

університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : НУЦЗУ, 2015. – Вип. 2 (3). – С. 121–132. – (Серія “Державне управління”).

11. Основні показники поведження з відходами I–IV класів небезпеки у 2010–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

12. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>



УДК 321.7

Л. Я. Самойленко, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і соціально-політичних наук Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ДЕМОКРАТИЧНІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано демократичні принципи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування та обґрунтовано можливі напрями координації дій органів виконавчої влади і таких соціальних утворень, як органи самоорганізації населення і територіальні громади, з органами державної влади на районному й обласному рівнях.

Ключові слова: суб'єкти державного управління; місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування; державна влада; органи державної влади; державне управління; державна служба; територіальна громада; демократія; органи самоорганізації населення.

The democratic principles of interaction of state and local government bodies are analyzed in the article; the possible directions of action coordination of executive authorities and such social formations as the bodies of population self-organization and territorial communities with state government bodies at the district and region levels are substantiated.

Key words: subjects of state government; local government; local government bodies; state government; state government bodies; public administration; public service; territorial community; bodies of population self-organization.

Постановка проблеми. У сучасних умовах актуальність проблеми зумовлена тим, що наукова розробка демократичних принципів взаємодії суб'єктів державного управління й органів місцевого самоврядування ще не відповідає вимогам реформування. А серед основних суб'єктів адміністративно-територіального характеру важливу роль відіграють владні інститути місцевого самоврядування. Суб'єкти державного управління і насамперед органи державної влади концентрують багато зусиль на вдосконаленні державно-управлінської практики. Нині основним предметом гострих дискусій між різними гілками влади стає наділення реальною владою органів місцевого самоврядування.

© Л. Я. Самойленко, 2015

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що у дослідженні суб'єктів державного управління й органів місцевого самоврядування накопичено певний досвід у вітчизняній державно-управлінській, політологічній, соціально-філософській та юридичній літературі. Монографії українських учених містять елементи аналізу владних інститутів, підручники, словники і статті з державно-управлінської тематики за авторством В. Андрущенка, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Беха, В. Воротіна, В. Кременя, В. Мотренка, О. Оболенського, О. Прієшкіної, Б. Руснака, М. Пухтинського, В. Тертички та ін.

Але за наявності літератури з тематики державного управління і місцевого самоврядування потрібні праці, які були б спеціально присвячені цілісному аналізу демократичних принципів взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування та всебічному і ґрунтовному дослідженню шляхів їх реформування.

Мета статті – обґрунтування демократичних принципів взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, зокрема специфіки й особливостей названої взаємодії у контексті таких соціальних утворень, як територіальні громади й органи самоорганізації населення, з органами державної влади.

У статті виконуються завдання аналізу коєволюції державно-управлінських і самоврядних інститутів і механізмів, а саме: 1) взаємодії суб'єктів державного управління й органів місцевого самоврядування; 2) регулювання відносин суб'єктів державного управління й органів місцевого самоврядування за кращими зразками і досвідом країн сталої демократії; 3) становлення України як демократичної держави та забезпечення реального народовладдя, саморозгортання дійових та ефективних механізмів участі різних соціальних груп у державному управлінні; 4) взаємодії громадян, їх груп і спільнот на засадах відчуття людської гідності та активізації участі у розв'язанні не тільки повсякденних, але й стратегічних проблем демократизації життя територіальної громади; 5) сприяння розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства як сукупності неполітичних інститутів і 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 та 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 самого явища у двох формах обов'язково передбачає взаємоперехід однієї протилежності в іншу і навпаки.

Державна форма передбачає орган державного управління, в якому держава як владний політичний інститут здійснює розгортання демократії офіційно своєю силою. А недержавна форма – система місцевого самоврядування, яка забезпечує самовиникнення і саморозгортання демократії своїми інститутами. Тобто місцеве самоврядування реалізує найвищі цінності людини саме у процесі самоорганізації та саморегуляції. Кожна особистість у змозі зрозуміти, засвоїти і відтворити всі загальноцивілізаційні цінності й досягти соціогенезу у 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 знизу. Всі органи 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 і функціонують на засадах доброї волі та партнерства їхніх членів. Відбувається само-

виникнення, саморозгортання, самоорганізація таких інститутів демократії. Практика, своєю чергою, подає цілу низку історичних прикладів на доказ того, що соціальний прогрес детермінується саме такими взаємопереходами ініціатив демократизації від громадянського суспільства до держави і навпаки.

