

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті аналізуються взаємовідносини між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, від яких залежить розбудова української демократичної держави. Крім того, зазначено, що встановлення межі здійснення функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування повинно проходити виключно у правовому полі як на державному, так і на місцевому рівнях.

Ключові слова: державна адміністрація, місцеве самоврядування, держава, державна влада, місцеве управління, демократизація, розподіл повноважень, ефективність місцевого самоврядування.

В статті аналізуються взаимоотношения между государственными администрациями и органами местного самоуправления, от которых зависит развитие украинского демократического государства. Кроме того, отмечено, что установление границы осуществления функций и полномочий местных государственных администраций и местного самоуправления должно проходить исключительно в правовом поле как на государственном, так и на местном уровнях.

Ключевые слова: государственная администрация, местное самоуправление, государство, государственная власть, местное управление, демократизация, разделение полномочий, эффективность местного самоуправления.

The article covers the relationships between the state administrations and the bodies of local government which influence the formation of the democratic state in Ukraine. It also states that the establishment of functions and responsibilities of the local government and state administrations should only be held according to the current laws both at the state and local levels.

Key words: state administration, local governance, state, state power, local self-governance, democratization, division of powers, efficiency of local governance.

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації та розмежування повноважень та функцій між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, адже наша країна все ще залишається однією з найбільш централізованих держав Європи, а інститут місцевого самоврядування знаходиться на шляху його становлення [10, с. 1].

В Україні на місцях згідно з Конституцією 1996 року існує дві системи влади: місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування. Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, тому що місцеві державні адміністрації є

органами виконавчої влади, а місцеве самоврядування – це публічна влада територіальних громад, «інститут публічної недержавної влади, компонент громадянського суспільства» [8, с. 128].

Від взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування залежить розбудова української демократичної держави. Крім того, встановлення межі здійснення функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування повинно проходити виключно у правовому полі як на державному, так і на місцевому рівні.

Після отримання Україною незалежності влада зрозуміла, що демократична держава не

може обійтись без децентралізації виконавчої влади, адже жорстка централізація властива лише тоталітарним режимам. Україна ж наголосила, що її пріоритети базуються на загально визнаних європейських стандартах і засадах: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерства і кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, субсидіарності щодо надання державних і громадських послуг населенню [9, с. 277]. Вибір був лише за формою децентралізації – демократичної або адміністративної.

Із прийняттям Конституції України (1996 р.) двовладдя було закріплено юридично. Основу організаційної структури державного управління становила система органів виконавчої влади.

Також в Конституції в ст. 5 було сказано, що народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5], тобто – це окремі форми реалізації народовладдя. Згідно зі ст. 140 місцевого самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [5].

Таким чином, Конституція України вказує на місцевого самоврядування як на одну з демократичних основ системи управління суспільством, важливу складову публічної влади – самостійну форму реалізації народовладдя, а територіальну громаду визначає основним началом місцевого самоврядування. При цьому соціально-філософський підхід розглядає місцевого самоврядування як своєрідний вид соціальної самоорганізації населення, а політико-правовий – як форму народовладдя, спосіб вирішення питань місцевого значення. Отже, місцевого самоврядування – це соціально-політичне явище, що передбачає: 1) самостійне вирішення населенням питань місцевого значення; 2) організаційне відокремлення у системі управління суспільством; 3) різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; 4) відповідність повноважень місцевого самоврядування матеріально-фінансовим ресурсам території.

Виходячи з положень Конституції, 21 травня 1997 р. був прийнятий Закон України «Про місцевого самоврядування в Україні», який у ст. 2 конкретизував положення ст. 140 Конституції, вказавши на те, що місцевого самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [4].

Ратифікована Україною 15 липня 1997 року Європейська хартія місцевого самоврядування [3] засвідчила те, що Україна визнає право громадян на участь у керівництві громадськими

справами на місцевому рівні. Однак, слід наголосити, що під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних, а отже, взяла на себе обов'язок виконання усіх без винятку вміщених у ній норм. Незважаючи на це, ціла низка принципів Хартії не реалізуються в Україні, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством» [1, с. 188].

Закон України від 2 квітня 1997 р. «Про місцеві державні адміністрації», який визначив функції і повноваження державних адміністрацій, став основою щодо укріплення органів державної влади. Тобто на законодавчому рівні розмежовувались функції та повноваження органів державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Конфлікти почалися на місцевому рівні тому, що місцевого самоврядування залишилося без виконавчих комітетів, функції яких отримали органи державних адміністрацій. Крім того, вони також отримали відповідно до Земельного Кодексу всі повноваження щодо розпорядження землею, а створена система розподілу фінансів (75 % коштів відходило до державного бюджету, 25 % залишалось на місцях) [11, с. 13] не дозволяла органам місцевого самоврядування самостійно наповнювати свої бюджети, достатньо для виконання їхніх функцій, та повноцінно розвиватися, працюючи над підвищенням рівня життя своїх членів.

Існуюча в Україні континентальна модель управління на місцях поки що працює не ефективно. На місцях розмежування повноважень практично не відбувається, так як органи державних адміністрацій стараються підпорядкувати собі органи місцевого самоврядування або дублювати їх функції. Виграють у цій боротьбі місцеві державні адміністрації, які мають відповідні фінансові важелі.

