УДК 342.553

О. І. Донченко, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
кафедра загальноправових дисциплін та міжнародного права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено характеристиці діяльності органів місцевого самоврядування як складової державного управління України. Визначено особливості функціонування органів місцевого самоврядування в контексті здійснення управлінської діяльності в державі, а також визначені перспективи удосконалення їх діяльності.

Ключові слова: державне управління, органи місцевого самоврядування, управлінська діяльність, компетенція, взаємодія.

Постановка проблеми. Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є функціонування у ній повноцінного місцевого самоврядування. Адже через місцеве самоврядування реалізовується ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішуються важливі питання взаємодії держави, територіальної громади, особи. У сучасних державах, у тому числі в Україні, на жаль, існують фактори, які зумовлюють розбіжності на місцях інтересів держави й інтересів конкретної громади. Органи місцевого самоврядування покликанні цивілізовано узгоджувати ці розбіжності, шляхом реалізації державно-управлінських функцій. Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні стабільного та ефективного управління в державі. Їх діяльність заснована на нормах закону та спрямована на реалізацію поставлених державою завдань у сфері функціонування місцевих органів влади, а також забезпечення належної управлінської діяльності, спрямованої на наповнення державного та місцевих бюджетів.

Конституційно-правові основи управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні закріплені у Конституції України, де відображені найважливіші відносини, які виникають в процесі організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, порядок формування та використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад [1].

Місцеве самоврядування передбачає право і можливість місцевої влади, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 року, яку Верховна Рада України ратифікувала 11 вересня 1997 року, визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування [2].

Таким чином, органи місцевого самоврядування та їх безпосередня діяльність є складовою частиною державної управлінської діяльності та державної влади в цілому. Між тим, державне управління, державна влада, та діяльність представників державної влади у зв'язку з виконанням ними посадових обов'язків у сфері державного управління як категорії та явища взаємопов'язані, взаємозумовлені, знаходяться у взаємодії [3, 3]. Представники влади для здійснення посадових обов'язків у галузі державного управління наділяються законом владними повноваженнями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань органів місцевого самоврядування, як складової частини державного управління присвячена досить велика кількість наукових праць. Зокрема, дану сферу досліджували П. Біленчук, В. Борденюк,

© О. І. Донченко, 2014

О. Бориславська, Я. Журавель, О. Лазор, Б. Калиновський, Н. Камінська, В. Кампо, А. Колодій, О. Корпань, О. Пастернак, А. Руснак.

Метою статті є аналіз завдань, повноважень та принципів, які визначають діяльність органів місцевого самоврядування як складової частини державного управління України, а також окреслення кола проблемних питань діючого законодавства у цій сфері та пропозиції щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є одним із видів державної діяльності, здійснюваної органами виконавчої, законодавчої та судової влади, які є, як відомо, різновидами державних органів влади. Кожен орган державної влади в тій чи іншій мірі здійснює управлінські функції, у зв'язку з чим є органом державного управління. Таким чином, державне управління пов'язане з діяльністю всіх органів державної влади, їх управлінський вплив на поведінку людей гарантує і забезпечує стабільність у суспільстві і в державі.

Поняття державної влади в теорії права науковці розуміють по-різному. Так, М. Вебер під державною владою розумів політичне підприємство, що забезпечується установкою людської поведінки на підпорядкування, а також матеріальними ресурсами і монопольним правом застосування легітимного насильства [4, 644–648], Г. В. Атаманчук – як взаємозв'язок, в процесі якого люди добровільно чи з примусу визнають верховенство волі інших [5, 35]. Є й інші точки зору, що відрізняються одна від одної, мабуть, лише нюансами.

Визначення поняття державного управління також різностороннє. Так, Н. А. Куртіков його розглядає у вигляді процесу створення цілеспрямованої взаємодії суб'єктів і об'єктів заради досягнення соціально значущих результатів [6, 9]. Державним управлінням визнається одна з форм здійснення влади (А. Є. Луньов); практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу (Г. В. Атаманчук); діяльність всього державного апарату з регулювання суспільних відносин, з управління як громадськими, так і власними справами (Б. П. Курашвілі) [6, 10].

