

Органи місцевої публічної влади: взаємозв'язок і незалежність

Local public authorities: the relationship and independence

Іван Тулик

Ключові слова:

публічна влада, органи публічної влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, компетенція, повноваження, взаємозв'язок.

Key words:

public authorities, public authorities, local administrations, local authorities, competence, authority, relationship.

Постановка проблеми. Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади й місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему. Конституція 1996 року створила правові основи для розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є центральною й найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Необхідність удосконалення системи розподілу компетенції та повноважень між цими двома інститутами зумовлена низкою чинників.

По-перше, деяким відставанням адміністративно-територіальної реформи, як і власне адміністративної реформи, від процесів політичних і соціально-економічних перетворень в Україні

По-друге, тим, що в зовнішньополітичній сфері одним із пріоритетів політики України залишається європейська інтеграція. Це вимагає від держави приведення її адміністративно-територіального поділу, а також системи розподілу сфер компетенції та повноважень різних його рівнів у відповідність до нормативно-правової бази Європейського Союзу й Ради Європи (зокрема ратифікованої Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування від 1985 р., Рекомендації № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18.09.1998 тощо), а також уже напрацьованого в цій галузі практичного досвіду.

По-третє, тим, що побудова ефективної системи місцевої влади для забезпечення дієвості всієї системи публічної влади в Україні вимагає зваженого та відповідального, фахового підходу до вирішення цього завдання.

Стан дослідження проблеми. Питання вдосконалення системи місцевої публічної влади в Україні вже тривалий час знаходиться в центрі уваги як органів державної влади, так і науковців та експертів. Так, протягом останніх шести-семи років у Міністерстві регіонального розвитку та будівництва було розроблено низку концептуальних і спеціальних документів, зокрема Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України тощо. Однак жоден із цих документів досі не набув статусу нормативно-правового акта¹.

У контексті дослідження значний інтерес становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених, присвячені побудові взаємовідносин між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням, таких як Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк, В. Євдокимов, М. Ісаєв, О. Куленкова, О. Лазор, Л. Ларіна, А. Прудников, Я. Старцев, Р. Туровський, А. Чеканський, В. Чехаріна, В. Шишкін. Процеси адміністративно-територіальних реформ в окремих країнах дослідили А. Антошевський, В. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, С. Карасінський, Ж.-Л. Поже, Р. Хербут і колектив авторів під керівництвом Т. Хорвата.

¹ Концепція адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/43635>.

Метою статті є визначення оптимальної для України в сучасних умовах моделі розподілу сфер компетенції й повноважень між представництвом державної влади в особі місцевих адміністрацій та органами місцевого самоврядування².

Відповідно до поставленої мети, основними завданнями дослідження є такі:

- аналіз основних проблем функціонування політичної системи України, пов'язаних із розподілом компетенції, повноважень і ресурсної бази між державою та рівнями адміністративного поділу;
- аналіз досвіду держав-членів Європейського Союзу щодо реформування державного устрою та, зокрема, розподілу сфер компетенції й повноважень між державою і територіальними громадами, а також взаємодії між, відповідно, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування як їхніми представниками;

Виклад основного матеріалу. Система публічної влади країни складається з державної влади й місцевої публічної влади. Місцева влада – «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв упорядковувати поведінку мешканців цих одиниць і впливати на розвиток місцевого життя»

Основою місцевої публічної влади є органи місцевого самоврядування. Більшість сучасних учених трактує місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється органами місцевого самоврядування, які формуються місцевими жителями, котрі є найбільш зацікавленими в результатах їхньої діяльності. Одним із ключових понять, що розкривають сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність³. Органи місцевого самоврядування мисляться як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки й відповідальність. Ключовими ознаками цієї самостійності є такі:

- формування органів влади «знизу», тобто шляхом прямих виборів членами самоврядної спільноти;
- реальне існування автономних у межах своєї компетенції різних рівнів місцевого самоврядування, а також органів самоорганізації населення та громадського самоврядування з переданим їм колом повноважень і засобів щодо їх реалізації;
- наявність муніципальної власності на землю, тобто власності жителів (громадян) цього місцевого співтовариства на території спільноти.

Місцеве самоврядування має відповідати двом основним соціальним запитам: по-перше, реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами, по-друге, створенню ефективної влади на місцях, здатної задовольняти як життєво важливі потреби населення, так й інтереси загальнодержавного розвитку⁴.

