УДК 342.95

Салівон Г.І.
Національна юридична
академія ім. Я.Мудрого

До питань розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій

Одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях. Питання розмежування функцій і повноважень гостро ставилися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливо актуальними були питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування тощо. Старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – часто сприймались вороже. За суттю всі 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, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Гострою проблемою і зараз є формування в органах влади на місцях демократичної правової культури.

Як відомо, значну роль у розмежуванні функцій і повноважень місцевих органів публічної влади відігравала політична практика, яка складалася на базі фактичного розмежування цих функцій і повноважень. Вихід на переважно правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях можливий, але в умовах недостатнього розуміння ролі права в громадській думці, недостатнього рівня правової культури службовців є досить складним. Існуюча система правового забезпечення розмежування функцій і повноважень цих органів включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

Свого часу, всі ці проблеми обговорювалися багатьма видатними вченими, але й досі вони не були вирішені належним чином. Саме тому вони залишаються актуальними дотепер.

«Фундаментом» вирішення цих проблем, а також основою подальшого розвитку є правова основа. Саме вдосконалення право-

вої основи розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надасть змогу вирішити нагальні питання у взаємовідносинах цих двох «гілок» публічної влади на місцях.

На меті даного дослідження є: комплексне вивчення правової основи розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державних адміністраціями як базового елементу їх взаємної діяльності; аналіз існуючих організаційно-правових форм взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій та пошук нових можливих форм, спрямованих на оптимізацію і підвищення ефективності їх спільної діяльності; пошук шляхів вирішення існуючих проблем у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, створення ефективної моделі їх взаємодії між собою.

Правова основа є однією з найголовніших основ взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Саме вона має найвищий пріоритет серед інших, оскільки відповідно до ч.2 ст. 19 Конституції України: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Правова основа – це система нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні.

Болдирєв С.В. виділяє такі складові правової основи: конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, підзаконні та локальні нормативно-правові акти. До того ж конституційні норми, які регулюють взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, він поділяє на 4 групи: а) норми, у яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівності всіх форм власності; б) норми, які регламентують діяльність цих органів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина; в) норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні і фінансові основи взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; г) норми, у яких закріплені правові гарантії діяльності цих органів [9, с. 11].

Деякі вчені вважають, що правова основа – це не тільки нормативно-правові акти, які регламентують, на яких базується діяль-

ність органів і посадових осіб, а також і система принципів, на яких ґрунтується діяльність цих органів і посадових осіб. Особисто я притримуюсь точки зору, що правова основа – це сукупність нормативно-правових актів, а щодо принципів то, на мою думку, вони витікають з положень цих нормативно-правових актів.

Перші реальні основи розподілу, а також розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та центральних і місцевих органів виконавчої влади були закладені після підписання у 1995 р. Конституційного Договору між Верховною Радою і Президентом України [4]. Цей акт, на думку окремих дослідників, дав змогу уникнути серйозних конфліктів між законодавчою та виконавчою гілками влади, що могли призвести до кризи всієї державної влади, а також побудувати вертикаль виконавчої влади і передати повноваження виконавчої влади головам та очолюваними ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад.

На сьогодні, першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Основний Закон України – Конституція України [1], яка має найвищу юридичну силу. Вона утворила нормативну модель організації публічної влади на місцевому рівні, котра подана у вигляді місцевого самоврядування, представленого органами місцевого самоврядування, і державного управління, представленого місцевими державними адміністраціями. Це означає можливість здійснення влади на місцях як усім народом, так і окремими об'єднаннями громадян в особі територіальних громад. При цьому, територіальні громади треба розглядати „в якості самостійного джерела публічної недержавної (муніципальної) влади" [15, с. 26].

Конституція України служить основним засобом нормативно-правового закріплення розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Отже, Конституція України визначає принципові межі функцій і повноважень як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій з метою попередження їх змішування чи незаконного здійснення. Тільки поправки до самої Конституції у частині функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування цих функцій і повноважень. Порушення цих конституційних меж розподілу фун-

кцій і повноважень породжує юридичні наслідки, визначені Конституцією України і законами.

Другим основним видом нормативно-правового розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні є закони України.

