

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМНОСТІ В ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 83–87

*Досліджуються правові основи забезпечення системності в організації і функціонування місцевого самоврядування. Аналізується роль принципу системності як одного з фундаментальних у процесі розвитку місцевого самоврядування і забезпечення інтересів на муніципальному рівні. Особлива увага надається визначенню правових гарантій системності у функціонуванні органів місцевого самоврядування в Україні.*

Загальний процес демократизації, який триває в Україні після проголошення її незалежності і конституційного визнання України демократичною, правовою і соціальною державою (ст. 1 Конституції України), змушує правознавців дедалі активніше звертатись до питань, які пов'язані із розвитком тих базових інститутів, без яких неможлива не лише демократична держава, а й демократичний розвиток усього суспільства (включаючи і таку його форму, як громадянське суспільство). Одним із таких інститутів постає місцеве самоврядування, роль якого засвідчується бодай тим, що саме це поняття часто зустрічається у доктринальних дефініціях демократії та демократичного врядування. Утім, місцеве самоврядування — це не лише одне з важливих понять сучасної юридичної науки, а й специфічна управлінська система, яка організується і функціонує у певний спосіб, на певних засадах, та відповідно до визначених і встановлених на нормативному рівні принципів. Одним з них є принцип системності, який є невід'ємною умовою не тільки організації, а й функціонування органів місцевого самоврядування у будь-якій демократичній країні. У зв'язку з чим для сучасної вітчизняної юридичної науки набуває особливого теоретичного і практичного значення проблематика вивчення правового забезпечення системності у функ-

ціонуванні та організації місцевого самоврядування.

Актуальність дослідження зазначеної теми зумовлюється такими причинами. По-перше, місцеве управління являє собою складну систему формування і реалізації управління на певній території, тому одним з його основних принципів є принцип системності. Система — це сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що становлять цілісне утворення. Єдність системи виражається у такій взаємній залежності її компонентів, за якої зміна одного з них змінює всі інші та впливає на систему загалом. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині та зовні. За цієї причини, говорячи сьогодні про подальший розвиток та посилення місцевого самоврядування, необхідно у першу чергу порушувати проблеми правового забезпечення як організації, так і функціонування органів місцевого самоврядування. По-друге, система місцевого управління — це система суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, які передбачають взаємовплив таких взаємозалежних елементів, як суб'єкт місцевого управління та його складові (державні органи на місцях та органи місцевого самоврядування) й об'єкт місцевого управління (певні сфери поширення управлінського впливу

органів місцевого управління). Суб'єктами місцевого управління є органи, що здійснюють таке управління. Особливістю системи місцевого управління є відсутність єдиного, цілісного за своєю природою суб'єкта. Але це не означає, що відсутній сам суб'єкт. Він представлений органами двох складових публічної влади: місцевої державної та недержавної. У цьому сенсі особливої актуальності набуває питання комплексного та ефективного правового забезпечення взаємодії різних рівнів та елементів системи місцевого самоврядування. По-третє, специфіка системи місцевого управління полягає у тому, що на спільний об'єкт управління здійснює вплив суб'єкт управління в особі двох різних за своєю природою органів, що потребує вироблення детального механізму поділу управлінського впливу на об'єкт. Поділ управлінського впливу на сфери місцевого управління здійснюється здебільшого через взаємне делегування повноважень. Однак нині відсутня чітка регламентація та механізм його здійснення. Процедура надання таких повноважень носить імперативний, беззаперечний характер. Крім того, процес делегування повноважень у місцевому управлінні не має чіткої процедури передачі необхідних для їх виконання матеріальних та інших ресурсів. І що найголовніше, відсутня реальна відповідальність з питань делегування як однієї, так й іншої сторони. Зрозуміло, що за такого підходу неможливо досягти конструктивної взаємодії органів місцевого управління. Усе це істотно підвищує актуальність науково-юридичного дослідження правових засобів та механізмів забезпечення системності в організації і функціонуванні місцевого самоврядування.

