

самоврядування, в основі якого децентралізація прийняття рішень із питань, які потребують безумовного врахування місцевих умов, прийомів, методів підходу до справи. Крім того, місцеве самоврядування є необхідним як одна з форм здійснення політичних прав і свобод громадянина.

Сьогодні цілком очевидне те, що місцеве самоврядування, в якому закладено глибокі традиції соборності, повинно бути відроджене на принципово новій основі і стати одним із фундаментальних принципів будівництва вітчизняних інститутів представницької демократії. Як свідчить досвід багатьох демократичних країн, раціональний розподіл повноважень і відповідальності на місцях між органами муніципального управління і представницького самоврядування дає змогу забезпечити найбільш ефективну взаємодію цих структур, засновану на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних і економічних інтересів у межах закону.

Отже, суть філософії місцевого самоврядування ХХІ ст. відбивається в тому, що територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування не є органом державної влади і управління. Це насамперед місцевий колектив, тобто самі люди, які складають населення адміністративно-територіальних одиниць. Сучасна демократична держава має не тільки визнавати можливість існування у ній місцевого самоврядування, а й усіляко підтримувати його та сприяти подальшому розвитку, оскільки без нього сьогодні неможливо уявити громадянське суспільство взагалі.

Г. В. Чапала, аспірант Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення

Трансформації державно-правових інституцій, що тривають сьогодні в Україні і мають на меті побудову оптимальної їх системи, зачіпають майже всі сфери здійснення влади. На місцевому рівні ці процеси стосуються публічної влади, бо тут поряд існують дві її підсистеми: державна влада і муніципальна влада, які реалізуються відповідно органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Існування цих двох систем стало наслідком реформування державної влади на регіональному рівні і викликає певні труднощі.

Із теорії відомо, що публічна влада як різновид політичної влади передбачає наявність особливого апарату, який являє собою певне суспільство, власної матеріальної бази, території та характеризується обов'язковістю рішень її суб'єктів для всього населення цієї території. Слід підкреслити, що і державна влада, і місцева влада в Україні мають свої власні конституційні засади. Владу місцевої громади відокремлено від державної відповідно до ст. 5 Конституції України і, маючи всі вищезазначені ознаки, обидві вони складають різновиди публічної влади.

¹ Див.: Зібрання законодавства України (Серія 3). – 2001. – № 5. – Ст.

Існуючий конституційний розподіл державної влади і місцевого самоврядування на дві самостійні владні системи має під собою практичну основу. Кожна з цих систем має специфічні, належні лише їй ознаки та функції. Так, місцеві державні адміністрації — це спеціально створені урядові органи, наділені повноваженнями щодо здійснення державної влади на місцях. На противагу їм органи місцевого самоврядування покликані відстоювати лише інтереси місцевої громади. Тому одночасне існування цих двох систем можна вважати доцільним.

Така структура влади на місцевому рівні, до речі, існує і в розвинутих країнах світу, але специфічним є те, що державні адміністрації в Україні здійснюють не лише контрольню-наглядові функції, а й широке коло повноважень по управлінню на відповідній території. Більш послідовну, наближену до стандартів розвинутих країн світу позицію щодо розмежування повноважень місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування займав Закон України «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 року¹.

Наслідком того, що вказані підсистеми діють майже паралельно у спільному просторі, є проблема розмежування їх повноважень.

Конституція України (ст. 140) до органів місцевого самоврядування відносить сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також окремо як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, розглядає районні та обласні ради. Виконавчими органами сільських, селищних, міських чи районних у містах у разі їх створення рад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (ст. 11) є виконавчі комітети, відділи, управління та деякі інші². Отже, кожен з цих органів, відповідно до Конституції, є органом місцевого самоврядування. Безпосередньо повноваження органів місцевого самоврядування, що складають його організаційно-правову основу, детально викладені у розділі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

336.

© Чапала Г. В., 2002

Аналіз положень цього Закону порівняно з іншими дозволяє стверджувати, що проблему розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на законодавчому рівні не вирішено. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації»¹ не тільки не сприяють усуненню протиріч з цього приводу, а й навпаки загострюють їх.