Також питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування ставляться тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями і 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 [7, с. 40]. Існуюча система правового розмежування функцій включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

Аналіз діючої системи розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування показує, що правові методи розмежування таких функцій і повноважень на місцях недостатньо дієві тому, що здійснюються не у звичайному адміністративному

порядку, а в судовому, крім делегованих повноважень. Суди бездіяльні у вирішенні конфліктних ситуацій у питаннях розмежування їхніх функцій через відсутність достатньої практики у вирішенні таких питань та звернень органів місцевого самоврядування до суду.

На розмежування функцій і повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування впливає низька правова культура державних і муніципальних службовців, нормативно-правова база і наявність широкої суміжної компетенції, тому втручання місцевих державних адміністрацій у справи органів місцевого самоврядування та дублювання їх функцій залишається.

Світовий і вітчизняний досвід вказує на те, що оптимальність і демократизм механізму взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування досягається тоді, коли система місцевого самоврядування розглядається не як придатак державних органів, а як відносно самостійна система публічної влади, відокремлена від цієї ієрархії. Європейська концепція місцевого самоврядування, яка започаткована на принципах демократичного правління, теж не передбачає конфронтацію між державною владою і місцевим самоврядуванням. Однак в Україні досі ще чітко не окреслена ніша місцевого самоврядування у системі влади [1, с. 89].

Можна стверджувати, що на сьогодні в Україні і досі не визначено місце місцевого самоврядування у системі влади України. Поки що, як пише О. Домбровський, модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані населенням місцеві органи влади. Фактично штучно створено «соціально шкідливу ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові ресурси, за контроль над власністю» [2].

Сьогодні потреба в дієвих органах місцевого самоврядування не зменшується, а збільшується, тому що вони реально здатні вирішувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, брати під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [6, с.128].

Можна погодитись з О. Братиславською, що перехід до моделі організації влади і управління (в основі якої є гармонізація інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи) повинен здійснюватися через децентралізацію владних повноважень шляхом передачі значної частини управлінських функцій безпосередньо на місце: в територіальні громади та органи регіонального рівня місцевого самоврядування, яким повинна бути надана законодавча

можливість створювати власні виконавчі органи. Водночас з перерозподілом повноважень повинен здійснюватися перерозподіл ресурсів між центром і органами місцевого самоврядування на користь останніх [1, с. 90].

Цікава в цьому плані думка Х. Алдерфера, який вважає, що місцеве самоврядування необхідно не протиставляти, а розглядати в системі єдиного державного управління, яке на практиці може включати як державну адміністрацію, так і самоврядування [13].

Сьогодні зміні підлягає система організації державної влади і місцевого самоврядування. Але державна влада, визнаючи право на місцеве самоврядування, повинна забезпечити наступним для дійсної здатності реалізації цього права на місцеве самоврядування:

- 1) механізмами здійснення цього права, тобто наявністю органів, які створюються (обираються) населенням для реалізації своїх прав у рішенні місцевих питань, процедур прямого волевиявлення (референдуми, конференції, сходи);
- 2) можливістю здійснення цього права, тобто наявністю фінансово-економічної бази для забезпечення реальної самостійності місцевого самоврядування;
- 3) бажанням і наявністю усвідомленої волі населення громади в здійсненні цього права, тобто активною участю населення у процесі організації місцевого самоврядування і зацікавленістю у його результатах.

Всі вказані три складові сьогодні перебувають у процесі формування. Їх врахування державою при активній участі населення може привести до створення дійсно ефективного місцевого самоврядування, адже місцеве самоврядування – це не тільки показник раціональності управління та організації, але й показник демократичності влади. Тому державна влада і місцеве самоврядування повинні знаходитись не у протистоянні, а робити все для налагодження конструктивної роботи, і перше, що їм необхідно зробити – це чітко розмежувати компетенції та їх виконання державними органами і органами місцевого самоврядування.

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади супроводжується розвитком і зміцненням місцевого самоврядування [10, с. 10]. Тому держава повинна сприяти становленню інституту місцевого самоврядування, який в сучасній системі публічної влади є запорукою широкої участі населення в управлінні місцевими справами, реальним кроком на шляху до формування громадянського суспільства, посилення

ЛІТЕРАТУРА

1. Бориславська О. Конституційно – правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації // Вісник Львівського ун-ту Серія юридична. 2004. – Вип. 39. – С. 187-193.

2. Домбровський О. Не «під себе», а задля розвитку громад // Урядовий кур'єр. – 2003. – 9 квіт.
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. – Ст. 249
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 8-7.
9. Кравченко В. Територіальний устрій та місцеві органи влади України. – К., 1995. – Вип. 43. – 89 с.
10. Малиновський В.Я. Муніципальна влада – іманентний елемент політичної системи демократичного суспільства. <http://democracu.kiev.ua/publications/collections/conference-2005>.
11. Основи місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій // Укл. О.С. Ігнатенко, С.М. Рюмшин. – К., 2002.
12. Прієшкіна О. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування: проблеми й перспективи // Право України. – 2006. – № 11. – С. 86-89.
13. Рекомендація № 48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. Страсбург. 26-28 травня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 16 черв.

Рецензенти: доктор економічних наук, професор Топіха І.Н.;
кандидат філософських наук, доцент Молчанова О.Б.

© Коваль Г.В., 2009

Надійшла до редакції 13.03.2009 р.