

Засновник

Академія правових наук України

Редакційна колегія

Ю. П. Битяк, канд. юрид. наук, проф. (головний редактор); **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф. (заступник головного редактора); **М. П. Воронов**, канд. юрид. наук, проф.; **Л. М. Герасіна**, д-р соц. наук, проф.; **В. Д. Гончаренко**, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. М. Грошевий**, д-р юрид. наук, проф.; **Д. В. Задохайло**, канд. юрид. наук, доц.; **І. В. Жилінкова**, д-р юрид. наук, доц.; **М. І. Панов**, д-р юрид. наук, проф.; **П. М. Рабінович**, д-р юрид. наук, проф.; **М. Я. Сегай**, д-р юрид. наук, проф.; **О. Ф. Скакун**, д-р юрид. наук, проф.; **М. М. Страхов**, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. М. Тодика**, д-р юрид. наук, проф.; **М. В. Цвік**, д-р юрид. наук, проф.; **М. Г. Шульга**, канд. юрид. наук, доц.; **В. Д. Яворський**, канд. юрид. наук, доц.; **І. В. Яковюк**, канд. юрид. наук, доц. (відповідальний секретар)

Видавець

Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування

61002, Харків, вул. Пушкінська, 77
Тел. 43-12-29**Видавництво**

«Право» Академії правових наук України

61002, Харків, вул. Мироносицька, 29
Тел. 715-72-72© Інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2002
© Видавництво «Право», 2002

ISBN 966-7146-77-4

Ю. П. Битяк, член-кореспондент АПрН України, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування

Конституція України (ст. 118) встановлює, що виконавчу владу в областях і районах, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Конституційні положення щодо організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій були деталізовані в Законі України від 10 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації»¹. До цього Закону вносилися зміни, в тому числі Рішенням Конституційного Суду України № 16-рп/2001 від 4 грудня 2001 року.

Діяльність місцевих державних адміністрацій, значної ланки єдиної системи органів виконавчої влади, відіграє важливу роль в управлінні відповідною адміністративно-територіальною одиницею та вирішенні проблем як конкретної території, так і всієї держави. На загальнодержавному рівні встановлюється структура не лише центральних органів ви-

© Битяк Ю. П., 2002

¹ Див.: Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

кодавчої влади, а й місцевих державних органів — державних адміністрацій, які через свої структурні підрозділи здійснюють функції галузевого і міжгалузевого (функціонального) управління господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю на відповідній території. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, які в межах бюджетних асигнувань визначають їх структуру. Приблизні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України. Так, були прийняті постанови Кабінету Міністрів України «Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій»¹; «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій»²; «Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів обласних, Севастопольської міської, районних державних адміністрацій»³.

Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в цілому нерозривно пов'язаний з децентралізацією та деконцентрацією повноважень центральних органів виконавчої влади, розмежуванням та збалансуванням, з метою уникнення дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування⁴.

Відродження та вдосконалення інституту місцевого самоврядування вимагає цілеспрямованих дій по організаційно-правовому та фінансовому забезпеченню управління на місцях, впровадженню чіткого розподілу функціональних і економічних повноважень між центральними та місцевими органами влади, удосконаленню організаційної діяльності, правової та економічної бази функціонування органів місцевого самоврядування.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 18. — Ст. 745.

² Див.: Там само. — 2000. — № 20. — Ст. 835.

³ Див.: Там само. — 1999. — № 25. — Ст. 1173.

⁴ Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. — К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. — С. 5.

У контексті структурної перебудови стосунків між центром і місцевими органами влади переміщення вектора управлінського впливу в регіони, проблеми збалансування взаємодій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями потребують подальшого детального і глибокого опрацювання. Її складовими виступають необхідність більш чіткого розмежування функцій та компетенції між центральними і місцевими державними органами, закріплення на законодавчому рівні процесу делегування повноважень та механізмів розв'язання конфліктів, що виникають.

У Концепції державної регіональної політики, яка заклала основи регіонального розвитку держави у XXI ст., знайшли відображення принципово нові підходи до її визначення. Головною метою державної регіональної політики, згідно з Концепцією, є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹.

Зараз питання територіальної організації влади регулюються, поряд із законами, які встановлюють загальні засади статусу та діяльності місцевих органів виконавчої влади, значним масивом підзаконних нормативно-правових актів. Головні засади здійснення місцевими державними адміністраціями наданих повноважень це: відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтересів.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і

¹ Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Правовий механізм реалізації цих та інших повноважень залишається недостатньо визначеним, що створює спірні ситуації.

