



І. П. Сторожук
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права

УДК 342.552.3

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ: ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

Аналізуються поняття та характеристика загальних принципів місцевого управління. Досліджуються гарантії реалізації загальних принципів місцевого управління. Розглядаються необхідні зміни в законодавстві відносно ефективної реалізації загальних принципів місцевого управління.

Ключові слова: місцеве управління, система управління, принципи місцевого управління.

Принципи управління є однією з найважливіших категорій науки управління, що входить до складу її методологічної основи. Принципи відображають сутність і реальність процесів управління, у тому числі й місцевого.

Принципи місцевого управління визначають вимоги до системи, структури і процесу управління територією. Характеризуючи той чи інший принцип, слід враховувати його взаємозв'язок із іншими принципами та залежність від них. Принципи місцевого управління взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості.

Сучасна юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню загальних принципів як основоположних засад управління. Зокрема в вітчизняній та іноземній науці питання загальних принципів управління, державного управління та місцевого самоврядування, досліджувались в роботах Б. П. Андресюка, В. Г. Атаманчука, М. О. Баймуратова, В. І. Васільєва, А. Р. Крусан, В. Я. Маліновський, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка, М. П. Орзіха, Г. В. Петрова, Т. С. Смірнова, В. І. Тимошенко, В. І. Франчук та ін.

Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених дослідженню загальних принципів управління взагалі, поза увагою вчених залишилися принципові питання щодо системи принципів саме місцевого управління та організаційно-правового механізму їх реалізації.

Тому метою цієї статті є дослідження особливостей реалізації загальних принципів управління в місцевому управлінні з врахуванням специфіки його формування та функціонування.

Визначальне місце в формуванні та ефективному функціонуванні місцевого управління відіграють загальні принципи. Загальні принципи місцевого управління — це зумовлені його природою вихідні ідеї, що виражають головне і вирішальне в організації і діяльності органів місцевого управління відносно вирішення питань місцевого значення та мають загальний, універсальний і обов'язковий характер. До них можна віднести такі принципи: законності, демократизму, соціальної справедливості, об'єктивності, гласності; саморегуляції.

Режим законності в державі реалізується в об'єктивно необхідному і важливому загальному принципі місцевого управління — принципі законності, який



закріплений в ст. 19 Конституції України — “органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Принцип законності в місцевому управлінні проявляється у такому:

— *універсальності* — поширюється на всі органи місцевого управління (органи місцевого самоврядування і органи державного управління на місцях);

— *однозначності* — закон повинен однаково розумітися, тлумачитися і здійснюватися всіма суб’єктами місцевого управління;

— *рівності* — усі суб’єкти місцевого управління мають бути рівними перед законом;

— *гарантованості* — наявність правових механізмів, що гарантують якісне застосування правових норм у сфері місцевого управління.

Принцип законності передбачає, що діяльність органів місцевого управління здійснюється легітимно, на базі і в межах чинного законодавства, у межах правової системи. При цьому ми повинні виходити з того, що законність — це передусім наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, а також їх дотримання всіма суб’єктами права, неухильне виконання законів та нормативних актів органів держави.

Конституція і закони України мають бути єдиною правовою основою нормативних актів і діяльності органів місцевого управління. Конституція України (ст. 8) прямо передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Принцип законності зумовлює актуальність своєчасного і правильного правового регулювання змін у змісті, організаційній структурі та діяльності органів місцевого управління, а також служить основою для формування і підтримки дисципліни в діяльності службовців місцевого управління.

Крім того законність у місцевому управлінні має місце тоді, коли жоден орган місцевого управління не перевищує своїх повноважень і не втручається в діяльність іншого органу місцевого управління.

Гарантіями законності в системі місцевого управління є як внутрішньосистемний, так і зовнішній контроль.

Суб’єктами внутрішньосистемного контролю є органи місцевого управління. Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Крім того державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Зовнішній контроль за дотриманням законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого управління в Україні забезпечується перш за все прокурорським наглядом та судовим контролем.

Прокурорський нагляд здійснюється за точним і одноманітним дотриманням органами місцевого управління правових норм, а не за доцільністю чи якістю прийнятих органами місцевого управління рішень з місцевих питань. У минулому році прокуратурою опротестовано як незаконні 11 тис. актів органів державної



влади і місцевого самоврядування.

Визначальна роль у забезпеченні законності в місцевому управлінні відводиться судовій владі. Особливий статус судових органів робить її функціонування незалежним від інших підсистем публічної влади і перетворює її на справжнього гаранта законності. Так, у Конституції України (ст. 124) зазначається: “Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі”.

Незалежний судовий контроль за діяльністю органів місцевого управління є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави (в особі органів місцевого управління) за свою діяльність перед людиною. Надійність такого захисту пов’язується з розглядом таких спорів незалежним авторитетним органом — адміністративним судом, перед яким громадянин і орган місцевого управління є рівними. З цієї метою створюється система адміністративних судів [1].

