



І. П. Сторожук

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права

УДК 342.552.3

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізується поняття місцевого управління в загальній теорії управління. Розглядаються складові цього поняття. Досліджуються ознаки публічної влади та її складових на місцевому рівні, а саме місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Результатом дослідження є виділення поняття та ознак місцевого управління.

Ключові слова: місцеве управління, система управління, ознаки управління.

Сучасна юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню основоположних засад функціонування інститутів публічної влади, зокрема систему, принципи та організацію державного управління викладено в працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, І. А. Грицяка, В. В. Копейчикова, Н. Р. Нижник, Н. М. Мироненко, В. М. Олуйка, О. Ф. Фрищого, В. В. Цветкова та інших. Теоретико-правові проблеми місцевого самоврядування, у тому числі і його основоположні засади, досліджувались у роботах Б. П. Андресюка, М. О. Баймуратова, О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко, Д. М. Притики, В. Ф. Сіренка, Е. А. Тихонової, А. А. Коваленка, Т. О. Костецької, М. І. Корнієнка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченко, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка та ін.

Різноманітні аспекти ролі і місця взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях висвітлювалися в роботах учених І. І. Боброва, Р. К. Давидова, А. П. Зайця, В. М. Кампо, В. В. Корженка, А. Р. Крусян, Г. С. Одінцової, О. І. Сушинського, Н. М. Мельтюхової, В. Д. Яворського та ін.

Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених проблемам місцевого управління як соціального феномена, що нерозривно пов'язаний з процесом демократичного реформування суспільства, поза увагою вчених залишилися принципові питання щодо соціально-правової природи та структури місцевого управління.

Конституцією України було закріплено нову систему публічної влади на місцях, яка представлена, з одного боку, місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, що уособлюють місцеві органи державної виконавчої влади, а з іншого боку, — органами місцевого самоврядування. Таким чином, Конституція України закріпила принцип відокремлення органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади, чим розширила межі влади народу (публічної влади).

Отже, публічна влада (влада народу) на місцях представлена державною владою та недержавною місцевою владою (владою територіальної громади) і характеризується такими ознаками: її джерелом є народ України; виражає загальні, публічні інтереси, а не приватні, особисті інтереси; носить всеохоплюючий характер — функціонує в усіх сферах суспільних відносин; забезпечується наявним апаратом примусу.

Ці ознаки притаманні в цілому публічній владі, але по-різному проявляються щодо її складових.

Джерелом державної влади (на відміну від іншої складової публічної влади) є весь народ країни, тобто всі члени суспільства. Народ делегує на певних умовах



частину належної йому влади державним органам і посадовим особам як своїм представникам. Державні органи реалізують ці повноваження в інтересах всього народу, тобто реалізують публічний інтерес.

Джерелом недержавної місцевої влади (місцевого самоврядування) є територіальна громада, тобто всі жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

Публічність державної влади полягає в тому, що діяльність її органів спрямовується на реалізацію державного публічного інтересу. Державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба в здійсненні загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Державна влада в демократичних розвинутих країнах здійснює свої функції, виходячи з інтересів більшості населення країни, — загальнодержавних інтересів, інколи всупереч груповим чи місцевим інтересам, тобто інтересам певних суспільних або територіальних громад.

А для недержавної місцевої влади основними є пріоритет інтересів територіальної громади.

Всеохоплюючий характер державної влади означає, що її органи здійснюють функціонування в усіх сферах суспільних відносин і поширюється на всіх осіб (фізичних та юридичних) в межах держави, а недержавна місцева влада діє на території муніципальної одиниці і в рівній мірі поширюється на всіх осіб, що знаходяться лише в її межах.

Недержавна місцева влада, як і державна, має свій апарат примусу [1, с. 14–15].

Виділяють й інші спільні ознаки, притаманні як державній владі, так і недержавній місцевій владі. Визначають єдину публічно-правову основу недержавної місцевої влади (в особі місцевих самоврядних органів) і державної влади на місцях, виділяють такі загальні ознаки: статус органів визначається в Конституції і законах; офіційний, нормативно закріплений порядок їх організації, компетенція і повноваження; наявність специфічного відособленого апарату управління; діяльність є універсальною, заснованою на законах та інших нормативних актах та має характер безперервності в часі; здійснення управлінського впливу стосовно осіб, які мешкають на відповідній території; видання нормативних актів, що містять правила поведінки загального характеру (однак ці акти — підзаконні); самостійне формування свого бюджету, встановлення і збір податків.