Неодноразово з боку регіонів (областей) порушувалося питання щодо забезпечення і захисту їх прав та інтересів у центрі (центральных органах виконавчої влади), а також у процесі підготовки та прийняття законів, інших актів законодавства, при вирішенні найбільш важливих проблем регіонального рівня, особливо економічного, фінансового характеру. Вносились пропозиції щодо законодавчого закріплення обов'язку центральных органів виконавчої влади погоджувати проекти актів, які безпосередньо стосуються розв'язання економічних і соціальних проблем конкретного регіону, з обласними державними адміністраціями, заздалегідь інформувати облдержадміністрації про питання, що зачіпають інтереси регіонів, створювались депутатські групи, котрі включали народних депутатів України від конкретної області у Верховній Раді України. Але питання залишається невирішеним.

Цілий ряд завдань, покладених на місцеві держадміністрації, вирішуються ними у взаємодії з органами місцевого самоврядування. До таких повноважень належать делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад, право голів місцевих держадміністрацій вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування. При цьому вони не можуть втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Делегування повноважень обласними і районними радами місцевим державним адміністраціям здійснюється відпо-

відно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України від 25 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям має супроводжуватись передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Необхідно сформулювати законодавчу базу, яка б чітко визначила матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування. Прийняття Законів України «Про комунальну власність», «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності», «Про місцеві податки і збори», «Про комунальний кредит і цінні папери» позитивно вплине на дієздатність місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст. Адже територіальні громади та їх органи, не маючи у вільному володінні та розпорядженні достатніх матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх районним та обласним радам, а вони — відповідним місцевим держадміністраціям, на які, таким чином, падає основне навантаження матеріального та фінансового характеру.

На різних рівнях державної ієрархії і в науці порушується питання про необхідність перегляду розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з урахуванням місцевих та державних інтересів, а також за галузевою ознакою. Порівняння повноважень цих двох інституцій показує, що більшість із них мають суміжний характер, тобто місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Таке дублювання відбувається стосовно 16 функцій управління повністю, а 12 — частково (наприклад, забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; сприяння підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну службу; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; реалізація державної політики в галузі культури, фізичної культури і спорту тощо), що може привести до втручання одних органів у справи інших. Для вирішення цього питання, з одного боку, на наш погляд, потрібне більш чітке законодавче розмежування об'єктів

управління, а з іншого — використання альтернативних засобів розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях, децентралізації державної влади, вироблених практикою. У спеціальній літературі відмічається, що однією із форм, в яких може проводитись децентралізація державної влади, є належне використання на практиці конституційних засад місцевого самоврядування як реальної протидії бюрократизації¹. Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях управління, конкретизуючи в цих актах взаємні права та обов'язки. Договорами і угодами місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть вирішувати і компетенційні спори між собою.

Питання про розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування виникають тому, що нерідко ці органи вступають у конфлікти між собою через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій і повноважень². Такі компетенційні спори можна вирішувати як правовим способом (через суд), так і з використанням договірних форм (на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів керівників та інших посадових осіб місцевих державних адміністрацій, обласних чи районних рад та представників територіальних громад), що є більш перспективним.

На нашу думку, доцільно закріпити на законодавчому рівні порядок розгляду спорів, що виникають між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування щодо здійснення своїх функцій та повноважень.

Існують питання і в законодавчому регулюванні процесу делегування повноважень органами публічної влади.

Делегування як демократичний засіб перерозподілу повноважень між органами державної влади, ними та органами місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у

¹ Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / За заг. ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький, Поділля, 1999. — С. 340.

² Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 105.

державно-правовій практиці і має значні переваги: зменшення перевантаження центру, сприяння розвитку місцевої ініціативи, оперативність в управлінні. На місцевому рівні взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів — місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад.

Положення законодавства щодо делегування повноважень місцевим державним адміністраціям відповідними радами є нечіткими, оскільки ради мають розширений перелік власних повноважень і повноважень, які вони можуть делегувати (а можуть і не делегувати) адміністраціям, і значні контрольні повноваження щодо голів відповідних державних адміністрацій. В умовах відсутності чіткої законодавчої регламентації процедури делегування, а також строків і форм контролю за їх здійсненням, можливість протистояння на регіональному рівні між цими органами підвищується.

