

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF REFORMATION IMPROVEMENT OF LOCAL AUTHORITY AND PUBLIC GOVERNMENT IN UKRAINE

Булина А.М.,

магістр права, здобувач

Ужгородського національного університету

У статті автор аналізує теоретико-методологічні та праксеологічні засади удосконалення організації, основи функціональної та адміністративно-правової складових реформування місцевих органів публічної влади в Україні. Запропоновано чітку модель перерозподілу владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням. Автор розглядає доцільність визначення оптимальної структури обласних державних адміністрацій.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, владні повноваження, територіальні громади, адміністративна реформа.

В статье автор анализирует теоретико-методологические и праксеологические основы совершенствования организации, основы функциональной и административно-правовой составляющих реформирования местных органов публичной власти в Украине. Предложена четкая модель перераспределения властных полномочий между государством и местным самоуправлением. Автор дает определение оптимальной структуры областных государственных администраций.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, местное самоуправление, местные государственные администрации, властные полномочия, территориальные громады, административная реформа.

The author of the article analyzes the theoretical, methodological and praxeological principles to improve the organization, functioning and administrative elements of reforming the public government local authority in Ukraine. The article presents the suggested accurate model of redistribution of power between state and local self-government. The author considers the necessity to determine the optimal structure of regional state administrations.

Key words: decentralization, public government, local authority, local state administrations, power, territorial communities, administrative reform.

Постановка проблеми. Інститут публічної влади у вітчизняній правовій доктрині розглядається порівняно недавно у контексті дослідження інститутів держави і місцевого самоврядування. В зарубіжній літературі домінує підхід, відповідно до якого між державою та місцевим самоврядуванням вбачається тісний зв'язок. Зокрема, місцеве самоврядування розглядається як «специфічна частина державного механізму» [1, с. 671], «організація публічної влади на місцях» [2, с. 394] «публічна влада територіального колективу» [3, с. 421] тощо. Незважаючи на певні розбіжності у цих поглядах, можна констатувати, що їх об'єднує визнання місцевого самоврядування як автономної по відношенню до державної влади система управління суспільством.

Потребує свого дослідження також проблема імплементації у механізм публічної влади міжнародних установ та організацій, юрисдикцію яких визнала Україна. Це питання носить цілком самостійний характер, але його розробка має перспективу, оскільки у сучасному світі поширюються процеси транскордонного співробітництва між прикордонними територіями у екологічній, соціальній, культурній, економічній сферах [3, с. 712]. Україна також поступово залучається до них на рівні законодавства та юридичної науки.

Стан дослідження. Місцева публічна влада в Україні продовжує перебувати у стані постійного пошуку, спричиненого здійсненням протягом тривалого часу на державному рівні цілеспрямованої

політики припинення ролі інституту місцевої демократії, насадження механізмів централізації і постійного адміністрування. У зв'язку з цим зазначена проблема на етапі державотворення України є актуальним предметом дослідження ряду науковців. Серед науковців, які досліджують окремі аспекти такої проблеми, доцільно відмітити праці Б. Страшуна [2, с. 393], В. Чіркiна [3, с. 241], Г. Диниса [4, с. 7-12], Б. Топорніна [8, с. 59], М. Краснова [9, с. 11], Т. Шахматової [5, с. 53], П. Любчинко [6, с. 12] та інших.

Мета статті – проаналізувати теоретико-методологічні та праксеологічні засади вдосконалення організації функціональної та адміністративно-правової складових реформування місцевих органів публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конституційна реформа, яка розпочата в 2004 році, зупинила рух, так і не розпочавши свій другий етап, а саме – реформування місцевих органів влади.

Однак цей процес обов'язково має розпочатись, адже стан, в якому опинилась влада на місцях, на думку багатьох вчених і практиків, є незадовільним та таким, що не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування. Серед набору аргументів щодо такого висновку найчастіше наводяться надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатне місцеве самоврядування.

Головним способом подолання зазначених та деяких інших чинників, які негативно позначаються на

ефективності та дієвості місцевого управління згідно з конституційною реформою, є внесення до Конституції України змін щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. Їх зміст зводиться до таких основних позицій: відновлення для обласних і районних рад права утворювати власні виконавчі органи і як наслідок цього – виключення з напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій здійснення повноважень, які делегуються їм відповідними радами, а також ліквідація районних державних адміністрацій [5, с. 53].