Закон України від 21 травня 1997 р. „Про місцеве самоврядування в Україні" [2] і Закон України від 9 квітня 1999 р. „Про місцеві державні адміністрації" [3] з метою виконання конституційних норм закріплюють демократичну систему публічної влади на місцях. Одним із значущих аспектів Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні" є диференціація повноважень органів місцевого самоврядування на власні і делеговані. Ці положення, а також конституційні норми про те, що „органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади" (ст. 143 Конституції України), а місцеві державні адміністрації в частині делегованих їм повноважень обласними та районними радами – відповідним радам (ст. 118 Конституції України), з одного боку, і конституційний обов'язок місцевих державних адміністрацій здійснювати „взаємодію з органами місцевого самоврядування" (ст. 119 Конституції України) – з іншого, надають імпульс процесу реформування всієї структури публічної влади.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Галузеву компетенцію можна поділити на три види:

а) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів, наприклад, управління комунальною власністю);

б) суміжну компетенцію (органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень цих органів, які потребують нагального розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації, правозастосування);

в) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль).

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження цих двох „гілок" місцевої влади, мав на увазі забезпечити умови для окремого їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум малоефективним. Накладки та дублювання, а також втручання одних органів у справи інших все ж таки, на жаль, залишаються. Законодавець недостатньо використав при розробці законів досвід зарубіжних країн.

Усі ці правові заходи, що були зроблені, спрямовані на вдосконалення системи органів влади і місцевого самоврядування в регіоні і створили підґрунтя для ефективної реалізації адміністративної реформи, підготовка і проведення якої передбачені Указом Президента України від 20 листопада 1998 р. „Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи" [6]. Відповідно до змісту положень концепції адміністративної реформи [5], спрямованої на децентралізацію публічної влади, а також її деконцентрацію, передбачається забезпечити чітке розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Роль останніх в організації життя населення територій має поступово зростати при збереженні сильних контрольно-наглядових повноважень державних адміністрацій, що в свою чергу вимагає, щоб адміністративна реформа була повною, всебічною, матеріально і фінансово забезпеченою, пов'язаною з упорядкуванням чинного законодавства.

Очевидно, що акти Президента України і Кабінету Міністрів України можуть доповнювати окремі положення законів, знімати частину питань, внести певний порядок у розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Але вони можуть породжувати і нові питання у цій сфері. В цілому нормативно-правові методи розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є ефективними, коли мова йде про типові явища. У той же час, коли потрібно вирішити якийсь конкретний казус, що виник у відносинах двох органів влади на місцях, необхідно вдаватися до інших методів розмежування їх функцій і повноважень: судових, договірних тощо.

Найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних суперечок (спорів) між органами. Тому компетенційні суперечки між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями у певній частині є об'єктивними і до них слід ста-

витися як до природних явищ: їх треба розуміти і використовувати для суспільного блага. Компетенційні суперечки можуть бути важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин. Якщо суперечка не пов'язана з амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами у діяльності, то вона свідчить про виникнення якоїсь нової суспільної реальності, що потребує врегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо.

Конституційний Суд України має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він також здійснює контроль за відповідністю актів органів влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК) Конституції України, в тому числі щодо конституційного розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі органи місцевого самоврядування чи місцеві адміністрації не можуть звертатися до Конституційного Суду України з приводу їх компетенційних суперечок, але вони можуть до нього направляти свої подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції України у разі порушення їх конституційних функцій і повноважень. Конституційний Суд України зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт тлумачення стосовно конфліктної ситуації. А за своєю юридичною силою рішення Конституційного Суду України фактично мають силу закону.

На практиці існують також інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Оскільки законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, бо розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях, і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування. А займатись законодавцю окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень місцевих органів публічної влади є недоцільним [8, с. 32-44].

Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки. До-

говорами можна також вирішувати компетенційні суперечки між цими органами. Практика таких договорів тільки починає складатися в Україні. Але враховуючи, що договір має глибоку традицію в українській історії, можна очікувати, що він знайде належне місце у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях. Компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, в спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Такі позаправові методи вирішення компетенційних суперечок є часом більш ефективними, ніж правові. Але ж одне другому не суперечить, якщо мова йде щодо вирішення таких питань йтиме в межах Конституції і законів України. Якщо ж таке вирішення компетенційних суперечок виходить за межі законодавства, то це може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності [8, с. 32-44].