Важливий вплив на реалізацію принципів місцевого управління має також така засада конституційного устрою, як демократичний політичний режим (народовладдя), закріплений у ст. 5 Конституції України, де зазначається, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме це конституційне положення лежить в основі принципу демократизму. Цей принцип передбачає гарантовану Конституцією та іншими законами можливість широкої і реальної участі громадян та їх об’єднань в управлінні державними справами. У ст. 38 Конституції сказано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також користуються рівним правом доступу до державної служби і до служби в органах місцевого самоврядування [2].

Важливий елемент демократичної системи управління суспільством і державою — є гласність. За допомогою гласності забезпечується демократизм управлінської діяльності, її підконтрольність суспільству, а також можливість громадян впливати на прийняття рішень, що зачіпають їх інтереси, права і свободи. Гласність або прозорість у діяльності органів публічної влади, є одним із основоположних принципів управління в демократичній державі. Об’єктом цього принципу є питання державного, місцевого і суспільного життя, у вирішенні яких зацікавлені великі групи людей, населення певних адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад. Гласність є умовою, яка характеризує рівень політичної культури суспільства і захищеності демократії.

Побудова незалежної, демократичної держави в Україні передбачає поступову гармонізацію законодавства Європейського Союзу. З цією метою 21 листопада 2002 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” [3]. Одним з основних напрямків адаптації українського законодавства до законодавства країн — членів ЄС є удосконалення правового регулювання організації та діяльності органів публічної влади в Україні і, зокрема, питання відкритості цих органів.

Гласність, як відкритість діяльності органів місцевого управління, забезпечується через постійне і всебічне інформування органами місцевого управління про прийняті рішення та наслідки їх виконання [4], а також відкритість проведення засідань і присутність на них зацікавлених осіб і представників мешканців відповідної території.

У Законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4) і “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 3) принцип гласності закріплений як один із основних принципів діяльності органів місцевого управління. Але мало лише



задекларувати такий принцип, як гласність, необхідно забезпечити дійові гарантії його реалізації в діяльності органів місцевого управління.

Що стосується національного законодавства, то в основному ця сфера правового регулювання представлена неузгодженими між собою підзаконними нормативними актами, що, у свою чергу, призводить до появи цілої низки недоліків [5, с. 64] — відсутності логічно побудованої системи законодавства щодо відкритості діяльності органів місцевого управління, поверхнева урегульованість механізмів реального запровадження відкритості та прозорості на конкретних етапах управлінської діяльності органів місцевого управління тощо.

Першим кроком на шляху створення законодавчих гарантій принципу гласності можна вважати конституційне закріплення (ст. 57 Конституції України) обов'язку доведення до відома населення у порядку, встановленому законом, нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян. Якщо нормативно-правовий акт, що визначає права і обов'язки громадян, не доведений до відома населення або доведений з порушенням встановленого законом порядку такого доведення, цей нормативно-правовий акт є не чинним і не породжує будь-яких правових наслідків.

Реалізація принципу гласності в роботі органів місцевого управління означає відкритий характер їх діяльності, а також систематичне інформування про неї населення. Останнім часом в Україні досягнуто певних зрушень у цьому напрямку. Звертає на себе увагу інформування населення про діяльність органів місцевого управління за допомогою Інтернет — ресурсів, зокрема створення та підтримка веб-сайтів як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій.

Проявом гласності є громадські слухання, що проводяться тоді, коли рішення, яке готується місцевою владою, є непопулярним і може викликати соціальне напруження. Громадські слухання вже мають в Україні чималий позитивний досвід. Так проводилися слухання щодо реконструкції історичної центральної частини міста (2001 р., м. Кам'янець-Подільський), підвищення цін на комунальні послуги (2006 р., м. Хмельницький), стосовно проекту перебудови кінотеатру ім. Шевченка та прилеглого парку (2007 р., м. Хмельницький) та інші.

Важливе значення для підвищення ефективності функціонування владних структур на місцевому рівні щодо надання адміністративних послуг має спільний проект "До відкритої місцевої влади в Україні", який впроваджувався в Україні разом з Асоціацією нідерландських муніципалітетів. Інформаційно-консультативний центр, відкритий у результаті першого пілотного проекту "Створення інформаційно-консультативного центру з питань соціального захисту в Житомирі", став зразком для створення аналогічних підрозділів у структурах міськвиконкомів міст Бердичева, Коростеня, Новоград-Волинського та Баранівської райдержадміністрації [6, с. 7]. Метою цього проекту було сприяння підвищенню довіри до місцевої влади, намагання зробити місцеве самоврядування більш зорієнтованим на надання інформаційних послуг громадянам, що включає полегшення процедури отримання інформації від органів місцевого самоврядування, прозорість у роботі міськвиконкомів, належний інформаційний супровід прийняття рішень на місцевому рівні.

Місцеві державні адміністрації також намагаються наблизити свою діяльність до населення відповідних територій, зробивши її якомога прозорішою. Для цього при державних адміністраціях створюються громадські колегії (ради) як консультативно-дорадчі органи, що діють з метою створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного



діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації та забезпечення участі представників громадських організацій у контролі за виконанням законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України [7–11].