Такий широкий спектр думок щодо визначення державної влади та державного управління ускладнює розгляд питання про їх взаємозв'язок. Однак зазначені поняття безсумнівно розглядаються у їх нерозривності й діалектичної взаємодії. Державне управління неможливо протиставити державній владі, оскільки воно здійснюється саме органами державної влади та посадовими особами, які її представляють. Ю. А. Тихомиров [7, 31] та інші фахівці відзначають, що механізм реалізації влади знаходить свій вираз і всебічний прояв у державному управлінні, влада та управління діалектично взаємопов'язані між собою. Г. В. Атаманчук з цього приводу зазначає, що державна влада є невід'ємним атрибутом державного управління, а державне управління є настільки ж невід'ємним компонентом функціонування державної влади [5, 21–22].

Питання про взаємозв'язок державної влади і державного управління також відноситься до числа дискусійних. Одні автори відмежовують державне управління від державної влади, трактуючи перший термін як специфічний вид державної діяльності, в результаті чого органи держави класифікуються на органи державної влади та органи державного управління. Інші дослідники державне управління розглядають лише у зв'язку із здійсненням виконавчої державної влади, а не всієї системи державної влади.

У правовій літературі також зустрічається вислів, що термін «виконавча державна влада» можна замінити терміном «державне управління». Подібне твердження викликає заперечення. Зазначені поняття за своєю природою нетотожні, обсяг і зміст другого терміну ширше першого. Так само сумнівна позиція, згідно з якою виконавча влада похідна від державного управління. Потрібно мати на увазі, що орган виконавчої влади – завжди орган державного управління, але не всякий орган державного управління є органом виконавчої влади.

Більш переконливою є думка фахівців, які визнають державне управління одним із видів державної діяльності, що здійснюється органами виконавчої, законодавчої та

судової влади, які є, як відомо, різновидами державних органів влади. Кожен орган державної влади в тій чи іншій мірі здійснює управлінські функції, у зв'язку з чим є органом державного управління. Таким чином, державне управління пов'язане з діяльністю всіх органів державної влади, їх управлінський вплив на поведінку людей гарантує і забезпечує стабільність у суспільстві і в державі.

Законодавча, виконавча і судова влади представляють складні багатопланові явища. Кожна з названих гілок державної влади утворює самостійну систему, що володіє всіма її ознаками, і в той же час виступає підсистемою більш широкої системи – державної влади. Визначальним і загальним для названих категорій є поняття «влада», що має багатофункціональний характер.

У літературі по-різному визначається і сутність державного управління. Наприклад, Г. Л. Купряшін розуміє її як діяльність законодавчих, виконавчих, судових та інших владних повноважень держави з метою виконання його організаційно-регулюючих і службових функцій як у суспільстві в цілому, так і в окремих його частинах [6, 64].

Згідно з позицією інших авторів, державне управління здійснюється всіма органами державної влади. Так, Д. Ю. Шапсугів вважає, що сутність державного управління полягає в тому, що воно виступає головним каналом здійснення всієї системи державної влади, а не тільки окремого її різновиду, і отримання зворотних сигналів про стан об'єктів управління, облік яких в діяльності кожного різновиду державної влади необхідний для ефективного функціонування всієї системи державної влади [6, 360].

У систему державного управління входять державні органи, які є організаційними структурами державного апарату. У літературі державний апарат визначається як система органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються основні функції, досягається мета і завдання, які стоять перед державою на різних етапах розвитку [8, 151]. Частиною державного апарату є державні органи: судові, правоохоронні, контролюючі та інші державні органи влади та органи місцевого самоврядування.

У безпосередньому розпорядженні органів державної влади знаходяться найбільш важливі атрибути держави: суд, фінанси, засоби комунікації, армія, служби внутрішньої та зовнішньої безпеки, інші військові формування, до яких відносяться внутрішні війська, міліція, митні органи, кримінально-виконавчі установи і т. ін. Нормальне функціонування органів державної влади, в основі якої лежить діяльність її представників, є умовою стабільності держави і суспільства, життя людей.

Суспільні відносини, пов'язані з державно-управлінською діяльністю, іменуються державними управлінськими відносинами. Державні органи відрізняються від державних установ, підприємств, які не є суб'єктами державного управління. Управлінські відносини виникають, з одного боку, між суб'єктами управлінської діяльності, що представляють державу в особі органів державної влади, і з іншого боку, фізичними і юридичними особами. Носієм державних управлінських відносин є суб'єкт управлінської діяльності [9, 9].