Таким чином, ставлячи на меті визначення правових основ забезпечення системності в організації і функціонуванні місцевого самоврядування, ми маємо вирішити такі дослідницькі завдання: а) визначити та обґрунтувати роль принципу системності в організації і функціонуванні місцевого самоврядування; б) встановити зміст та специфічні ознаки поняття системи органів місцевого самоврядування; в) проаналізувати шляхи вдосконалення правового забезпечення системності в

організації і функціонуванні місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Як відомо, у міжнародній практиці місцевого управління будується на договірній основі. Між суб'єктами ж національного місцевого управління відсутній договір як можливість регулювання розподілу повноважень між суб'єктами управління. Однак, наявність суб'єкта і об'єкта лише свідчать про існування системи місцевого управління в статичній формі. Наявність же стабільних, взаємозалежних зв'язків між її елементами дає уявлення про систему місцевого самоврядування в динамічній формі. Саме характер взаємозв'язків між суб'єктом і об'єктом місцевого управління визначає зміст системи місцевого управління. Взаємодія суб'єкта й об'єктів місцевого управління реалізується через управлінський вплив, наявність якого є обов'язковою умовою функціонування місцевого управління. Тому в законодавстві регламентується управлінський вплив обох суб'єктів місцевого управління щодо кожної зі сфер їх діяльності, наприклад, Закон України "Про теплопостачання" у ст. 12 містить повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, а в ст. 13 — повноваження органів місцевого самоврядування у сфері теплопостачання. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" у ст. 6 визначає повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері житлово-комунальних послуг, а в ст. 7 — повноваження органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг. Також Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 "Про встановлення повноважень органами виконавчої влади і виконавчих комітетів міських рад щодо регламентування цін (тарифів)" та ін.

Однак потрібно зауважити, що в системі місцевого управління управлінський вплив є не одностороннім, тобто не лише суб'єкт впливає на об'єкт, а й навпаки. Це доволі чітко простежується через підсистеми (структуру) органів місцевого управління. Повноваженням, якими наділені органи місцевого

управління у певних сферах, відповідає певна організаційна структура (відділ чи управління) цих органів. Наприклад, повноваженням, що надані законодавством органам місцевого управління у сфері транспорту (ст. 5 Закону України “Про транспорт”, ст. 7 Закону України “Про залізничний транспорт” та ін.), відповідають у структурі ради управління транспорту та зв’язку, а в структурі адміністрацій — управління промисловості, енергетики, транспорту та зв’язку або управління містобудування і архітектури, промисловості та розвитку інфраструктури. Крім того, поява нових чи вилучення з компетенції органів місцевого управління повноважень у певній сфері діяльності також тягне за собою зміну в структурі цих органів. Так, розпочаті в 90-х роках процеси роздержавлення і приватизації внесли корективи в компетенцію органів місцевого управління, доповнивши їх відповідними повноваженнями у цій сфері. Поява нового об’єкта управління привела до змін у суб’єкті — появі структурного підрозділу — відділу приватизації. Поступове завершення цих процесів на місцевому рівні викликало реорганізацію відділу приватизації та управління комунального майна.

Реалізація принципу системності місцевого управління також залежить від структури місцевого управління. Самостійні складові публічної влади — державна влада та місцеве самоврядування на рівні адміністративно-територіальної одиниці є цілісною системою управління на місцях. Особливість цієї системи полягає в тому, що вона є не просто сума управлінських впливів двох складових публічної влади, а нова якість публічної влади й управління на місцях. Система місцевого управління, як будь-яка соціально організована спільність, складається з функціонально об’єднаних зв’язками підсистем, які мають специфічні особливості. Організаційно-функціональна структура місцевого управління являє собою певним чином організований, функціонально взаємопов’язаний склад структурних частин. Її складовими є державні органи, що забезпечують функціонування системи державного управління на місцевому рівні і місцеве самоврядування,

в їх вертикальній і горизонтальній залежності та організаційній взаємодії. Така взаємодія “визначається факторами організаційно-функціональної стабільності: підсистемами цілей і принципів, розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень, а також формами, методами, засобами і ресурсами, що використовуються в управлінні” [1, 4–5].

