of the state and socio-economic development of region is substantiated. The problems of the modern state of providing of economic safety of the state by the self-governing bodies are determined.