Оскільки державна влада і місцеве самоврядування є способами реалізації народом належної йому влади, то необхідно визначити принципи демократизації цих форм публічної влади, основних засад взаємовідносин держави і місцевого самоврядування. До них можна зарахувати: самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях їх компетенції; розмежування повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 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 й органів місцевого самоврядування характеризується взаємозалежністю і 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 компенсуватися 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.

Усе викладене вище дає поштовх для розвитку місцевого самоврядування як інституту волевиявлення й організації населення та саморозгортання демократії у громадянському суспільстві. Отже, "інститут місцевого самоврядування ... є найближчим для громадян рівнем врядування та виступає як специфічна діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності ..." [1, 55].

Органами місцевого самоврядування здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через органи самоорганізації місцевих жителів, за згодою і з підтримкою 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" [2].

Для демократизації процесів взаємодії систем державного управління та місцевого самоврядування особливо важливе узгодження динаміки самовиникнення владно-управлінських інститутів. Це тому, що владно-управлінські дії в просторі держави і 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 дійовим сувереном влади і може ефективно впливати на інститути державного управління, контролювати й оптимально трансформувати їх відповідно до європейських і світових пріоритетів.

В Україні послідовно проводиться значна робота з удосконалення системи органів місцевого самоврядування. Ще у 1997 р. Верховна Рада прийняла Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3], 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 державною.

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 [3]. Суть принципів автономії органу місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією і законами України. Ці повноваження повні та виключні. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” запроваджено поняття делегованих повноважень. Згідно зі ст. 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 [3].

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

З метою підвищення ефективності здійснюваних заходів у сфері самоорганізації населення в Україні та забезпечення узгодженої співпраці органів державної влади й органів місцевого самоврядування Указом Президента від 13 грудня 2000 р. було створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

У 2001 р. 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 обіймають посади

Регіональне управління та місцеве самоврядування

в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [4].

Аналізуючи зміни в національному законодавстві про місцеве самоврядування, необхідно зазначити, що вони були максимально спрямовані на приведення у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування. Більшість принципів, визначених у 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 (в 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 [5].

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 в 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.

Нині застосування демократичних принципів взаємодії суб’єктів державного управління й органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях. Воно має істотне значення для ефективного розв’язання 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 й органів місцевого самоврядування можна кваліфікувати як визначену та регламентовану законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дійового й ефективного управління на регіональному рівні. Слід 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 (ч. 4 ст. 35) [6]. 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 є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають забезпечувати права і свободи людини та громадянина, бути демократичними, науково обґрунтованими принципами, застосовуватися компетентно, мати правову визначеність і постійно вдосконалюватися.

У науковій літературі вже говорилося про те, що законодавчо мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування, а також оптимальне співвідношення суб'єктів державного управління й 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 зарахувати в поєднанні з контрольно-наглядовими ті, що не можуть бути передані до органів місцевого самоврядування.

Свою чергою, місцеві державні адміністрації можуть бути звільнені від реалізації певних економічних і соціальних функцій, які мають виконувати органи самоврядування. Також важливо законодавчо врегулювати питання деконцентрації та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади. Це обумовлено тим, що органи місцевого самоврядування більш наближені до місцевих проблем, аніж місцеві органи виконавчої влади, які у своїх діях керуються певними настановами 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 демократичні принципи 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; внесення 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 має здійснюватися за рахунок власної доходної бази. А напрямами бюджетної політики мають стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях.

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

Практика свідчить, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження всіх державних управлінських установ 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 внутрішньо-державного територіального управління, тримають у своїх руках два важелі управлінського впливу. Вони суворо контролюють дотримання чинного законодавства і фінансову

діяльність. У зазначених державах це є стрижнем регіональної політики, яку в Україні ще потрібно активізувати.

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

Управлінський потенціал громадянського суспільства найповніше виявляється в 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 займають демократичні принципи, 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 з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На основі проведеного дослідження і пошуків раціональних демократичних принципів взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування можна зробити такі висновки: 1) взаємодію між суб'єктами державного управління та органами місцевого самоврядування у розв'язанні проблем соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати на постійній системній основі, що можливо 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 та самостійної реалізації ними власних інтересів; 3) інститути місцевого самоврядування систематизують, упорядковують, 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 має делегуватися більше повноважень органам місцевого самоврядування, але при цьому необхідно забезпечити суворий контроль за дотриманням законності, за врахуванням інтересів держави і суспільства.

Список використаних джерел:

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