Відсутність в обласних та районних радах виконавчих комітетів і здійснення функцій останніх місцевими державними адміністраціями сприймається більшістю науковців та практиків як обмеження прав місцевого самоврядування та одна з вагомих перешкод у вирішенні регіональних проблем. Але Європейська хартія місцевого самоврядування, визнаючи за органами місцевого самоврядування право самим визначати свої внутрішні адміністративні структури (ч. 1. ст. 6), передбачає лише можливість, а не обов'язковість існування у рад власних виконавчих органів (ч. 2 ст. 3).

Міжнародний досвід свідчить, що за певних умов (слабка економіка, нерозвинута політична культура, зневажливе ставлення в суспільстві до основних демократичних цінностей тощо) існує ризик того, що місцева влада може бути віддана на відкуп регіональним елітам, які прагнуть інтегрувати місцеві органи в свій власний механізм. Для України такі міркування нині набувають особливої актуальності, адже починаючи з 2006 року формування обласних, районних, міських, районних у містах рад здійснюється за закритими списками місцевих організацій політичних партій. Досвід функціонування місцевих рад, сформованих у такий спосіб, є поки що невеликим за терміном, а й він вже дає підстави визнати досить обґрунтованими та реальними застереження противників запровадження пропорційної системи на місцевому рівні. Їх головним доказом є те, що «такий спосіб формування місцевих рад збільшить і так значну відчуженість влади від населення, сприятиме послабленню зв'язків виборців з депутатами» [6, с. 12].

Так, депутат, обраний за партійним списком у правовому колі, не є відповідальним ані перед виборцями, ані перед партією чи її місцевою організацією, від якої його обрано. Навіть якщо він відмовляється виконувати передвиборчу програму, з якою партія йшла на вибори і отримала на них перемогу, тобто діятиме цілком самостійно аж до активного протистояння її рішенням, не увійде до її фракції в раді або вийде із складу такої фракції тощо, законодавство для нього не передбачає негативних наслідків у вигляді достроково припинення його депутатських повноважень. Чинне законодавство взагалі не встановлює будь-яких правових взаємозв'язків між політичною партією, її місцевими організаціями та їх представниками в місцевих радах.

Щодо розмежування владних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, то вказана проблема стала предме-

том чисельних дискусій. На думку М.І. Корнієнка, складність цієї проблеми обумовлена однорідністю функцій держави та місцевого самоврядування, а також покладенням обов'язків на місцеві державні адміністрації по виконанню функцій відповідних районних, обласних рад. Тому він робить справедливий висновок, що місцеві державні адміністрації у цьому відношенні беруть на себе виконання функцій органів місцевого самоврядування [10, с. 103].

Під час здійснення відомчого контролю місцевими державними адміністраціями сільський, селищний, міський голова несе перед ними відповідальність за виконання делегованих їм повноважень. Тому за таких обставин, вважає Ю.В. Делія, особливо під час виникнення суперечностей між цими органами, механізм цього контролю може виявитися декларативним [11, с. 46]. На думку І.В. Дробуша, «органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади», тобто вони не повинні переважати власні повноваження органів місцевого самоврядування [12, с. 75]. Цьому автору опонує М.І. Корнієнко, оскільки не існує суттєвої різниці між «власними» та «делегованими» повноваженнями виконавчих органів місцевого самоврядування. На думку М.О. Баймуратова, у певних сферах публічно-владної діяльності виникає конкуруюча компетенція між органами місцевого самоврядування та органами держави [13, с. 302].

У цілому переважна більшість вітчизняних вчених тяжіє до думки, що законодавство України не встановлює чіткого механізму розмежування компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Але дивно здається позиція авторів, що нібито розподіляють предмети відання між органами виконавчої влади (а чомусь не держави у цілому) та органами місцевого самоврядування.