З деякими ознаками слід погодитися, зокрема з тим, що загальною рисою є чітко виражений інституційний характер влади. У той же час, є безпідставним виділення в якості окремих ознак таких, як офіційний, юридично закріплений порядок їх організації, компетенція, повноваження та вказівка на те, що діяльність цих органів заснована на законах та інших нормативних актах, оскільки така ознака, як закріплення в Конституції та законах України статусу органів влади, за своїм змістом включає ці дві ознаки. Цілком справедливим є виділення ознаки наявності відособленого апарату управління, безперервності дії в часі та універсальний характер. Однак викликає сумнів віднесення до ознак права на місцеве самоврядування як спільної ознаки державної і недержавної місцевої влади, оскільки остання уособлює собою місцеве самоврядування.

Таким чином, до спільних ознак, притаманних як державній владі, так і недержавній місцевій владі було б доречним віднести лише такі, як чітко виражений



інституційний характер влади, наявність специфічного відособленого апарату управління, а також те, що діяльність їх органів є універсальною, безперервною.

Крім загальних державних і недержавних місцевій владі притаманні специфічні ознаки.

Державна влада як складова публічної влади має такі специфічні ознаки: владна сила держави має функціональну універсальність: поширюється на всю територію країни і на всі сфери суспільства, що потребують врегулювання: економічні, соціальні, культурні, політичні, зовнішні тощо; державно-владні повноваження реалізуються у сфері виконавчої, законодавчої та судової влади на відміну від механізмів реалізації повноважень місцевого самоврядування; державна влада характеризується спеціальним апаратом примусу (армія, прокуратура, тюрми тощо), який не є характерним для місцевого самоврядування; тільки державна влада має “компетенцію наділяти компетенцією”. Це означає, що тільки держава вправі визначити обсяг та межі повноважень як для державних, так і недержавних органів. Усі інші органи публічної влади мають тільки ті права і прерогативи, які визнає та надає їм державна влада; державній владі притаманна функція нагляду та контролю за всіма складовими публічної влади (від державної влади залежить саме їхнє існування, вона вправі скасувати, відмінити, зупинити незаконну діяльність та незаконно прийняті акти). У той же час, державна влада обмежена лише законом (в широкому розумінні), який сама приймає.

Другою складовою публічної влади є недержавна місцева влада. Вона здійснюється спеціальним суб'єктом (територіальною громадою), має спеціальний об'єкт (відносини місцевого значення) і їй притаманні ознаки, що характеризують її як прояв публічної влади [2, с. 8].

По-перше, недержавна місцева влада є інститутом влади, самостійність якого конституційно гарантується державою та забезпечується законодавчо. Це відображається у “правовій, організаційній і матеріально-фінансовій самостійності” місцевого самоврядування, що прямо закріплено в ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування”, а також в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування в загальній системі органів управління суспільством. Підтвердженням цього висновку є закріплення на конституційному рівні можливості делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади.

По-друге, владні повноваження реалізуються як населенням безпосередньо за допомогою референдумів та виборів депутатів рад на основі загального, рівного, прямого виборчого права, так і обраними органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами.

По-третє, недержавна місцева влада має свою власну самостійну і відособлену економічну основу діяльності.

По-четверте, ця влада згідно з Конституцією виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів та їхню мобілізацію в доходну частину бюджету.

Крім того, важливою ознакою місцевої недержавної влади, що відображає її специфіку як підсистеми публічної влади, є власна відповідальність. Посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед населенням за результати своєї діяльності.

Не дивлячись на наявність загальних ознак, кожна з них має достатній об'єм специфічних ознак, що дає підстави зробити висновок, що недержавна місцева влада (міське самоврядування) повністю відокремлена від державної влади і не є її частиною, а натомість є окремою, самостійною складовою публічної влади. Однак обидві складові публічної влади здійснюють функцію управління.

Державне управління є адміністративною діяльністю, що здійснюється спеціальними органами державної виконавчої влади на місцях — місцевими



державними адміністраціями. Вони є виразниками волі держави на відповідній території і здійснюють державне управління на місцях.

Але на місцевому рівні, крім органів державного управління, виходячи із структури публічної влади на місцях, функціонують ще й інші недержавні органи управління територією. Це органи місцевого самоврядування, що здійснюють самоврядне управління.

Отже, на певній території співіснують і діють два види управління (державне і самоврядне) з різними організаційно-структурними характеристиками, що відображаються в ознаках, які характерні кожному з них.

У теорії державного управління до ознак державного управління відносять:

- а) виконання важливих соціально значимих функцій;
- б) застосування владних методів;
- в) використання права як регулятора суспільних відносин;
- г) здійснення спеціалізованих і оперативних управлінських функцій, які реалізуються професійним апаратом, що побудований і діє на принципах ієрархичності і штатного виконання функцій [3, с. 6; 4, с. 92–101].

