

До питання принципів місцевого управління та їх класифікації

УДК 342.552.3

Сторожук Ірина Петрівна

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права, к.ю.н.

В статті аналізуються поняття, система та класифікація принципів місцевого управління. Розглядаються гарантії реалізації принципів місцевого управління. Досліджуються фактори (умови) впливу на принципи місцевого управління.

В статье анализируются понятия, система и классификация принципов местного управления. Рассматриваются гарантии реализации принципов местного управления. Исследуются факторы (условия) влияния на принципы местного управления.

The article analyzes the concept, system and classification principles of local governance. Are considered guarantees the principles of local governance. Investigated factors (conditions) influence on the principles of local governance.

Місцеве управління як і будь-яка теоретико-концептуальна модель спирається на певну систему базових положень, які в науці прийнято визначати як принципи, одні з яких можуть бути аксіомами, а інші – теоретично доведеними положеннями. Деталізація принципів і їх суті – це ознака певної зрілості пізнавальної сфери, яка дає змогу чіткіше визначити суттєві сторони об'єкта пізнання. Стосовно місцевого управління це означає більш чітке визначення структури та рушійних сил на етапі становлення і розвитку. Поняття «принципи місцевого управління» покликане спочатку в науковій, а згодом і в правовій формі відобразити закономірності, що об'єктивно існують у місцевому управлінні та мають особливе значення для його організації та функціонування.

Досить традиційним для конституційного та адміністративного права є виділення принципів, притаманних як окремим (відносно відокремленим) інститутам, так і державі в цілому. Сучасна юридична наука приділяє достатньо

уваги вивченню принципів як основоположних засад управління. Зокрема, в вітчизняній та іноземній науці питанню принципів управління, державного управління та місцевого самоврядування, присвячені дослідження в роботах Б. П. Андресюка, В. Г. Атаманчука, М. О. Баймуратова, В.І. Васільєва, А.Р. Крусян, В. Я. Маліновський, Н.Р. Нижник, В. М. Олуйка, М. П. Орзіха, Г.В. Петрова, Т.С. Смірнова, В.І. Тимошенко, В. І. Франчука та ін.

Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених дослідженню принципів управління взагалі, поза увагою вчених залишилися принципові питання щодо системи принципів, саме, місцевого управління та їх класифікації.

Природно, що принципи управління поширюються і на суспільні відносини, що виникають при формуванні і діяльності місцевого управління. Разом з тим, особливості змісту місцевого управління, системи органів місцевого управління потребують виділення специфічних принципів організації цієї системи. Саме вони деталізують принципи демократичної правової держави стосовно тієї системи відносин, в умовах яких може формуватись і функціонувати місцеве управління. Залежно від їх важливості принципи місцевого управління закріплюються у законодавстві.

У багатьох країнах світу принципи місцевого управління існують не тільки на рівні науково-теоретичних постулатів, але й закріплюються у правових актах, що регулюють питання організації і функціонування місцевого управління [1, с. 8].

Однак, зарубіжний досвід знає приклади, коли принципи місцевого управління не відображаються в законодавстві, тим більше законодавство не містить їх визначення. Є думка, відповідно до якої це хоча й важлива, але суто наукова сфера [2, с. 23], що не потребує законодавчого закріплення.

На етапі становлення місцевого управління в Україні, коли ще не має розвиненої сталої його концепції, коли в наукових сферах, політичних і законодавчих колах продовжуються дискусії щодо його змісту, природи та сутності, принципи як основні засади організації і функціонування місцевого

управління мають бути обов'язково нормативно закріплені. Це буде однією з правових гарантій однозначного розуміння конституційно проголошених засад місцевого управління та змісту його принципів.

Таким чином, принципи місцевого управління – це об'єктивні закономірності, що відображають відносини суспільно-політичної природи і визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність місцевого управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно в правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат місцевого управління (органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади на місцях).

Принципи місцевого управління повинні: обумовлюватись соціальними та економічними законами розвитку суспільства і законами управління; бути теоретико-методологічною основою місцевого управління; відповідати цілям місцевого управління; відображати основні якості, зв'язки і суспільні відносини у сфері місцевого управління, які відрізняють його від інших видів управління; обумовлювати структуру та процес функціонування органів місцевого управління; бути основою при вирішенні конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань; мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах; виступати критерієм оцінки ефективності реалізації діючої системи місцевого управління.

Місцеве управління синтезує в собі закономірності розвитку управління та характерні риси реальної практики взаємодії як самоврядного управління, так і державного управління на місцях. У той же час місцеве управління за своєю системою та функціональною характеристикою представлено як самоврядними, так і державними органами на місцях, які у своїй діяльності спираються відповідно на принципи місцевого самоврядування та принципи державного управління.