Проте дії влади не завжди є прозорими, інколи вони страждають на кулуарність, особливо це стосується процедур призначення та звільнення державних чиновників, у тому числі й місцевих. Це суперечить принципу відкритості, згідно з яким органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність відкрито, гарантуючи та забезпечуючи доступ громадськості до інформації про неї.

Влада зобов'язана регулярно звітувати перед громадськістю про свою діяльність, а також проводити громадські обговорення проектів рішень, які зачіпають права та свободи багатьох громадян. Тому необхідна не тільки відповідальність за порушення вимог гласності (належне виконання своїх обов'язків, завдань і функцій), але й відповідальність за зловживання інформацією. Це буде сприяти відкритості, достовірності і надійності інформації.

Однак, аналізуючи законодавство, слід зазначити, що правові гарантії гласності ще тільки формуються. Правові норми, що проголошують гласність, багато в чому декларативні, не мають юридичного механізму реалізації і захисту, а способи забезпечення гласності знаходять своє правове закріплення в нормативних актах, що видають органи місцевого управління.

У більшості зарубіжних країн існують закони про свободу інформації, які охоплюють собою і відкритість діяльності органів місцевого управління. Зокрема, слід відзначити Закон Італії “Про доступ до адміністративних документів”, Закон Данії “Про доступ до документів публічної адміністрації” та ін.

Сьогодні в законодавстві необхідно створити комплекс правових норм, які б регламентували механізм реалізації гарантій гласності. Таким правовим актом повинен стати єдиний закон України про забезпечення гласності та відкритості діяльності органів публічної влади (у тому числі й органів місцевого управління як державних, так і недержавних). Відсутність такого акта в Україні суперечить закріпленій у Конституції нормі (ст. 34) про право на свободу інформації і міжнародним документам у галузі свободи інформації.

Однак зміни необхідні не тільки в законодавчому забезпеченні принципу гласності, але й сам зміст принципу гласності стосовно місцевого управління повинен бути розширений і трансформований на принцип публічності місцевого управління. Зміст принципу публічності ширший і має включати в себе:

- а) доступність місцевого управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів і участі в їх діяльності;
- б) відкритості функціонування органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування);
- в) громадський контроль, у тому числі й через засоби масової інформації;
- г) судовий контроль за додержанням в місцевому управлінні конституційно визначених засад, прав і свобод громадян.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. [Текст] // ВВР. — 2005. — № 37. — Ст. 446.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. [Текст] // ВВР. — 2003. — № 3. — Ст. 12.



4. Про повторний розгляд рішення “Про затвердження Статуту газети міської ради “Проскурів” : рішення Хмельницької міської ради від 06.10.1998 р. [Текст] // Подільські Вісті. — 1997. — № 42. — С. 1.
5. *Александрова, Н. В.* До питання щодо відкритості органів виконавчої влади / Н. В. Александрова // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції: збірник наукових праць за матеріалами наук.-прак. конф. 14–15 лютого 2003 р. м. Київ / Акад. правов. наук України ; Київ. регіон. центр. — К. : АДЕФ–Україна, 2003. — С. 63–66.
6. *Ткачук, А.* Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем [Текст] / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. — К. : Ін-т громад. суспільства, 2004. — 88 с.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // ОВУ. — 2010. — № 84. Стор. 36. — Ст. 2945.
8. Вплив громадськості на реалізацію повноважень Хмельницької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] Хмельницька обласна державна адміністрація. — Режим доступу : <http://adm.km.ua/index1.php?link=86>.
9. Про затвердження складу громадської ради при обласній державній адміністрації : розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 03.02.2011 р. № 30/2011-р [Електронний ресурс] Хмельницька обласна державна адміністрація. — Режим доступу : <http://adm.km.ua/index1.php?link=86>.
10. Положення про громадську раду при Хмельницькій обласній державній адміністрації, погоджено головою Хмельницької обласної державної адміністрації, схвалено рішенням громадської ради при Хмельницькій обласній державній адміністрації [Електронний ресурс] Хмельницька обласна державна адміністрація. — Режим доступу : <http://adm.km.ua/index1.php?link=86>.
11. Про громадську колегію при голові облдержадміністрації : розпорядження Черкаської обласної державної адміністрації від 08.07.2005 р. № 302 [Електронний ресурс] Портал ЛІГА:ЗАКОН. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NK050058.html.

Надійшла до редакції 26.06.2011

Сторожук И. П. Общие принципы местного управления: их характеристика и особенности реализации

Анализируются понятия и характеристика общих принципов местного управления. Исследуются гарантии реализации общих принципов местного управления. Рассматриваются необходимые изменения в законодательстве относительно эффективной реализации общих принципов местного управления.

Ключевые слова: местное управление, система управления, принципы местного управления.

Storozhuk, I. P. General Principles of Local Governance: Characteristics and Features of Realization

The article examines the concept and characteristics of the general principles of local governance. Investigated guarantee of the general principles of local governance. We consider the necessary changes in legislation regarding the effective implementation of the general principles of local governance.

Key words: local control, control system, the principles of local government.