У загальносвітовій практиці моделі місцевого самоврядування розрізняються за тією ознакою, наскільки територіальний рівень управління є вільним від центральної влади в ухваленні рішень і є автономним у використанні відповідних ресурсів для їх реалізації. Важливо, однак, відзначити, що спільними для країн із розвиненими демократичними інститутами є тенденції як до зближення названих моделей місцевого самоврядування, так і до посилення децентралізації управління, в тому числі підвищення автономії місцевого самоврядування, його ролі та впливу на вирішення публічних справ⁵.

На противагу органам місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації – це установи загальної компетенції, через які на рівнях адміністративно-територіального поділу здійснюється центральна виконавча влада.

² Головинська В. Регіональна політика України в контексті євроінтеграції: досвід Польщі / В. Головинська // Збірник наукових праць Української академії державного управління : в 4 ч. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. II. – 2000. – С. 39–46.

³ Батанов О.В. Місцева влада / О.В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 355 с.

⁴ Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : [доповідь Національного інституту стратегічних досліджень] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/14042009/140409.htm>.

⁵ Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / [А.С. Прудников, Л.А. Ларина, М.В. Аксютин и др.] ; под ред. А.С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – 271 с.

Якщо органи місцевого самоврядування вирішують насамперед питання в інтересах членів територіальних громад, то місцеві державні адміністрації – місцеві питання державного значення. Вони є своєрідними «агентами» держави на місцевому рівні та підзвітними органам виконавчої влади вищого рівня.

Розвиток системи взаємодії місцевого самоврядування й системи державного управління часто розглядається через призму таких понять, як деконцентрація й децентралізація.

Під деконцентрацією розуміють організаційний процес, який полягає в переданні прав щодо прийняття рішень представникам центральної влади на місцях. Розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. У межах першої всі повноваження з представництва інтересів центральної влади на місцях належать тільки одному державно-владному суб'єкту (в результаті деконцентрація в центрі подекуди супроводжується концентрацією влади на місцях), у межах другої – на місцевому рівні утворюється декілька «центрів влади» з розподілом обов'язків за галузевим принципом⁶.

Децентралізація полягає в переданні прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам державної влади. У цьому випадку незалежні місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних суспільних послуг населенню та фінансування своєї діяльності⁷.

Загалом взаємодія органів державного управління й органів місцевого самоврядування на різних рівнях територіальної організації публічної влади залежить від моделі системи місцевого самоврядування, що склалася в конкретній країні.

1. Англосаксонська система місцевого самоврядування з країн-членів Європейського Союзу працює у Великобританії, а також Бельгії й Данії. Вона характеризується відсутністю місцевих адміністрацій як таких, натомість адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється центральними органами виконавчої влади⁸.
2. Континентально-європейська модель передбачає співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному й подекуди субрегіональному рівнях, причому державні адміністрації можуть здійснювати прямий чи непрямий вплив на діяльність органів місцевої публічної влади⁹.
3. Північноєвропейська модель. Поширена в країнах відповідного регіону (Швеція, Фінляндія), а також у державах Балтії з їх невеликою територією й кількістю населення (Естонія, Литва). Характеризується послабленням або відсутністю органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, більшість функцій на цьому рівні зосереджена в державних адміністраціях, натомість широко розвинене самоврядування на локальному рівні, тобто на рівні громад¹⁰.

Для ефективної реалізації повноважень органи влади повинні мати достатні матеріальні ресурси, показником чого є наявність власного бюджету. Будь-яке делегування повноважень тим чи іншим органам влади має супроводжуватися делегуванням їм відповідних бюджетних коштів.

Через це держава й територіальні громади, які є її складовими, змушені вступати в міжбюджетні відносини.

Особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються й діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується

⁶ Батанов О.В. Місцева влада / О.В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 355 с.

⁷ Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : [доповідь Національного інституту стратегічних досліджень] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/14042009/140409.htm>.

⁸ Клиненко О.В. Адміністративно-територіальний устрій / О.В. Клиненко // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – С. 17.

⁹ Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / [Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк]. – К. : Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001. – 243 с.

¹⁰ Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.

через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їхній склад, і обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Компетенція являє собою сукупність юридично встановлених функцій і повноважень органу публічної влади, які визначають його місце в системі держави.

Компетенція є правовою категорією для визначення певного обсягу прав і обов'язків (повноважень) органу.

