

УДК 352.07

М. П. Іщенко,  
доктор філософських наук, професор, академік Української академії  
політичних наук, заслужений працівник освіти України,  
професор кафедри державного управління і соціально-політичних наук,  
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького  
Л. Я. Самойленко,  
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і  
соціально-політичних наук, Черкаський національний університет імені Богдана  
Хмельницького

## СОЦІАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті розглядаються шляхи оптимізації механізмів взаємодії суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування. Обґрунтовуються можливі напрями координації дій органів виконавчої влади і таких соціальних утворень, як органи самоорганізації населення і територіальні громади, з органами державної влади на районному і обласному рівнях.*

*Ways of optimization mechanisms of cooperation of bodies of local government and local authorities are analyzed in the article. Possible directions of coordination of such social formations as organs of self-organization and local communities with state power on districts and regional levels are substantiated.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах актуальність проблеми зумовлена тим, що наукова розробка прикладного аспекту взаємодії суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування ще не відповідає вимогам реформування. А серед основних суб'єктів адміністративно-територіального характеру зростаючу роль відіграють владні інститути місцевого самоврядування. Суб'єкти державного управління і, перш за все, органи державної влади зі свого боку концентрують багато зусиль на вдосконаленні державно-управлінської практики. Сьогодні основним предметом гострих дискусій між різними гілками влади стає наділення реальною владою органів місцевого самоврядування.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Зазначимо, що у дослідженні суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування накопичено певний досвід у вітчизняній державно-управлінській, політологічній, соціально-філософській та юридичній літературі. Українськими вченими підготовлені монографії, що містять елементи аналізу владних інститутів, підручники, словники і статті з державно-управлінської тематики за авторством В. Андрущенка, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Бега, В. Воротіна, Д. Дзвінчука, В. Кременя, В. Мартиненка, В. Мотренка, О. Оболенського, С. Обрусної, Л. Письмаченко, О. Прішкіної, Б. Руснака, М. Пухтинського, В. Тертички та ін.

Однак за наявності літератури з тематики державного управління і місцевого самоврядування потрібні праці, які були б спеціально присвячені цілісному аналізу механізмів взаємодії суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування та всебічному і ґрунтовному дослідженню шляхів їх реформування.

Метою статті є обґрунтування механізмів взаємодії суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування, зокрема специфіки і особливостей названої взаємодії у контексті таких соціальних утворень як територіальні громади і органи самоорганізації населення з органами державної влади.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У статті вирішуються завдання аналізу коеволюції державно-управлінських і самоврядних інститутів і механізмів, а саме: 1) посилення взаємодії суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування; 2) регулювання відносин суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування за кращими зразками і досвідом країн сталої демократії; 3) становлення України як демократичної держави та забезпечення реального народовладдя, саморозгортання дієвих і ефективних механізмів участі різних соціальних груп у державному управлінні; 4) взаємодії громадян, їх груп і спільно на засадах відчуття людської гідності та активізації участі у вирішенні не тільки повсякденних, але й стратегічних проблем демократизації життя територіальної громади; 5) сприяння розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства як сукупності неполітичних інститутів та відносин між ними.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Управлінський потенціал суб'єктів державного управління та органів місцевого самоврядування в умовах демократизації об'єктивно виступає реальним інститутом влади і можливістю їх саморозгортання. Він вкрай важливий ще й з огляду на те, що цього вимагає факт існування інститутів влади у двох формах — державній і недержавній. Крім того, існування одного й того ж са-

мого явища у двох формах обов'язково передбачає взаємоперехід однієї протилежності в іншу і навпаки.

Державна форма передбачає суб'єкт державного управління, в якому держава як владний політичний інститут здійснює розгортання демократії, офіційно своєю силою. А недержавна форма — система місцевого самоврядування, забезпечує самовиникнення і саморозгортання демократії своїми інститутами. Тобто місцеве самоврядування реалізує найвищі цінності людини саме у процесі самоорганізації і саморегуляції. Кожна особистість в змозі зрозуміти, засвоїти та відтворити всі загальноцивілізаційні цінності і досягнення соціогенезу в своєму особистому соціальному становленні, вона самореалізується в найвищому сенсі повнокровного людського життя.

У цьому плані суб'єкти державного управління створюються і трансформуються згідно з верховною владою, а громадські асоціації виникають спонтанно, за ініціативи низу. Всі суб'єкти державного управління походять з ієрархічних відносин, які передбачають примус та підпорядкування як у межах адміністративної структури, так і кожного окремо взятого органу. Владні інститути громадянського суспільства саморозгортаються й функціонують на засадах доброї волі і партнерства їхніх членів. Відбувається самовиникнення, саморозгортання, самоорганізація таких інститутів демократії.

Оскільки державна влада і місцеве самоврядування є способами реалізації народом належної йому влади, то необхідно визначити принципи взаємодії цих форм публічної влади, основних засад взаємовідносин держави і місцевого самоврядування. До них можна віднести: розмежування повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування; самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях їх компетенції; взаємоповагу і співпрацю державних органів та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, які належать до їх спільної компетенції. Держава створює гарантії для місцевого самоврядування; забезпечує належну матеріальну і фінансову основи для виконання самоврядними органами своїх функцій; держава фінансує здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень від органів державної виконавчої влади.