Характер діяльності представників органів місцевого самоврядування, за своєю природою повністю відповідає ознакам державних управлінських відносин. На законність дій при здійсненні такої діяльності органами місцевого самоврядування вказує виконання представниками таких органів своїх обов'язків в обмежених рамках, тобто в межах передбаченої законодавством компетенції. Якщо представник органів місцевого самоврядування виходить за межі наданих йому повноважень, то його дії визнаються неправомірними [10, 32].

Між тим, державна управлінська діяльність вважається законною, якщо вона: 1) не виходить за межі наданих їм повноважень; 2) здійснюється з дотриманням встановленого законом порядку. Правомірною є діяльність представників влади, заснована на вимогах закону і передбачена ним. Саме норми чинного законодавства конкретизують функції, цілі й завдання державних органів влади, повноваження, права та обов'язки їхніх представників, тобто визначають компетенцію уповноважених осіб державної влади та органів місцевого самоврядування.

Одним із важливих завдань управління треба вважати протидію зовнішнім дезорганізуючим факторам, охорону соціальної системи від стихійних збурюючих її факторів, свавілля окремих осіб. Відносини між людьми з приводу здійснення функцій управління не створюють матеріальних благ та духовних цінностей, але вони є обов'язковою та важливою умовою розвитку економічних, політичних, сімейних та інших суспільних відносин. Пронизуючи всі сфери суспільного життя, управлінські відносини можуть мати, таким чином, економічний, політичний, ідеологічний та інший напрямок. Характерною ознакою управлінських відносин є адміністрування, розпоряджання на боці одного суб'єкта і виконування, підлеглість – на боці другого. Відносини у сфері управління передбачають додержання виконавцями законів постанов і розпоряджень та заснованих на них вимогах компетентних органів і їх представників, тобто додержання відповідними суб'єктами державної і громадської дисципліни.

Соціальне управління носить усвідомлений характер. Його здійснюють, як правило, спеціальні органи, які цілеспрямовано впливають на поведінку громадян і діяльність колективних формувань для досягнення певних наслідків. За своїм суб'єктивним складом вказані відносини діляться на декілька видів, але стосовно проблеми, що розглядається, мова буде йти тільки про відносини між органами управління (державними та недержавними і їх представниками) – з одного боку, і громадянами – з іншого. Саме ці відносини мають місце при здійсненні управлінської діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування зокрема. Вони мають місце у зв'язку із здійсненням адміністративно-розпорядчих функцій в межах взаємних прав та обов'язків і забезпечують нормальну діяльність вказаних органів при реалізації державної політики в сфері управлінської діяльності.

Для характеристики відносин мають місце, при реалізації органами місцевого самоврядування управлінських функцій важливо з'ясувати їх структуру. Найбільш оптимальну структуру суспільних відносин запропонував В. К. Глістін, який включав до структури суспільних відносин суб'єкт суспільних відносин, соціальний зв'язок (зміст) між учасниками відносин та предмет суспільних відносин [11, 30].

Суб'єкт, чи суб'єктний склад відносин – це сукупність учасників певних відносин (не менше двох – уповноважений і зобов'язаний) [12, 377]. Для того, щоб правильно визначити суб'єктний склад будь-яких відносин, необхідно звертатися до нормативно-правових актів, які регулюють певне коло суспільних відносин. Суб'єктами управлінських відносин взагалі виступають громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Якщо ж говорити про суб'єктів безпосередньо управлінських відносин з приводу діяльності органів місцевого самоврядування, то ними можуть виступати, з одного боку, – самі органи місцевого самоврядування та їх представники, а, з іншого, – громадяни та юридичні особи.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавча влада на місцях здійснюється і виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад [13]. Відповідно до положень ст. 16 цього Закону, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Крім того, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», представниками влади можна визнавати і керівників органів місцевого самоврядування та їх виборних представників. Місцеве самоврядування, зокрема, здійснюється 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. Рада є представницьким органом місцевого самоврядування, яка складається з депутатів і наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [14].

У селі, селищі, місті відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирається сільський, селищний, міський голова. Він здійснює свої повноваження на постійній основі.

Таким чином, відповідно до виконуваних функцій, суб'єктами досліджуваних відносин є, з одного боку, представники органів місцевого самоврядування, а, з іншого, – особи, з якими вони взаємодіють.