Нормативно-правовий матеріал, що визначає компетенцію органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій потребує сьогодні значних змін. Основні напрямки реформування правової бази діяльності цих органів встановлені Концепцією щодо внесення змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р. [7]. В цьому документі зазначено, що внесення змін до вищезазначених законів викликане необхідністю підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у реалізації стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр., визначеної у Посланні Президента України до Верховної Ради України „Україна: поступ у XXI ст. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 рр.".

Практика застосування зазначених законів свідчить про недосконаліть правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами на регіональному та місцевому рівнях, що призводить до поглиблення диспропорцій і диференціації територіального розвитку, низького рівня якості надання державних і громадських послуг населенню. Неузгодженність і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування зумовлює невизначеність їх відповідальності, послаблює державний і громадський

контроль за результатами їх практичної діяльності. Недосконаліть правових норм породжує зайву напруженість у стосунках між головами обласних і районних держадміністрацій та головами відповідних рад, а також між ними і міськими головами. Необхідність внесення змін до зазначених законів пов'язана також із проведенням адміністративної реформи, формуванням нової державної регіональної політики, змінами у міжбюджетних відносинах. Щодо змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", то Концепцією пропонувалося внести зміни стосовно чіткого визначення терміну „питання місцевого значення", які віднесені Законом до компетенції територіальних громад, і які вирішуються нею безпосередньо через утворені органи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що перелік справ місцевого значення має бути вичерпним, оскільки ч. 2 ст. 19 Конституції України безпосередньо зобов'язує органи місцевого самоврядування і їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. З метою децентралізації державних послуг частина повноважень центральних органів виконавчої влади повинна надаватися органам місцевого самоврядування (наприклад, забезпечення розвитку освіти, загальної медичної допомоги, виконання регіональних програм охорони здоров'я, материнства, дитинства тощо). В зв'язку з цим виникає потреба у законодавчому визначенні здійснення місцевими державними адміністраціями контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування „переданих" повноважень. Це надасть змогу підвищити якість надання державних і громадських послуг населенню, а також відповідальність за це органів місцевого самоврядування. Зміни щодо цього також необхідно внести до Закону України "Про місцеві державні адміністрації". До того ж з цією метою пропонувалося закріпити за місцевими державними адміністраціями повноваження щодо зупинення дії нормативних актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності цих актів Конституції України та законам України з одночасним зверненням до суду. Передбачалося, що з формуванням цілісної системи регулювання соціально-економічних процесів, виконавчі та організаційні функції місцевих державних адміністрацій скорочуватимуться, а контрольно-наглядова складова повноважень – розширюватиметься.

Щодо змін, що фактично були зроблені, то до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" були внесені зміни, які стосуються повноважень органів місцевого самоврядування у галузі управління комунальною власністю, забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, контрольних повноважень у галузі ЖКГ, торгівлі, харчування, транспорту і зв'язку. Щодо повноважень місцевих державних адміністрацій, то вони зазнали змін у галузі використання земель, соціального забезпечення та соціального захисту населення, у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Саме останні, на мою думку, були найсуттєвішими серед інших, оскільки вони прямо стосувалися взаємовідносин і взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями. Але внесення цих змін зовсім не вирішило існуючих проблем. Деякі навіть поглибили їх. І взагалі – вони були несуттєвими.

Якщо законодавчо розмежовувати сфери діяльності органів публічної влади на місцях, то необхідно визначити окремо сфери діяльності органів місцевого самоврядування, окремо – місцевих державних адміністрацій, і розмежувати функції і повноваження між ними так, щоб «не було б сфер, якими ніхто не опікується, як і питань, за які відповідальні одразу декілька органів публічної влади. Бо трапляються випадки, коли органи різних підсистем публічної влади змагаються за контроль над фінансовими ресурсами та власністю. Однією з основних проблем у взаємовідносинах держави і місцевого самоврядування, яка потребує свого невідкладного вирішення, є ліквідація конкуренції компетенцій» [12, с. 304].

Проблема співробітництва і взаємодії управлінських структур на місцях також потребує належного законодавчого регулювання. Співробітництво і взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування повинні базуватися на партнерських і рівноправних засадах. Координаційна функція і повноваження органів місцевої державної адміністрації щодо органів місцевого самоврядування штучно породжують зайві протиріччя між ними.

