

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВЗАЄМОДІЯ І РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

Стаття присвячена проблемі поєднання централізації та децентралізації влади, взаємодії та розмежуванню повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні. Аналізуються перспективні напрямки співробітництва та проблеми взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування

Ключові слова: авторитаризм, взаємодія, двовладдя, делегування повноважень, державне управління, місцеве самоврядування, правове регулювання.

Статья посвящена проблеме соединения централизации и децентрализации власти, взаимодействия и разграничения полномочий местных государственных администраций органов местного самоуправления в Украине. Анализируются перспективные направления сотрудничества и проблемы взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: авторитаризм, взаимодействие, двоевластие, делегирование полномочий, государственное управление, местное самоуправление, правовое регулирование.

The article is devoted to the problem of the connection of governance centralization and decentralization, interaction and differentiation of the self-governmental local state administrations in Ukraine. Promising cooperation courses and problems of executive agencies interaction with local self-governmental agencies are analyzed in the article.

Key words: authoritarianism, interaction, diarchy, authority delegation, governance, local self-government, legal regulation.

Становлення і розвиток державного управління та органів місцевого самоврядування є одним із найважливіших напрямків будівництва демократичної держави та громадянського суспільства [12, с. 134]. Актуальність теми полягає в тому, що суттєвою складовою процесу державотворення в Україні є поєднання централізації та децентралізації влади, у результаті чого в адміністративно-територіальних одиницях поєднується державне управління і місцеве самоврядування. Одночасне функціонування двох підсистем публічної влади в межах одних і тих же адміністративно-територіальних одиниць породжує необхідність такої взаємодії, яка б унеможливила конфлікти чи протистояння між ними. Забезпечення оптимальної взаємодії згаданих органів є одним з пріоритетних напрямків поліпшення територіальної організації влади в Україні.

З прийняттям Конституції України та статутних законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» взаємовідносини між підсистемами публічної влади на місцях отримали досить міцну правову основу. Однак проблема оптимізації взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування досі є однією з найбільш гострих у теорії й практичній роботі [8, с. 234].

Зокрема, потребують удосконалення форми і методи взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, залишається невирішеною проблема делегованих повноважень, зберігає гостроту питання про приведення системи органів публічної влади на місцях у відповідність з міжнародними (насамперед, європейськими) стандартами.

Головна мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу чинного законодавства та практики його реалізації здійснити аналіз взаємодії та розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні.

Науковим інтересом є дослідження проблем змісту засад державних адміністрацій і місцевого самоврядування та їхнє закріплення в законодавстві; дослідження взаємовідносин та ефективності роботи органів публічної влади місцевого рівня; аналіз делегування повноважень, які проводили вітчизняні та зарубіжні вчені В. Б. Авер'янов, В. В. Апанасевич, М. О. Багмет, В. В. Дерега, Ю. Г. Кальниш, Г. В. Коваль, О. Ю. Лялюк, В. Я. Малиновський, О. Ю. Оболенський, Ю. З. Торохтій, В. С. Фуртатов та ін.

Також у статті використано аналіз нормативно-правових документів, які є основними у функціо-

нунанні органів, що розглядаються: Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [5], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Основи державної служби можна розпізнати у найперших державних утвореннях на території України. Природа державного ладу кожного з державних утворень визначала зміст діяльності державних органів та осіб, які слугували державі в особі цих органів. В Україні місцеве самоврядування пройшло складний і тривалий історичний шлях, при цьому еволюція місцевого управління на українських землях цілком входить в загальні закономірності розвитку державності у Західній Європі.

Можна виділити чотири основні історичні періоди становлення національного державного управління та місцевого самоврядування: зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування та державного управління; другий період був періодом європеїзації; третій період відзначався русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування та державного управління; четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування та державного управління [10, с. 92].

Характер взаємовідносин між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих взаємовідносин на сьогодні здійснюють конституційно-правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи діяльності та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Для України, як і переважної більшості інших країн СНД, характерним є «тяжіння» до позитивного способу визначення компетенції місцевих органів публічної влади: на конституційному рівні (ч. 2 ст. 19) закріплено обов'язок всіх органів публічної влади і їхніх посадових осіб діяти виключно в межах повноважень, визначених законом. В умовах розбудови демократичної децентралізованої системирядування першочергового значення набуває проблема оптимального «розподілу праці» між інституціями публічної влади та їхнього чіткого нормативно-правового закріплення. Ця проблема постає у вигляді питання про оптимальний розподіл компетенції між органами публічної влади на місцях і закріплення її у законодавстві за допомогою таких способів, які б давали змогу цим органам ефективно функціонувати, використовуючи у разі необхідності механізми взаємодії.

Правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має суттєве значення як для їхньої організації, так і належного функціонування. Для розвитку теорії і практики місцевого самоврядування та державних адміністрацій потребують подальшого аналізу локальні правові акти, що визначають статус цих

органів, а також опрацювання рекомендацій щодо їхньої розробки і прийняття.