Під час вирішення цієї дискусійної проблеми необхідно виходити із єдиної публічно-владної природи держави і місцевого самоврядування як специфічного механізму реалізації суверенної волі Українського народу. Юридичний режим реалізації прав територіальної громади ґрунтується на функціональному розподілі владних повноважень в Україні на засадах її децентралізації. Зокрема, такий механізм перерозподілу владних повноважень ґрунтується на тому, що держава делегує виконання своїх повноважень на основі закону, в якому проявляються елементи австрійської моделі децентралізації публічної влади. З іншого боку, існує очевидна проблема конкуруючої (спільної) компетенції держави і місцевого самоврядування.

Необхідно у законодавство України ввести чітку модель перерозподілу владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням таким чином:

1) визначити галузеву компетенцію діяльності органів держави та місцевого самоврядування:

а) визначити виключну компетенцію держави, яка забезпечується через відомчий контроль держави за законністю актів, дій органів місцевого самоврядування. Так, необхідно визначити чіткий меха-

нізм такого контролю, його правові форми та засоби.

б) визначити сферу конкуруючої компетенції, яка реалізується спільно органами держави і місцевого самоврядування шляхом прийняття ними правових актів або проведення консультацій, створення спільних комісій, шляхом затвердження місцевими державними адміністраціями правових актів органів місцевого самоврядування.

в) визначити виключну компетенцію органів місцевого самоврядування, конкретизувати механізм врегулювання на основі Конституції реалізації представницькими органами місцевого самоврядування права визначати особливості здійснення своїх прав у статуті територіальної громади;

2) Забезпечити належний рівень фінансово-матеріального забезпечення територіальних громад, зокрема конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. У цьому відношенні також необхідно передбачити інститут втручання держави за ініціативою місцевих рад у вирішенні питань місцевого значення у випадку необхідності вирівнювання прав територіальних громад чи неналежного рівня фінансово-матеріального забезпечення місцевого самоврядування, зокрема нижче «мінімального розміру місцевого бюджету». Згідно з правовою позицією Конституційного Суду [7, с. 877] необхідно законодавчо врегулювати процедури визначення нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Це буде покладено в основу мінімального розміру місцевого бюджету, джерел та форм фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави.

3) Втілити на рівні місцевого самоврядування децентралізований механізм формування місцевих бюджетів шляхом розширення податкової бази місцевих податків і зборів.

Аналіз цих положень законодавства України свідчить, що функціонує цілісна система субсидіарності процедур правового захисту прав місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності, на важливість якого вказував папа римський Пій XI, розкривається через функціонування різних рівнів публічної влади (поверхів), розподіл повноважень між ними у процесі прийняття рішень, їх взаємодії та співпраці у цьому аспекті.

Чітке розмежування повноважень між органами публічної влади, що служить основою для прийняття компетентних рішень правового характеру, доповнюється особливим механізмом їх вирішення, якщо компетенція певного відомства не дозволяє їх вирішити належним чином, через функціонування інших структур, які покликані забезпечити їх ефективне вирішення. Саме тут необхідне не тільки чітке розмежування повноважень, але й використання, доповнення норм однієї сторони нормами іншої сторони, особливо тоді, коли відповідні відносини залишаються неврегульованими правом.

Таким чином, завданням першого етапу реформи місцевої публічної влади доцільно визнати зосеред-

ження діяльності як обласних та районних рад і їх виконкомів, так і місцевих державних адміністрацій на виконанні власних повноважень відповідно до місцевого самоврядування, вирішення пов'язаних з цим проблем. Так, за Конституцією України районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, які призначені представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Законодавство України не визначає ані переліку таких спільних інтересів, ані принципів та порядку, за якими ті чи інші інтереси декількох територіальних громад на певній території мають чи можуть визнаватися спільними та такими, що їх повинні представляти та чи інша районна або обласна рада.

Що ж до державних адміністрацій, то їх структура на цьому етапі має бути суттєво змінена з метою пристосування для виконання виключно власних, тобто державних повноважень. Якщо зіставити повноваження, які нині відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегуються обласними та районними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, та їх власні повноваження відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», то неважко помітити, що перелік останніх значно перевищує делеговані їм повноваження.