Серьогіна С.Г. з метою вирішення колізійних ситуацій пропонує в законах України "Про місцеве самоврядування в Україні"

та “Про місцеві державні адміністрації” передбачити положення, що всі законодавчі колізії компетенцій між місцевим самоврядуванням та місцевими державними адміністраціями слід тлумачити на користь місцевого самоврядування [14, с. 10].

Науковці неодноразово вказували на необхідність удосконалення процесу делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Зокрема, пропонувалось, щоб делегування державних повноважень оформлялося договором, у якому детально регулювались всі аспекти їх реалізації. Окремі фахівці вважають, що самоврядування мусить довести спроможність здійснювати повноваження, делегування яких воно домагається. На законодавчому рівні необхідно визначити, хто і на яких умовах може делегувати повноваження органам місцевого самоврядування, кому і в яких випадках їх можна повернути в разі відмови органів місцевого самоврядування від їх здійснення і хто їх може відібрати в тому випадку, коли відповідні органи або посадові особи виявилися неспроможними їх реалізувати [11, с. 117]. Безумовно, відповідний договір може бути укладено лише на підставі і на виконання норм закону.

Вирішення питань державного значення не є головним обов'язком органів місцевого самоврядування, відповідальність за організацію їх виконання покладається на державні органи. Тому можливість відмови органів місцевого самоврядування від виконання повноважень органів виконавчої влади у разі порушення останніми конституційних вимог щодо матеріально-фінансового забезпечення реалізації цих повноважень посилювала б їх самостійність. Делеговані повноваження не повинні нав'язуватися самоврядуванню насильно. Самоврядування має боротися за них, бо це додатковий ресурс [10, с. 5].

С.Г. Серьогіна пропонує виключити із законодавства переліки повноважень, які можуть делегуватися. На її думку, предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін [13, с. 117].

Розбудова правової держави значною мірою залежить від наявності в державі упорядкованої, чітко працюючої системи органів публічної влади, особливо на місцевому рівні. Чинне законодавство в багатьох випадках ще успадковує стару організацію і зміст керування економікою, а отже і прив'язану до них систему органів керівництва. Розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує

приведення системи і змісту законодавства відповідно до нового конституційного змісту, нових принципів.

Важливим кроком на шляху удосконалення діяльності органів публічної влади на місцях повинно стати подальше удосконалення правового регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Вирішення цієї важливої правової проблеми має йти шляхом вироблення і встановлення конкретних законодавчих механізмів розмежування повноважень вказаних органів, удосконалення порядку та процедур проведення у життя владних дій як спільно (у взаємодії), так і окремо один від одного.Конституція України і закони про місцеве самоврядування і про місцеві державні адміністрації надають можливість виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень цих органів.

Література

1. Конституція України. Прийнята 28.06.1996 р. // © ЛІГА *Бізнес Інформ;*

2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97–ВР від 21.05.97р. // © ЛІГА*БізнесІнформ;*

3. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" № 586 – XIV від 09.04.99 р. // © ЛІГА*БізнесІнформ;*

4.Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» № 1к/95 від 08.06.95 р. (втратив чинність) // © ЛІГА*БізнесІнформ;*

5.Указ Президента України "Про Концепцію Адміністративної реформи в Україні" № 810/98 від 22.07.98 р. // © ЛІГА*БізнесІнформ;*

6.Указ Президента України "Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи" від 20.11.98 р. // © ЛІГА*БізнесІнформ;*

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації"« від 1.03.2001 р. N 69-р. // © ЛІГА*БізнесІнформ;*

8. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні (Навчальний посібник). За загальною редакцією доктора юр. наук, проф. В.Б. Авер'янова. — К., 2003. – С. 32 – 44.

9. Болдирєв С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук; Нац. юрид. акад.

України ім. Я.Мудрого. — Х., 2003. — 20 с.

10. Ключковський Ю.Б. Необхідність закладення бази для реалізації реформи державного та муніципального управління // Аспекти самоврядування. — 2005. — № 2. — С. 5.

11. Ключковський Ю.Б. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення. — К.: ФАДА, ЛТД, 2005. — С. 117.

12. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. – Харків: Одіссей, 2006. – 351 с.

13. Серьогіна С.Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. — 2001. — № 1. — С. 117.

14. Серьогіна С.Г. Удосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні як продовження конституційної реформи // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ за ред. проф. Ю.П. Битяка. – С. 10.

15. Тодика Ю.М. Конституційне право України на сучасному етапі. – Харків, 1996. – С. 26