Взаємодія суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування характеризується взаємозалежністю та взаємодоповненням. Держава визначає своїми законами правові межі діяльності місцевого самоврядування, забезпечує його фінансовими ресурсами та механізмами примусового виконання рішень, гарантує своїм громадянам задоволення соціальних потреб. Підвищення рівня соціальної активності членів місцевого співтовариства має компенсуватись підтримкою державної влади. З іншого боку, вирішення на засадах автономії питань організації життєдіяльності місцевого населення потребує використання державно-примусових заходів, що і є підґрунтям принципів субсидіарності та взаємодії.

Все викладене вище дає поштовх для розвитку місцевого самоврядування, як інституту волевиявлення і організації населення. Отже "інститут місцевого самоврядування ... є найближчим для громадян рівнем вря-

дування та виступає як специфічна діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальної громади" [6].

Органами місцевого самоврядування здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через органи самоорганізації місцевих жителів за згодою і за підтримки органів державного управління. Тобто місцеве самоврядування самовдосконалюється та самофінансується через здійснення територіальною громадою своєї влади в межах делегованих повноважень. У ст. 140 Конституції України зазначено, що "місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи" [5].

Для оптимізації процесів взаємодії систем державного управління та місцевого самоврядування особливо важливим є узгодження динаміки самовиникнення владно-управлінських інститутів. Це тому, що владно-управлінські дії в просторі держави і в просторі громадянського суспільства є різними соціально-політичними процесами.

У місцевому самоврядуванні інститути і процеси самоорганізації населення впорядковуються у вигляді системи саморозгортання. У цій системі демократичні перетворення є початком великих і всебічних інноваційних трансформувальних у всіх сферах українського суспільства. Ці зміни демонструють, що народ є дієвим сувереном влади і може ефективно впливати на інститути державного управління, контролювати і оптимально трансформувати їх відповідно до європейських і світових пріоритетів.

В Україні послідовно проводиться значна робота по удосконаленню системи органів місцевого самоврядування. Ще у 1997 р. Верховна Рада прийняла Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], який врегулював також відносини між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Положення цього закону максимально узгоджені з Європейською хартією про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Ратифікація Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування закріпила європейський вибір нашої держави в галузі державотворення та функціонування самоврядних інституцій.

Сам факт ратифікації Хартії зобов'язав Україну дотримуватися її принципів у діяльності органів місцевого самоврядування. Засади місцевого самоврядування, закладені у Хартії, поширюються на всі рівні та категорії місцевих органів влади у кожній державі-учасниці Європейського Союзу та у державах, які ратифікували Хартію. Хартія являє собою перший багатосторонній юридичний документ, що визначає й захищає засади місцевої автономії у відносинах з державою.

Серед основних принципів, зазначених у Європейській хартії про місцеве самоврядування і записаних у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", можна виділити такі: принцип правової автономії, принцип організаційної автономії та принцип фінансової автономії [2]. Суть принципів автономії органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають

свої власні повноваження, визначені Конституцією і законами України. Ці повноваження є повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" запроваджене поняття делегованих повноважень. Згідно зі статтею 44 цього Закону районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям певні повноваження в галузях підготовки і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів і областей [2].

Згідно з принципом організаційної автономії органи самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. У Європейській хартії про місцеве самоврядування зазначено, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

У 2001 р. було прийнято Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування", який урегулював правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначив загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування. У ст. 1 Закону визначено, що служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади [3].

Аналізуючи зміни в національному законодавстві про місцеве самоврядування, необхідно відзначити, що вони були максимально направлені на приведення у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування. Більшість принципів, визначених в Хартії, передбачені в законодавстві України.

Організація та діяльність органу самоорганізації населення, як зазначено в Законі України "Про органи самоорганізації населення", ґрунтується на принципах: законності; гласності; добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; територіальності; виборності; підзвітності, підконтрольності і відповідальності перед відповідними радами та перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення, а також фінансової та організаційної самостійності [1].

Що стосується органів місцевого самоврядування в Україні то, вже сама назва цього виду управління свідчить про те, що воно здійснюється не в загальнодержавному, а в локальному масштабі. Система управління у такому масштабі поділяється на місцеве управління і місцеве самоврядування. Місцеве управління,

територіальне управління — це управлінська діяльність у місцевій територіальній одиниці, яка здійснюється центральною владою або адміністрацією вищого територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління, як правило, через призначені вищою владою адміністративні органи.

На сьогодні забезпечення оптимальної взаємодії суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях. Воно має істотне значення для ефективного вирішення проблем на регіональному рівні. Необхідність взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування очевидна насамперед тому, що у сукупності вони виконують загальну, єдину функцію — управління на місцевому рівні в Україні. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, узгодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Тільки в цих умовах можливе демократичне управління територією.

Таким чином, взаємодію суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування можна кваліфікувати як визначену та регламентовану законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дієвого й ефективного управління на регіональному рівні. Варто зазначити, що останнім часом органи державної влади починають більше використовувати різноманітні форми співробітництва, консультацій з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та громадськими організаціями з метою вироблення найефективніших механізмів для здійснення державної політики у галузі місцевого й регіонального розвитку.