На відміну від державного управління самоврядному управлінню характерні:

- а) широке, загальне поєднання членами територіальної громади громадських функцій з виробничою працею щодо створення матеріальних і духовних благ;
- б) повна рівність членів територіальної громади та їх активне і зацікавлене ведення громадських справ на основі високої самостійності;
- в) саморегуляція суспільної поведінки і колективне обговорення, прийняття рішень і їх свідоме виконання;
- г) формування безпосередньо територіальними громадами (їх членами) більшості чи всіх соціальних інститутів, органів та обрання посадових осіб;
- г) широкий і ефективний громадський контроль за діяльністю виборних органів і посадових осіб, їх регулярна звітність і змінюваність [5, с. 50].

Самоврядне управління — це система управління суспільними справами певної адміністративно-територіальної одиниці, що базується на єдності суб'єкта і об'єкта. Самоврядне управління є вираженням народовладдя і здатності суб'єкта до самостійної організації і життєдіяльності. Це система управління суспільством, у якій забезпечується активне і дієве вирішення громадянами, їхніми колективами й організаціями питань державного і місцевого значення, а також безпосереднє прийняття і виконання рішень.

Порівнюючи державне управління з самоврядним управлінням, можемо виділити головне: державне і самоврядне управління становлять нерозривну єдність одного процесу — процесу управління суспільними справами в межах певної території. Тому ні державне управління, ні самоврядне управління, взяті окремо одне від одного, не можуть адекватно відтворювати всі аспекти суспільного процесу управління публічної влади на місцях.

У науковій літературі підкреслено, що і державне управління, яке спирається на владні інститути виконавчих структур, і самоврядне управління мають спільну соціальну мету — найбільш ефективне керування громадськими справами. Різниця, зазвичай, полягає в методах керування цими процесами. Якщо “державне управління незалежно від характеру політичної влади і типу управління будується за принципами субординації, то самоврядне управління в цьому аспекті підпорядковане лише самій громаді” [6, с. 14].

Отже, управління певною територією (територіальною одиницею) здійснюється за двома напрямками, один з яких є державним, інший — самоврядним. Не зважаючи на те, що один втілює в життя волю державної влади, а інший — відстоєє інтереси територіальної громади, вони обидва здійснюють управління відповідною місцевістю.

Таким чином, на місцевому рівні в системі публічної влади функціонально слід виділити дві самостійні підсистеми управління: державне управління на місцях,



що здійснюється місцевими органами виконавчої влади, і самоврядне управління (самоврядування), що здійснюється територіальними громадами безпосередньо і за допомогою створених ними представницьких і виконавчих органів. Тому саме управлінський вплив цих двох підсистем управління на місцевому рівні визначає природу та зміст місцевого управління.

Отже, підсумовуючи викладене, можемо виділити низку ознак, що притаманні місцевому управлінню:

- воно є частиною соціального управління;
- це управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці;
- метою функціонування є досягнення максимально ефективного управління певною територією;
- діяльність його органів направлена на оптимальне поєднання державного і місцевого інтересів;
- реалізується в процесі діяльності органів публічної влади на місцях (державних і недержавних (самоврядних) органів), що здійснюють управління певною територією;
- одночасно є інструментом державного контролю над місцевими громадами і противагою цьому контролю.

Таким чином, місцеве управління — це діяльність державних і недержавних (самоврядних) органів влади та управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, спрямована на оптимальне поєднання державного та місцевого інтересу з метою найбільш ефективного керування громадськими справами.

Список використаних джерел

1. Шугрина, Е. С. Муниципальное право [Текст] : [учебн. пособ.] / Е. С. Шугрина. — Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. — 250 с.
2. Козюбра, М. І. Державна влада: межі здійснення та форми організації [Текст] / М. І. Козюбра // Українське право. — 1995. — № 1 (2). — С. 5–13.
3. Тихомиров, Ю. А. Управление и самоуправление в социалистическом обществе [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Знание, 1988. — 37 с.
4. Авер'янов, В. Б. Державне управління: теорія і практика [Текст] : [монограф.] / В. Б. Авер'янов. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 431 с.
5. Керимова, Т. В. Социальный прогресс и управление [Текст] / Т. В. Керимова. — М. : Политгиздат, 1980. — 174 с.
6. Андрусюк, Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи [Текст] / Б. П. Андрусюк ; Ін-т нац. відносин і політології НАН України. — К. : Стило, 1997. — 222 с.

Надійшла до редакції 26.10.2011

Сторожук І. П. Поняття і система місцевого управління

Анализируется понятие местного управления в общей теории управления. Рассматриваются составляющие данного понятия. Исследуются признаки публичной власти и ее составляющих на местном уровне, а именно местных органов государственного управления и органов местного самоуправления. Результат исследования — выделение понятия и признаков местного управления.

Ключевые слова: *местное управление, система управления, признаки управления.*

Storozhuk, I. P. The Concept and System of Local Governance

The article examines the concept of local governance in general management. We consider the components of the concept. Investigate the characteristics of public authority and its constituents at the local level, namely local government and local authorities. The result is the allocation of research concepts and features of local government.

Key words: *local control, system management, management features.*