Водночас принцип системності в місцевому управлінні безпосередньо пов’язаний із ще одним важливим принципом — принципом цілеспрямованості. Тільки науково обґрунтована, чітко визначена ціль і оптимальний шлях руху до неї може дати можливість місцевому управлінню як управлінській системі діяти на повну силу, обираючи такі способи і засоби руху, які забезпечать досягнення мети найкоротшим шляхом і за найменших витрат наявних ресурсів. Тільки в такому разі ефективність місцевого управління буде найвищою. Досягти цієї мети можна оптимальним або іншим шляхом, що залежить від комплексу причин: організаційної структури, процесу прийняття рішень, професійної підготовки управлінських кадрів, технічної бази та ін. Проте може бути обрана і помилкова “траєкторія” управління, і тоді система управління стає неефективною. Більше того, можливий і неправильний шлях руху до заданої мети, який не тільки не приведе до неї, а й може викликати розлад системи і втягти її на незворотний шлях [2, 51]. Яскравим прикладом цього може бути Україна, коли після проголошення незалежності припустились серйозних помилок не тільки в місцевому управлінні, а й у загальних підходах до суспільного розвитку, що призвело до нестабільності організації управління на місцях. Відбувається безперервна зміна організаційної складової місцевого управління, нестабільний розвиток його шляхом проб і помилок, а тому — і неефективне його функціонування. Місцевому управлінню потрібні не стільки періодичні зміни (революції, реформи, реорганізації чи інші різкі перетворення), скільки такий його стан, за якого вдосконалення управління на місцях носило б постійний, системний характер, що дало змогу в будь-який історичний момент гарантувати його високий рівень.

Таким чином, цілі місцевого управління, як і цілі будь-якого управління, мають бути: об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей; соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів й інтересів мешканців певної території і відповідати їм; науково обґрунтованими, тобто підкріпленними відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку території; системно організованими, тобто бути взаємопов'язаними, взаємодіяти та доповнювати одна одну; реальними, тобто забезпеченими в ресурсному плані. Саме від цього залежить обґрунтованість і дієвість цілей місцевого управління. Ціль місцевого управління — це створення оптимальних умов для досягнення певного рівня розвитку певної території відповідно до намічених перспектив у різних сферах життєдіяльності. У разі досягнення цілей за рахунок адекватного вибору засобів та з найменшими ресурсними затратами, за умови, що ціль була правильно визначена, можна говорити про ефективне управління.

Отже, ефективне застосування принципу системності місцевого управління потребує застосування принципу оптимальності, який невід'ємно пов'язаний з іншими додатковими (забезпечувальними) принципами, адже чим послідовніше суб'єкт управління дотримуватиметься принципу оптимальності в управлінні, тим успішнішим буде досягнення цілей місцевого управління. Оптимальність функціонування системи місцевого управління потребує таких умов: наявності функціонально відповідних об'єкту місцевого управління суб'єктів (органів) місцевого управління; прийняття управлінських рішень на основі об'єктивної інформації, що адекватно відображає стан об'єкта місцевого управління; наявності достатніх ресурсних можливостей для вирішення поставлених завдань перед органами місцевого управління; наявності добре налагодженого механізму зворотних зв'язків. У цілому для системи місцевого управління, як і для будь-якої управлінської системи, визначальним є зміст діяльності та

кінцевий результат її функціонування [3, 10]. У цьому основна суть і соціальне призначення місцевого управління. Результат дії суб'єкта місцевого управління на об'єкт з метою (ціллю) досягти успішного функціонування всієї системи місцевого управління при найменших трудових і організаційно-матеріальних витратах можна визначити як досягнення ефективного функціонування системи місцевого управління.