Отже, певні принципи державного управління і місцевого самоврядування діють в сфері місцевого управління.

Однак діючи в умовах місцевого управління вони набувають певних специфічних ознак в результаті накладення їх на іншу суспільну систему з іншим суб'єктним складом та іншою сферою реалізації і лише тоді трансформуються в принципи місцевого управління. Хоча сама по собі сукупність вже адаптованих принципів державного управління і принципів місцевого самоврядування не розкриває об'єктивні закономірності організації та функціонування місцевого управління як єдиної системи управління певною територією, бо залишає поза увагою їх взаємодію і спільне функціонування, під час якого і здійснюється безпосередньо спільне управління певною територією. Саме тому виникає необхідність виділити третю складову системи принципів місцевого управління, а саме принципи взаємодії органів місцевого управління.

При цьому таке трактування системи принципів місцевого управління включає в себе принципи державного управління; принципи місцевого самоврядування, а також принципи взаємодії органів місцевого управління.

Таке розуміння системи принципів місцевого управління є детальним і всеохоплюючим. Саме поєднання цих трьох складових дає можливість розглядати принципи місцевого управління в широкому розумінні.

Однак, безпосереднє управління територією проявляється не стільки в функціонуванні самих органів місцевого управління скільки в спільній їх діяльності. Тому вузьке розуміння системи принципів місцевого управління охоплює лише принципи взаємодії органів місцевого управління.

У наукових дослідженнях українські вчені почали звертатись до теми принципів місцевого управління, досліджуючи, на жаль, лише «принципи взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування». Так, А. Крусян [3, с. 80-86] виділяє: єдність і цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, конституційного визнання і гарантування місцевого самоврядування, комбінаторності предметів відання, взаємного делегування повноважень та принцип судового урегулювання конфліктів між двома центрами публічної влади на місцях. Принципи місцевого

управління науковець зводить лише до вузького розуміння принципів місцевого управління.

Перші спроби розглянути принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування були здійснені і в підручнику «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» [4, с. 40-44]. Ці принципи поділено на загальні (гуманізму, народовладдя, унітаризму, верховенства права, принцип поділу влад, законності, гласності, поєднання виборності й призначення, поєднання єдиноначальності й колегіальності, оптимальної децентралізації й ін.) та спеціальні (притаманні кожному з органів публічної влади і зумовлені особливостями їх організації й діяльності).

Така класифікація є великим кроком вперед стосовно дослідження принципів діяльності органів управління на місцях. Однак формат підручника дає можливість лише окреслити проблему, а не провести її наукове дослідження. Крім того, автор не розглядає їх як принципи діяльності органів єдиного місцевого управління.

Зрозуміло, що будь-яка класифікація носить не лише відносний, а суб'єктивно відносний характер, оскільки кожен з дослідників пропонує класифікацію залежно до власного (суб'єктивного) розуміння того чи іншого явища. Однак таке різномаяття класифікацій дає можливість розглянути та дослідити певні явища якнайширше та з різних сторін. Саме тому необхідність класифікації є беззаперечною.

Стосовно класифікації принципів місцевого управління взагалі, то за ступенем поширеності їх доречно поділити на загальні і спеціальні принципи.

Загальні принципи – це об'єктивні закономірності, що відображають та розкривають соціальну природу місцевого управління, його детермінованість і зумовленість суспільством. Вони мають загальний, універсальний і обов'язковий характер і є єдині для всіх органів місцевого управління та діють на всі його сфери. До них можна віднести принципи: законності, демократизму, соціальної справедливості, об'єктивності, гласності; саморегуляції.

Під спеціальними принципами місцевого управління слід розуміти основоположні ідеї організації і функціонування місцевого управління та його органів. Саме завдяки цим принципам можливе подальше вдосконалення організації і роботи апарату місцевого управління, а отже, підвищення ефективності його діяльності і соціальної ролі як знаряддя будівництва демократичного суспільства.

Спеціальні принципи за сферою дії пропонується класифікувати на: принципи організації місцевого управління та принципи діяльності органів місцевого управління.

Принципи організації місцевого управління – це основні (визначальні) закономірності побудови організаційної системи місцевого управління.

Принципами організації місцевого управління є принципи: системності, цілеспрямованості; стабільності системи; принцип раціонального поєднання властивостей цілісності і відокремленості елементів системи; принцип рухомості і стабільності елементів системи; ефективності; територіальності; зворотного зв'язку; принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації та ін.

Принципи діяльності органів місцевого управління – це основні (визначальні) закономірності раціонального й ефективного ведення управлінської діяльності органів місцевого управління.