На цьому ж етапі можна буде здійснити розмежування повноважень між районними та обласними державними адміністраціями, адже в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» цього не зроблено, лише частково розподіл повноважень між районними та обласними державними адміністраціями можна простежити на підставі аналізу Типових положень про аналогічні підрозділи цих адміністрацій, затверджених Кабінетом Міністрів України. Внаслідок законодавчого розподілу повноважень деякі з них можуть бути визначені як спільні повноваження, решта закріплена або за районними, або за обласними державними адміністраціями.

Тотожність функцій і повноважень органів різного рівня, за оцінками правознавців, є рудиментом радянського типу влади, який все ще залишається у законодавстві України.

Після здійснення цих та деяких інших необхідних заходів можна буде перейти до наступного етапу реформи, що буде пов'язаний з децентралізацією державної влади. Головною проблемою на цьому етапі стане пошук гармонійного балансу між централізацією та децентралізацією. Уявляється достатньо спірним положення про необхідність передачі значної частини державних справ органам місцевої публічної влади вже найближчим часом. Робити це треба обережно і лише після того, як держава і суспільство переконані у реальності оптимістичних прогнозів ініціаторів перерозподілу повноважень органів виконавчої влади на користь органів місцевого самоврядування.

Так, можна зробити висновок, що проблеми реформування системи місцевих органів влади, в тому числі обласних державних адміністрацій, комплексування її висококваліфікованими кадрами, спро-

можними забезпечити економічний і соціальний розвиток, взаємовідносин регіонів і центру набули для нашої держави на початку 90-х років важливого значення.

У реформуванні системи місцевої виконавчої влади передбачено: по-перше, застосувати системно-функціональний підхід, який дасть змогу визначити оптимальну для нашої держави структуру обласних державних адміністрацій; по-друге, відновити для обласних, районних рад право утворювати власні виконавчі органи; по-третє, виключити з напрямків діяльності місцевих державних адміністрацій здійснення повноважень, які делегуються їм відповідними радами; по-четверте, ліквідувати районні державні адміністрації.

Разом з тим, під час реформування цієї системи, зокрема, слід скоротити обсяг повноважень місцевих державних адміністрацій, при цьому надзвичайно важливим є зваженість і врахування усіх заходів реформи, моделювання ситуації в регіонах внаслідок її запровадження, комплексність та синхронність ре-

формування всіх елементів системи територіальної влади, а головне – поетапність її проведення.

На першому етапі реформи з метою пристосування для виконання виключно власних (тобто державних) повноважень має бути суттєво змінена сама структура місцевих державних адміністрацій, здійснено розмежування повноважень між районними та обласними державними адміністраціями.

Завданням другого етапу реформи доцільно визнати питання децентралізації державної влади. Головною проблемою на цьому етапі стане пошук гармонійного балансу між централізацією та децентралізацією. Водночас з вирішенням питань децентралізації державної влади необхідно постійно вишукувати та реалізовувати можливості щодо удосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій через застосування як законодавчих, так і організаційних заходів шляхом усунення недоліків та залучення додаткових резервів для підвищення якості управлінських послуг, які вони надають населенню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сравнительное конституционное право. – М. – 1996. – с. 671.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Под ред. Б.А. Страшуна. – Т.2. – М., 1996. – С. 393–400.
3. Чиркин В.Е. Конституционное право: России и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 421.
4. Динис Г.Г. Международно-правовая основа приграничных отношений СССР с европейскими странами-членами ССВ. Автореф. дис. к. ю. н. – К., 1988. – с. 7–12.
5. Шахматова Т. Органи місцевої влади в світі другого етапу конституційної реформи // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – с. 53.
6. Любченко П. Переваги і недоліки пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад // Право України. – 2006. – № 8. – с. 12.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування // Конституційне законодавство України. – С. 877.
8. Топорнин Б.Н. Европейское право : учебн. – М., 1999. – с. 59.
9. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М., 1995. – с. 11.
10. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування в Україні // Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – с. 647.
11. Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. – 1999. – № 4. – С. 46.
12. Дробуш І. Компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6 (2). – с. 75.
13. Баймуратов М. Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Зб. наук. праць Академії державного управління. Вип. 1. – К., 1999. – с. 302.