Наступним структурним елементом суспільних відносин є їх предмет. Предметом суспільних відносин називають усе те, з приводу чого або у зв'язку з чим існують відносини [11, 47]. Предметом досліджуваних нами суспільних відносин виступає встановлена законом необхідність виконувати представниками органів місцевого самоврядування делеговані їм повноваження. Так, до повноважень сільського, селищного, міського голови входить керівництво виконавчим комітетом відповідної сільської, селищної, міської ради, який він очолює, а також головування на засіданнях відповідної ради.

Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Крім того, акти виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території [15, 128].

Останнім елементом суспільних відносин є соціальний зв'язок, або зміст суспільних відносин. Аналіз особливостей здійснення управлінської діяльності органами місцевого самоврядування дає підстави дійти висновку, що змістом цих суспільних відносин є право органів місцевого самоврядування та їх представників на нормальне здійснення делегованих законом повноважень та право фізичних та юридичних осіб на реалізацію гарантованих Конституцією України прав і свобод.

Висновки. Підсумовуючи викладене зазначимо, що управлінська діяльність органів місцевого самоврядування є складовою частиною державного управління України. При цьому варто пам'ятати, що управлінська діяльність представників органів місцевого самоврядування вважається законною, якщо вона не виходить за межі наданих їм повноважень та здійснюється з дотриманням установленого законом порядку. Тобто правомірною є така діяльність органів місцевого самоврядування, яка заснована на вимогах закону і передбачена ним.

Особливості функціонування органів місцевого самоврядування в контексті здійснення управлінської діяльності в державі полягають у тому, що саме норми чинного законодавства конкретизують функції, мету і завдання органів місцевого самоврядування, повноваження, права та обов'язки їх представників, тобто визначають компетенцію уповноважених осіб органів місцевого самоврядування в цій сфері.

Задля підвищення ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування необхідні законодавчі зміни, які б стосувалися вдосконалення всієї системи місцевого самоврядування. У тому числі це повинні бути зміни і в Конституцію України. Проте це дуже відповідальна справа, яка потребує: по-перше, завершеного цілісного концептуального бачення кінцевого результату реформи місцевого самоврядування; по-друге, вчасної розробки і прийняття величезного масиву законодавства, яке б забезпечило реалізацію конституційно-правових норм; по-третє, політичної волі посадових осіб усіх рівнів державної влади, соціально і політично активного населення до впровадження нової концепції в життя.

Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// zakon1.rada.gov.ua
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

3. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / В. І. Борденюк ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 39 с.
4. Вебер М. Избр. произв. / М. Вебер. – М., 1990. – 946 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 1997. – 258 с.
6. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М., 2000. – 424 с.
7. Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М., 1968. – 312 с.
8. Общая теория государства и права / отв. ред. Н. М. Марченко. – М., 1998. – Т. 1. – 654 с.
9. Пастернак О. М. Суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / О. М. Пастернак ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – 22 с.
10. Донченко О. І. Кримінально-правова характеристика потерпілого від злочинів проти авторитету органів місцевого самоврядування / О. І. Донченко // Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право. – 2012. – № 20. – Ч. І, т. 4. – С. 32-34.
11. Глистин В. К. Проблема уголовно-правовой охраны общественных отношений / В. К. Глистин. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1979. – 127 с.
12. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. – 691 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України (за станом на 15 лют. 2008 р.) / Верховна Рада України. – К. : Парламент. вид-во, 2008. – Офіц. вид. – 72 с.
14. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Я. В. Журавель ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2008. – 18 с.
15. Місцеве самоврядування в Україні. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 448 с.

Стаття надійшла 03.12.2014 р.

Е. И. Донченко, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
кафедра общеправовых дисциплин и международного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОСТАВНАЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Резюме

Статья посвящена характеристике деятельности органов местного самоуправления как составляющей государственного управления Украины. Определены особенности функционирования органов местного самоуправления в контексте осуществления управленческой деятельности в государстве, а также определены перспективы совершенствования их деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, органы местного самоуправления, управленческая деятельность, компетенция, взаимодействие.

O. I. Donchenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of General law and International law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

THE LOCAL GOVERNMENT AS A PART OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The article is devoted to the characterization of local government as a part of public administration in Ukraine. It researches the features of the functioning of local government in the context of administrative activity in the state and prospects by improving their performance.

Key words: public administration, local government, management activities, competence, interaction.