Незважаючи на певну різницю у правовій природі, місцеве самоврядування й державна влада в Україні тісно взаємопов'язані: у них єдине джерело – влада народу. Значний обсяг діяльності органів місцевого самоврядування становить вирішення питань, на які держава впливає різними засобами. Крім того, органи територіальних громад через певні делеговані їм державою повноваження можуть брати участь у здійсненні державних функцій.

Наявність обширної суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їхніх органів породжує накладки і дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливує їхнє відокремлене функціонування.

Делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу.

Делегування означає надання повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Делегування повноважень між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування потребує подальшої наукової розробки та розробки нормативно-правової бази, яка б закріплювала принципи передачі повноважень [11, с. 186].

Взаємний зв'язок органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування очевидний, насамперед тому, що в сукупності вони виконують загальну, єдину функцію – управління на регіональному рівні в Україні. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, погодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Тільки в цих умовах можливе демократичне управління територією. Таким чином, під взаємодією органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування ми розуміємо визначену та регламентовану законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на взаємну підтримку, кооперацію зусиль по узгодженому, дійовому й ефективному управлінню на регіональному рівні.

Головні проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування такі:

- відсутній детальний механізм делегування повноважень та системи відповідальності;
- нагальна потреба у розширенні сфери діяльності місцевого самоврядування шляхом делегування повноважень державного управління на територіальний рівень;
- відсутнє чітке розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- обов'язковість прийняття акту про делегування повноважень делегуючим органом з чітким і точним

визначенням предмету, обсягу та умов делегування, переліку повноважень, принципів і критеріїв, яких необхідно дотримуватись, форм контролю;

- виокремлення делегованих повноважень в класичному їхньому розумінні та делегованих повноважень як зобов'язання держави, тобто повноважень, які делегуються органам місцевого управління на обмежений чи необмежений строк тільки за їхньої згоди;

- введення відповідальності на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України, органів і посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання наданих їм повноважень, за відмову без об'єктивно обгрунтованих причин від виконання делегованих повноважень;

- введення відповідальності органів, що делегували повноваження та їхніх посадових осіб за незабезпечення ресурсами, передбаченими для належного виконання делегованих повноважень;

- введення матеріальної відповідальності органів, що делегували повноваження, та їхніх посадових осіб у випадку, якщо їхні рішення, дії чи бездіяльність призвели до неможливості подальшого виконання делегованих повноважень або потягли за собою матеріальні збитки.

Взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних та міських рад, а також обласних і районних рад обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Очевидно, що місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна політика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно-адміністративні методи, як це було у радянські часи. Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші: економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші.

Однак на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо.

Питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992-1996 рр.) Особливо актуальним було питання

про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування та т. ін. Справа ж полягала в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові часто сприймалися вороже. По суті проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне – створення передумов для формування в органах влади на місцях демократичної правової культури [1, с. 183].

Важливим фактором формування даної культури є теорія розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях. Розробка такої теорії успішно ведеться українськими вченими-юристами, фахівцями різних галузей права. В її основі – ідеї адміністративної та муніципальної реформи, верховенства права, децентралізації, балансу державних і місцевих інтересів тощо. Саме ці ідеї стали орієнтиром авторського бачення питань розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Конституція України [9] і Закони України «Про місцеві державні адміністрації» [5] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] дають можливість виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень державних адміністрацій та органів самоврядування. Як відомо, донедавна у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях головну роль відігравала політична практика, яка базувалася на фактичному розмежуванні цих функцій і повноважень. Насамперед шляхом застосування політичних та адміністративних методів, зокрема, з боку місцевих державних адміністрацій.

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади супроводжується розвитком державного управління і зміцненням місцевого самоврядування [7, с. 83]. Тому держава повинна сприяти становленню інституту місцевого самоврядування, який у сучасній системі публічної влади є запорукою широкої участі населення в управлінні місцевими справами, реальним кроком на шляху до формування громадянського суспільства, взаємодіяти з ним.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
2. Деріга В. В. Прогнозування в процесі прийняття політичних рішень / В. В. Деріга // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 15. – С. 158–163.
3. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (6-7). – К., 1994. – С. 70–77.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3–22.
6. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 38. – С. 249.
7. Коваль Г. В. Взаємовідносини між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування / Г. В. Коваль // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2009. – Т. 110. Вип. 97. – С. 81–85.
8. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, – 2000. – 304 с.
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 141.
10. Куйбіда В. С. Механізм взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України / В. С. Куйбіда, Р. Д. Фрис // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91–94.
11. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.] – К. : «Видавничий дім «Професіонал». – 2008. – 288 с.
12. Фуртатов В. С. Проблеми вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / В. С. Фуртатов // Наукові праці. – Миколаїв. – 2007. – № 56. – С. 134–137.