Закон України "Про місцеві державні адміністрації" передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації [4]. Практика взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має у своєму розпорядженні приклади створення спільних органів. Їх можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності мають характер узгодження дій у визначених сферах, наприклад економіки, фінансів, освіти тощо.

Ті чи інші форми взаємодії місцевих органів державної влади й місцевого самоврядування за своєю суттю є формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають забезпечувати права і свободи людини та громадянина, бути демократичними, науково обґрунтованими, застосовуватися компетентно і мати правову визначеність.

У науковій літературі уже говорилось про те, що законодавчо мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування, а також оптимальне співвідношення суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування, особливо специфіка їх функцій на місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства необхідно розширити функції та повноваження місцевого самоврядування, а до функцій органів виконавчої влади на місцях віднести в поєднанні з контрольно-наглядовими ті, що не можуть бути передані до органів місцевого самоврядування.

У свою чергу, місцеві державні адміністрації можуть бути звільнені від реалізації певних економічних і со-

ціальних функцій, які мають виконувати органи самоврядування. Також важливо законодавчо врегулювати питання деконцентрації та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади. Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування більш наближені до місцевих проблем, аніж місцеві органи виконавчої влади, які у своїх діях керуються певними установками і вказівками з центру. Органи самоорганізації населення мають змогу набагато краще й ефективніше вирішувати нагальні питання соціально-економічного та політичного життя регіону, враховуючи місцеві особливості.

Якщо визначити основні напрями оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то їх можна звести до такої логічної послідовності: посилення ролі органів місцевого самоврядування з метою їх більшої дієздатності; унесення відповідних змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" і "Про місцеві державні адміністрації"; одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району, які входили б до складу державного бюджету. Формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної дохідної бази. А напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях.

Центральні інститути держави, насамперед, повинні закріпити за собою функцію контролю за виконанням рішень з найважливіших питань стратегії й тактики соціально-економічних реформ, координувати та узгоджувати з регіонами діяльність центральних, загальнодержавних органів виконавчої влади. Це забезпечить зміцнення демократичної моделі управління, можливої тільки за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Ефективне впровадження механізмів взаємодії централізації і децентралізації є вирішальним фактором підвищення якості і ефективності владноуправлінських систем.

Практика свідчить, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження всіх суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування, але й зробити так, щоб вони не перетиналися. Провідні демократичні держави, визнаючи за територіальними колективами різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення питань свого життя, активно сприяючи реалізації цього права через децентралізацію внутрішньодержавного територіального управління, тримають у своїх руках два важелі управлінського впливу. Вони здійснюють жорсткий контроль за дотриманням чинного законодавства і такий же контроль за фінансовою діяльністю. У зазначених державах це є стрижнем регіональної політики, яку в Україні ще потрібно активізувати.

Та все ж найбільш зловбоденними на сьогодні залишаються питання чіткого розподілу компетенції між органами державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють регіональну політику, часто дублюючи функції держави та територіальних громад. Саме це спричинює необхідність вдосконалення нормативно-правової бази та політичних механізмів взаємодії суб'єктів державного та муніципального будівництва.

Управлінський потенціал громадянського суспільства найбільш повно виявляється у наявності в ньому власних

недержавних владно-управлінських інститутів, основними серед яких є органи місцевого самоврядування. З їх допомогою вирішується ціла низка внутрішніх справ та здійснюється взаємодія з державою.

Серед функцій територіальної громади, які реалізуються спільно з іншими суб'єктами місцевого самоврядування, важливе місце мають політичні функції, які проявляються в забезпеченні громадянам конституційного права брати участь у виборах, в управлінні державними й громадськими справами та у вирішенні місцевих справ. Ці функції полягають у формуванні громадянами представницьких та інших органів місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження і пошуків раціональних механізмів взаємодії суб'єктів державного управління з органами місцевого самоврядування можна зробити такі висновки: 1) взаємодію між суб'єктами державного управління та органами місцевого самоврядування при вирішенні проблем соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливе лише за наявності спеціального робочого механізму з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування; 2) найголовнішим інститутом самоорганізації населення є місцеве самоврядування, владні інститути якого є засобами самовираження індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних інтересів; 3) інститути місцевого самоврядування систематизують, впорядковують, створюють сприятливі умови для самоорганізації населення та виконують функцію саморозвитку інтересів певної групи в її змаганні з іншими соціальними групами; 4) від суб'єктів державного управління повинно делегуватися більше повноважень органам місцевого самоврядування, але при цьому необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням законності, за врахуванням інтересів держави і суспільства.

## Література:

1. Закон України "Про органи самоорганізації населення" // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
  2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
  3. Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
  4. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20 — 21. — Ст. 190.
  5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Станом на 1 січня 2006 року. Офіційне видання. — Київ. — 2006. — С. 123.
  6. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посібник. — К.: Кондор, 2004. — 336 с.
- Стаття надійшла до редакції 18. 11. 2011 р.*