Кожен орган місцевого управління (орган місцевого самоврядування чи державної влади на місцях) має цілі, відповідно до яких — компетенцію, зміст, можливості та межі діяльності, а кожна посада в ньому — своїми кваліфікаційними ознаками відображає роль і участь її у реалізації компетенції відповідного органу. Отже, можливо розробити нормативну модель управлінської діяльності, яку розглядати як засіб упорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності місцевого управління за схемою: ефективність системи місцевого управління — ефективність діяльності органів місцевого управління — якість роботи персоналу органів місцевого управління. Підвищення ефективності системи місцевого управління потребує забезпечення координації зусиль її складових — органів місцевого управління щодо впровадження єдиної політики на місцевому рівні, а також створення умов для підвищення якості роботи колективів органів місцевого управління [4, 35].

Для цього необхідне впровадження цілої низки заходів. Потрібно на законодавчому рівні розробити чітку схему діяльності кожного з органів місцевого управління, що сприятиме усуненню дублювання та протиріч між їхніми повноваженнями. Такий захід є найскладнішим, бо вимагає в першу чергу змін на рівні законодавства. Необхідно визнати на рівні держави, що в Україні існує місцеве управління, організація й ефективне функціонування якого має величезне значення для стабільного та прогресивного функціонування і розвитку територій. А це, у свою чергу, дасть підставу для внесення змін до основних законів місцевого управління: Закону України "Про місцеве самоврядування" та Закону України "Про місцеві державні адміністра-

ції". Зміни до цих законів мають виражатися в тому, що в їх змісті потрібно залишити ті норми, які стосуються діяльності кожного з цих органів лише як представника певної гілки публічної влади, вилучивши статті, пов'язані з їх взаємодією як органів місцевого управління. Наступним заходом для підвищення ефективності системи місцевого управління є підвищення ефективності діяльності органів місцевого управління, а це передусім залежить від відкритості, прозорості діяльності органів місцевого управління та своєчасності реагування на звернення громадян.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо зробити такі висновки. По-перше, система місцевого управління — це система суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, які передбачають наявність взаємозалежних елементів: суб'єкта місцевого управління, об'єкта місцевого управління та їх взаємодії. Особливість такої системи полягає в тому, що вона є не просто сумою управлінських впливів двох складових публічної влади, а нова якість публічної влади й управління на місцях. По-друге, принцип системності як основний принцип місцевого управління доповнюється та конкретизується додатковими (забезпечувальними) принципами, якими є: принцип прямих і зворотних зв'язків у системі місцевого управління; принцип достовірності інформації; принцип лінійно-функціональної побудови організаційної структури місцевого управління; принцип оптимальності місцевого управлін-

ня; принцип ефективності місцевого управління та ін. По-третє, аналіз сучасних правових досліджень у галузі правових проблем розвитку системи місцевого самоврядування дав підстави стверджувати, що принцип системності нерозривно пов'язаний із цілями місцевого управління й охоплює такі забезпечувальні принципи: принцип єдності цілей місцевого управління; принцип обмеження цілей місцевого управління; принцип вибірковості цілей місцевого управління; принцип послідовності в реалізації цілей місцевого управління; принцип розподілу цілей місцевого управління відповідно до потреб та завдань об'єктів управління, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам місцевого управління.



## Література

1. Анохин М. Г. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. для студ. / М. Г. Анохин, Е. В. Волкова, Н. В. Высоцкая и др.; Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — 910 с.
2. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Х.: Право. — 1996. — 164 с.
3. Ткачук А. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. — К.: Ін-т громадян. суспільства, 2004. — 88 с.
4. Фомина Г. Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. — М.: Университетское сообщество, 2000. — 195 с.

*Аналіз сучасних правових досліджень у галузі правових проблем розвитку системи місцевого самоврядування дав підстави стверджувати, що принцип системності нерозривно пов'язаний із цілями місцевого управління й охоплює ряд забезпечувальних принципів, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам місцевого управління.*

*Анализ современных правовых исследований в области правовых проблем развития системы местного самоуправления дал основания утверждать, что принцип системности неразрывно связан с целями местного управления и охватывает ряд обеспечительных принципов, которые являются основой для установления управленческих функций отдельным органам местного управления.*

*Analysis of modern legal research in legal problems of local government gave reason to believe that the principle of consistency is inextricably linked with the objectives of local government and covers a range of security principles that are the basis for establishing a separate administrative functions to local government.*

Надійшла 20 вересня 2012 р.