Виділимо, зокрема, такі проблемні питання компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування:

1. Компетенція залишається належним чином не розмежованою, що створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших і виникнення конфліктних ситуацій.
2. Більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання.
3. Місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями.
4. Обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування та сам їх характер є не виправдано великим. Здійснювати більшість делегованих повноважень неможливо автономно від сфери власної компетенції. Тому й контроль, який здійснюють місцеві державні адміністрації за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами¹¹.

Висновки. Державна влада та місцеве самоврядування являють собою складні взаємодіючі системи, які є основними способами реалізації публічної влади народу. Будучи за своєю природою неполітичною, влада місцевого самоврядування ґрунтується на поєднанні державних і громадських начал.

Самостійність місцевого самоврядування не передбачає абсолютної незалежності від держави, водночас не потрібно одержавлювати місцеве самоврядування, включаючи виконавчі органи місцевого самоврядування до системи органів державної влади, оскільки це призведе до спотворення сутності місцевого самоврядування та заміни його державним управлінням на місцях.

Проте при цьому ми не можемо не відмітити того, що як між органами державної влади, так і між органами місцевого рівня, крім різного, є багато спільних рис.

Так, наприклад, спільними рисами є такі:

- органи держави, як і органи самоврядування, здійснюють спільні функції щодо управління суспільством шляхом установлення й гарантування діяльності суб'єктів; їхні повноваження конкретизуються законами та підзаконними актами;
- органи держави й самоврядування передбачені конституційно;
- вони, відповідно до наданих повноважень, приймають рішення нормативного характеру, що в разі їх суперечності Конституції можуть бути скасовані;
- органи держави, як і органи самоврядування, мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми й методи здійснення повноважень;
- рішення, що приймаються цими органами, мають владний характер, певним чином забезпечуються й гарантуються;
- органи держави та органи самоврядування формуються в установленому законом порядку шляхом обрання чи призначення;
- функціонують на основі принципу розподілу повноважень і певним чином взаємодіють у процесі здійснення своїх повноважень.

¹¹ Головинська В. Регіональна політика України в контексті євроінтеграції: досвід Польщі / В. Головинська // Збірник наукових праць Української академії державного управління : в 4 ч. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. II. – 2000. – С. 39–46.

Анотація

Стаття присвячена з'ясуванню питання існування органів публічної влади, зокрема органів місцевого рівня, що в Конституції України представлені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом загалом чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Залежно від форм публічної влади розрізняють органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Разом із тим недостатня врегульованість у законодавстві призвела до того, що однією з важливих проблем сьогодні є питання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ці два явища тісно взаємопов'язані, оскільки в них єдине джерело – воля народу.

Summary

The article is devoted to clarifying the existence of public authorities, including local level that clearly in the Constitution of Ukraine presents local state administrations and local authorities. Public authorities can be done in two ways – directly by the people (people in general or local communities), or through the relevant institutions, which are called by public authorities. Depending on the form of public authorities distinguish between public authorities and local governments. However, lack of regulated legislation led to the fact that one of the major problems today is the problem of the relationship of state and local governments. These two phenomena are closely interrelated, since they only source - the will of the people.

Використана література:

1. Брагинский М.И. Договорное право / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М. : Статут, 2000. – Кн. 2 : Договоры о передаче Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід / В. Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : збірник матеріалів та документів / наук. редактор М. Пухтинський. – С. 245–251.
2. Батанов О.В. Місцева влада / О.В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – С. 355.
3. Головинська В. Регіональна політика України в контексті євроінтеграції: досвід Польщі / В. Головинська // Збірник наукових праць Української академії державного управління : в 4 ч. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. II. – 2000. – С. 39–46.
4. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / [Я. Гонцяз, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк]. – К. : Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001.
5. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції / Ж.-Ф. Девемі // Збірник наукових праць Української академії державного управління : в 4 ч. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. II. – 2000. – С. 77–82.
6. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
7. Клиненко О.В. Адміністративно-територіальний устрій / О.В. Клиненко // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – С. 17.
8. Концепція адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/43635>.
9. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : [доповідь Національного інституту стратегічних досліджень] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/14042009/140409.htm>.
10. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / [А.С. Прудников, Л.А. Ларина, М.В. Аксютин и др.] ; под ред. А.С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – 271 с.

Іван Тулик,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*