Для здійснення в межах своїх повноважень виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізації повноважень делегованих їм місцеві державні адміністрації наділені рядом обов'язків та прав. Зазначені у ст. 119 Конституції України напрямки діяльності місцевих державних адміністрацій у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» розглядаються, як основні завдання (ст. 2) і деталізуються у Розділі III «Компетенція місцевих державних адміністрацій». Одним із головних завдань місцевих державних адміністрацій є забезпечення виконання на відповідній території Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади. Реалізація названого повноваження означає, що всі суб'єкти державного управління та місцевого самоврядування здійснюють надані повноваження в межах чинного законодавства, чітко виконують свої обов'язки. Це стосується питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва тощо. З цією метою місцеві державні адміністрації повинні інформувати відповідних суб'єк-

тів про прийняті акти та ставити завдання щодо їх виконання суб'єктами управління державними і самоврядними справами, актів законодавства, застосовувати примус.

Місцеві держадміністрації забезпечують виконання державних і регіональних програм, здійснюють з цією метою організаційну, координаційну та інші види необхідних робіт. Вони наділені важливими повноваженнями у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, в галузі бюджету та фінансів тощо.

Діяльність місцевих держадміністрацій, їх голів перебуває під постійним контролем. Однак і місцеві держадміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль. Сфера такого контролю досить широка і стосується, зокрема, збереження і раціонального використання державного майна; стану фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; відшкодування шкоди, заподіяної державі; використання та охорони земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охорони пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду тощо.

Доцільно законодавчо закріпити механізм здійснення місцевими державними адміністраціями функцій контролю за дотриманням законності, забезпеченням прав і свобод громадян, реалізацією радами делегованих державою повноважень.

Ключові завдання регіональної державної політики визначені в Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 роки¹. Головним її спрямуванням є надання суттєвого динамізму регіональному соціально-економічному розвитку шляхом повного і ефективного залучення до господарського обороту ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу та кооперації праці на основі розширення повноважень і підвищення відповідальності регіональних і місцевих органів влади та управління за вирішення поточних і перспективних проблем території. Вирі-

¹ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки: послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 34.

шення проблем регіонального розвитку пов'язується з адміністративною реформою, дієздатністю держави взагалі.

Узагальнюючи викладене слід підкреслити, що крім ключових завдань регіональної політики держави, видається актуальним вирішення на загальнодержавному рівні ряду важливих матеріальних, фінансових, правових та організаційних питань. Головними серед них є:

- упорядкування та законодавче уточнення зв'язків між центральними органами і владними структурами регіонів, місцевим самоврядуванням, визначення механізмів розв'язання конфліктних ситуацій, що виникають;

- вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою та пов'язаного з цим регіонального і місцевого управління, системи органів, що його здійснюють;

- перерозподіл функцій і повноважень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, підвищення ефективності управлінської діяльності, економії бюджетних коштів;

- визначення механізмів стимулювання соціального і економічного розвитку депресивних територій, однак не за рахунок зменшення економічного потенціалу більш розвинутих територій;

- законодавче врегулювання порядку розгляду компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади;

- визначення підстав і механізмів розподілу повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування та законодавче розмежування таких повноважень на одному рівні — районному або обласному;

- удосконалення законодавства щодо системи бюджетних відносин на місцевому та регіональному рівнях, створення належної матеріально-фінансової бази для реалізації наданих органам регіонального управління та місцевого самоврядування повноважень матеріального і фінансового характеру шляхом стимулювання місцевих органів до об'єднання на добровільних засадах фінансових та інших ресурсів, оптимального їх використання;

- налагодження ефективної національної та регіональних систем підготовки, перепідготовки й підвищення квалі-

фікації фахівців для органів місцевої влади, організації інформаційного, методичного, наукового забезпечення діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування, підвищення рівня їх політико-правової культури.

Серед проблем, які слід системно вирішувати в аспекті становлення державності, розвитку України як правової, демократичної соціальної держави — забезпечення оптимальної системи централізації і децентралізації, чітке розмежування та збалансування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади на всіх рівнях у сфері надання державних (управлінських) послуг населенню, створення ефективно діючої системи влади та управління в регіонах і на місцях, забезпечення належних правових і фінансово-матеріальних умов для їх розвитку, створення оновленого і дієздатного державного апарату (державної служби) та служби органів місцевого самоврядування.

Децентралізація владних повноважень органів виконавчої влади, від центральних до місцевих, гармонізація їх відносин з органами місцевого самоврядування повинні базуватись на аналізі ефективності здійснення органами управління своїх функцій та стану організації управління.

Взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є важливою складовою підвищення ефективності управління на місцевому та регіональному рівнях. Про це говориться в ряді актів Президента України, Концепції адміністративної реформи. Стосовно ж вирішення цих питань на рівні закону, а вони якраз і мають вирішуватись Верховною Радою України, то слід зазначити, що законодавча база відстає від потреб сьогодення. Не прийнято, в новій редакції, Закон України «Про місцеве самоврядування», з яким необхідно узгодити Закон «Про місцеві державні адміністрації», не вирішені питання адміністративно-територіального устрою держави. Значні проблеми виникають при вирішенні питань щодо комунальної власності, управління комунальним майном та спільним майном територіальних громад і місцевих органів державної влади, формування доходів та бюджету територіальних громад, порядку об'єднання сіл, селищ, міст у спільну громаду тощо.

При вирішенні зазначених та інших проблем видається доцільним прийняття не окремих законів чи інших нормативно-правових актів, а «пакетне» регулювання. Це дозволить значною мірою виключити із них суперечливі, недосконалі норми, ліквідувати прогалини у правовому регулюванні. На міри всі питання врегулювати в одному законі — Муніципальному кодексі України, проект якого вже обговорювався і внесений на розгляд Верховної Ради України, зараз, на думку науковців і практиків, є передчасними, оскільки не вирішено ряд концептуальних завдань, у тому числі таке важливе — на «державницькій» чи «громадівській» концепції має ґрунтуватися місцеве самоврядування. Від цього залежить, наскільки місцеве самоврядування буде юридично, економічно та фінансово відокремленим від державного впливу, система та структура органів місцевого самоврядування, компетенція, а відповідно і компетенція, система та структура місцевих органів державної виконавчої влади.

Доцільним видається розгляд питань щодо розробки стратегії становлення, розвитку, правового регулювання, державної підтримки місцевого самоврядування на перспективу, намітити шляхи координації діяльності з проблем місцевого самоврядування з боку державних та недержавних інституцій.

Відомо, що сферою місцевого самоврядування займається цілий ряд недержавних організацій, діяльність яких недостатньо координується, а тому напрацьовані ними пропозиції не завжди знаходять державну підтримку. Достатньо серед них назвати лише ті, що створені на центральному рівні: Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних і міських рад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад, Українська муніципальна академія, Всеукраїнське об'єднання «Міжрегіональний союз», Конгрес місцевих і регіональних влад. До цього слід додати державні інституції.

За таких умов ані Секретаріат Національної Ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, ані Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України та інші інституції не в змозі ефективно скоординувати діяльність всіх структур, узагальнювати їх пропозиції щодо вдосконалення законодавства та здій-

снення заходів по організації належної взаємодії з місцевими державними адміністраціями.

Визначення критеріїв оцінки ефективності роботи органів виконавчої влади та взаємодії з місцевим самоврядуванням може бути реалізованим лише при чіткому врегулюванні правового статусу всіх ланок виконавчої влади — від Кабінету Міністрів до районних адміністрацій. Тому нагальною є потреба прийняття цілого ряду законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про заходи підтримки регіонального розвитку», «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності» і інших, про які йшлося раніше, та удосконалення (внесення змін і доповнень) до чинного законодавства, що стосується діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх апарату по забезпеченню прав і свобод громадян, визначення їх системи, функцій та повноважень, внутрішньої структури, зміцнення виконавської дисципліни.

Г. П. Клімова, доктор філософських наук, професор, провідний науковий співробітник Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні

Існування інституту місцевого самоврядування є обов'язковим для сучасної демократичної держави. Це пояснюється, по-перше, тим, що на місцях (наприклад, у конкретному населеному пункті) існує теоретична ймовірність наявності розбіжностей між інтересами держави й інтересами конкретної громади, усунути які покликаний інститут місцевого самоврядування. При цьому, чим ефективніше функціонує система місцевого самоврядування, тим менше з'являється на місцях гострих протиріч між інтересами держави і територіальних громад. По-друге, необхідність існування інституту місцевого самоврядування визначається і тим, що за допомогою лише центрального державного регулювання неможливо вирішити усі без винятку проблеми, які виникають на місцях.

Поняття «місцеве самоврядування» було введено в науковий обіг пруським юристом Х. Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів. Тим самим він продемонстрував світу «особливості» англійського самоврядування, яке в результаті муніципальних реформ ХІХ ст. знайшло нову концепцію, основу якої складали вимоги самостійності громади і