



УДК 342.553

ПРАВОВА ОСНОВА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Аналізується місце правової основи серед інших основ взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, історія створення правової основи розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Дається визначення, зазначаються складові частини правової основи діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Анализируется место правовой основы среди иных основ взаимодействия органов местного самоуправления и местных государственных администраций, история создания правовой основы разграничения полномочий органов местного самоуправления и органов исполнительной власти. Дается определение, указываются составные части правовой основы деятельности органов местного самоуправления и местных государственных администраций.

Place of legal base among other fundamentals of interaction of local self-government bodies and local state administrations, history of creating legal base of delimitation of the authority of local self-government bodies and executive power bodies. Definition of legal base of activity local self-government bodies and local state administrations and its component parts.

Одним із першочергових кроків незалежної України 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 сприймалися вороже. По суті, всі проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Але цьому також сприяла велика кількість неузгодженостей та прогалин у законодавстві, які існують і зараз.

Проблеми розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій вже обговорювалися такими вченими, як: В. Б. Авер'янов, В. М. Гаращук, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький та ін., але й досі вони не вирішені належним чином. Саме тому вони залишаються актуальними дотепер. Фундаментом вирішення цих проблем, а також основою подальшого розвитку взаємовідносин цих органів є правова основа. Саме вдосконалення правової 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.

Метою даного дослідження є комплексне вивчення правової основи розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій як базового елементу їх взаємної діяльності, а також пошук шляхів вирі-



шення існуючих проблем правової основи взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

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. С. В. Болдирев 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 [1, с. 11].

Деякі вчені вважають, що правова основа — це не тільки нормативно-правові акти, які регламентують і на яких базується діяльність органів і посадових осіб, але й система принципів, на яких ґрунтується діяльність цих органів і посадових осіб. Ми вважаємо, що правова основа — це сукупність нормативно-правових актів, а що стосується принципів, то вони витікають з положень цих нормативно-правових актів.

Перші реальні основи 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 [2]. 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 надав можливість побудувати вертикаль виконавчої влади і передати повноваження виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад.

На сьогодні, першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Основний закон — Конституція України [3], 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 необхідно розглядати “як самостійні джерела публічної недержавної (муніципальної) влади” [4, с. 26]. Конституція України служить головним засобом нормативно-правового закріплення розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Таким чином, Конституція України визначає принципи межі функцій і повноважень як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій з метою попередження їх змішування чи незаконного здійснення. Зміни до 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 функцій 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. Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] і “Про місцеві державні адміністрації” [6] з метою виконання конституційних норм закріплюють демократичну систему публічної влади на місцях.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку можна поділити на три види:



а) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів);

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. Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження цих двох "тілок" місцевої влади, мав на увазі забезпечити умови для окремого їх функціонування.

Але наявність їх широкої суміжної компетенції робить цей задум малоефективним. Накладки та дублювання, а також втручання одних органів у справи інших все ж таки залишаються. Причиною цього є те, що законодавець при прийнятті законів недостатньо врахував досвід зарубіжних країн та розробки і коментарі вітчизняних та зарубіжних науковців.

До правової основи розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні можна також віднести Рішення Конституційного Суду України, що стосуються компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, а також Акти Президента України та Кабінету Міністрів України, хоча вони як підзаконні акти повинні прийматися на основі і на виконання законів та Конституції України і жодним чином не суперечити їм.

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] У 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 ХХІ ст. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 рр.". Практика застосування зазначених законів свідчить про недосконалість 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. Неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування зумовлює невизначеність їх відповідальності, послаблює державний і громадський контроль за результатами їх практичної діяльності. Недосконалість 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 ними безпосередньо чи 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). У зв'язку з цим виникає потреба у законодавчому визначенні проведення місцевими державними адміністраціями контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування "переданих" повноважень. Це надасть змогу підвищити якість надання державних і громадських послуг населенню, а також рівень відповідальності за це органів місцевого самоврядування. Відповідні зміни 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 були фактично 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 нашу 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.

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 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” [8, 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.

С. Г. Серьогіна 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 [9, с. 10]. Вона також пропонує виключити із законодавства переліки повноважень, які можуть делегуватися. На її думку, предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін [10, с. 117]. Ми погоджуємось з думкою С. Г. Серьогіної, оскільки такі зміни нададуть взаємовідносинам органів публічної влади на місцях демократичного характеру.

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. Але розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує приведення системи і змісту законодавства у відповідність до нових умов і принципів. Важливим кроком на шляху удосконалення діяльності органів публічної влади на місцях, на нашу думку, повинно стати подальше удосконалення правового регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Вирішення цієї важливої правової проблеми повинно йти шляхом вироблення і встановлення конкретних законодавчих механізмів розмежування повноважень вказаних органів, удосконалення порядку та процедур втілення в життя владних дій як спільно (у взаємодії), так і окремо.

Список використаних джерел

1. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого / С. В. Болдирев. — Х., 2003.



2. Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08.06.1995 // ВВР. - 1995. — № 18. — Ст. 133.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. *Тодика Ю. М.* Конституційне право України на сучасному етапі / Ю. М. Тодика. — Х., 1996.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.
7. Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2001 р., № 69 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1072.584.0>.
8. *Любченко П. М.* Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : [Монографія] / П. М. Любченко. — Х. : Одісей, 2006.
9. *Серьогіна С. Г.* Удосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні як продовження конституційної реформи / С. Г. Серьогіна // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ за ред. Ю. П. Битяка. — Х., 2004.
10. *Серьогіна С. Г.* Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування : Збірник наукових праць. — 2001. — № 1.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного права
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(протокол № 7 від 17 лютого 2009 року)*

Надійшла до редакції 05.03.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009