Принципами діяльності органів місцевого управління є: принцип оптимізації управління, диференціації та фіксації компетенцій; розподілу функцій і повноважень, делегування повноважень, поєднання державних і місцевих інтересів; оптимальної взаємодії органів місцевого управління; виборності та призначення; принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності; відповідальності перед людьми та державою за свою діяльність та ін.

Принципи місцевого управління визначають вимоги до системи, структури і процесу управління територією. Характеризуючи той чи інший принцип, слід враховувати його взаємозв'язок з іншими принципами та

залежність від них. Принципи місцевого управління взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. Крім того в системі принципів місцевого управління є принципи основні і додаткові (забезпечувальні). При цьому кожен принцип займає своє місце, що дає підстави зробити висновок – повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу місцевого управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.

Отже, місцеве управління забезпечується системою принципів. Системність принципів місцевого управління означає, що кожний із них діє не автономно, у відриві один від одного, а цілісно в єдності.

Місцеве управління як частина соціального управління, об'єднуючи публічні інститути влади на місцях не може існувати відокремлено від процесів, що відбуваються у суспільстві. Воно спирається на діалектичні закони розвитку, що узагальнює досвід людської цивілізації. Зміна соціально-політичних формацій при безперервному розвитку всіх явищ в суспільстві змінює і місцеве управління, а саме структуру, методи, форми та принципи місцевого управління. Останні ґрунтуються на основних засадах конституційного ладу та основних напрямках державної політики, тому будь-які зміни в цих відносинах змінюють існуючі принципи, а інколи ведуть до зникнення чинних або появи нових принципів місцевого управління.

Визнання державою місцевого самоврядування як самостійної, незалежної складовими публічної влади докорінно змінило систему органів місцевого управління, а це у свою чергу привело до виникнення нових, зміни суті чинних і навіть до зникнення певних принципів місцевого управління. Так виникли принципи взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. Нового змісту набули чинні принципи, наприклад, принцип поєднання місцевих та державних інтересів, системності місцевого управління. Принцип демократичного централізму змінив не тільки суть, але й назву на принцип централізації та децентралізації в місцевому управлінні.

Певні принципи втратили свою актуальність та зникли, наприклад, соціалістичної плановості.

На систему та гарантії реалізації принципів місцевого управління впливають певні фактори (умови), які можна певним чином класифікувати на політичні, правові, організаційні, економічні та ін. До політичних факторів слід віднести демократизм, гласність, соціальна спрямованість державної політики і економіки та ін. Правові фактори складають законність, контроль та нагляд. Правові фактори є наскрізними і проявляються як невід'ємна частина всіх інших умов у формі забезпечення необхідної законодавчої бази, гарантій та процесів, що відбуваються у сфері місцевого управління, контролю за діяльністю чи процедури відповідальності органів місцевого управління. Організаційні умови знаходять свій вияв у структурі та компетенції органів місцевого управління. Економічні умови становлять відносини власності, бюджетні та інші відносини.

Зауважимо, що політичні, правові та організаційні фактори в суспільстві супроводжують місцеве управління протягом усього періоду його існування. Прояви цих факторів з часом стали основою для формування загальних принципів місцевого управління. Наприклад, режим законності в державі реалізується в принципі законності місцевого управління, а демократизм і соціальна спрямованість конституційного устрою – в принципі демократизму та принципі захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління.

Крім того, зважаючи на процеси реформування, що тривають у сфері місцевого управління, вважаємо за доцільно виділити в окрему групу – це фактори реформування. Лише відповідне, а головне вчасне реагування на зміни в соціальних, політичних, економічних засадах держави і концептуальна узгодженість з реформаторськими процесами в державі дає змогу формувати дієві механізми місцевого управління і тим самим досягти основної мети їх функціонування – перспективного розвитку конкретної території. До таких факторів необхідно віднести конституційну, адміністративну, адміністративно-

територіальну реформу та інші процеси реформування, що безпосередньо впливають на місцеве управління, а тому і на його принципи.

Список використаних джерел:

1. Конституции зарубежных государств : Учебное пособие. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 432 с.
2. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” : С приложением нормативных актов / [Васильев В.И., Петрова Г.В., Пешин Н.Л. и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. Ю.А.Тихомиров. – М. : НОРМА–ИНФРА М, 2000. – 460 с.
3. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов власти и органов местного самоуправления в Украине: Учебное пособие / Крусян А.Р. – Одеса: Юридична література, 2001. – 162 с.
4. Бодрова І.І. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл / [І.І. Бодрова, С.В. Болдирєв, В.О. Величко, А.І. Кулакова, П.М. Любченко] / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / С.Г. Серьогіна (ред.). – Х. : Право, 2005. – 255с.