По-перше, це стосується повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які закріплено в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон визначає ці повноваження відповідно до галузевої приналежності (статті 27–40). Зіставлення цих норм з нормами Закону «Про місцеві державні адміністрації», які визначають компетенцію державних адміністрацій, вказує, що деякі з повноважень цих органів дублюються. Так, у сфері соціально-економічного розвитку забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів є одночасно повноваженням і виконавчих органів відповідних рад (ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), і місцевих державних адміністрацій (ст. 17 Закону «Про місцеві державні адміністрації»). Це ж стосується забезпечення виконання місцевого бюджету (відповідно статті 28 та 18).

Але ще більше недоліків знаходимо у правовому регулюванні повноважень, які відповідно до законодавства районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям, та повноважень, що делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Вказані закони також дублюють значну частину цих повноважень. Так, згідно з п. 1 ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань є повноваженням, яке ради делегують відповідним державним адміністраціям. Закон же «Про місцеві державні адміністрації» (п. 1 ст. 17) відносить розроблення проектів програм соціально-економічного розвитку і подання їх на затвердження відпо-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335.

відній раді, до повноважень місцевих державних адміністрацій вже як власних, а не делегованих.

Така ж ситуація має місце і з багатьма іншими повноваженнями вищезазначених систем. Це стосується в цілому забезпечення економічного і соціального розвитку регіону, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечення розвитку науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту; сприяння інвестиційній діяльності; об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій і населення, бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та ремонт об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів; організації охорони, реставрації, використання пам'яток архітектури і містобудування; здійснення заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, залучення до цих робіт підприємств, установ, організацій та населення та деяких інших.

Крім того, відповідно до ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень районних та обласних рад, які вони делеguють місцевим державним адміністраціям, належить затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань щодо транзитного пасажирського транспорту (п. 8), однак, відповідно до ст. 30 цього ж Закону, це саме повноваження віднесено до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (п. 10). Не менш яскравим прикладом неузгодженості є те, що, наприклад, повноваження зі сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території, згідно з до ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», делеguються районними чи обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, і поряд з цим вони є повноваженнями, які делеговані виконавчим органам сільських, селищних, міських рад на підставі ст. 28 цього ж Закону. Хоча можливо це переважно стосується розмежування сфер функціонування місцевого та регіонального самоврядування.

Відокремлене положення повноважень, що делеguються місцевим державним адміністраціям обласними і районними радами, підкреслено у ст. 1 Закону «Про місцеві державні

адміністрації», відповідно до якої «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою». При цьому місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині делегованих їм повноважень, відповідно до ст. 118 Конституції. Тому закріплення у статтях 13–22 Закону «Про місцеві державні адміністрації» деяких із делегованих повноважень як власних не має ніяких підстав та не може бути логічно обгрунтованим.

Отже, існуюча ситуація потребує свого вирішення. Зараз пропонуються різні підходи до усунення протиріч у цій сфері. Це і внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» з метою виключення можливості виникнення спорів між суб'єктами місцевої влади. Пропонується також застосування різних засобів вирішення таких спорів, зокрема їх судовий розгляд¹. Йдеться і про позасудові способи вирішення компетенційних спорів: шляхом укладання договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя, проведення нарад, утворення спеціальних комісій для узгодження спірних питань, здійснення особистих контактів посадових осіб місцевих державних адміністрацій та представників територіальних громад, тобто налагоджування певних відносин між цими системами².

Звісно, першочергове значення має, власне, усунення протиріч на законодавчому рівні, однак у цій ситуації йдеться не лише про недогляд законодавця, оскільки проблему не вирішено і на науковому рівні. Сьогодні науковці так і не визначили, чого слід чекати від кожної з систем влади, що розглядаються. Дійсно, всі науковці згодні з тим, що чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є вкрай необхідним, оскільки дозволить уникнути протистоянь та спорів на цьому

² Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

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

¹ *Голосніченко І.* Розмежування компетенції між місцевими органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням і судове вирішення спорів між ними // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 101.

рівні. Але для того, щоб вирішити це питання концептуально, необхідно дійти згоди стосовно того, що являє собою місцеве самоврядування, яка його соціальна природа.

Тобто ми повертаємося до питання співвідношення місцевого самоврядування з державною владою взагалі і власне до державницької та громадівської концепцій місцевого самоврядування. Звісно, можна говорити, що ця проблема є абстрактною та надуманою, але чи можна розподілити повноваження, не усвідомлюючи реальних можливостей систем, що конструюються. Саме від цього залежить характер і обсяг повноважень, якими наділяється один суб'єкт і відповідно позбавляється інший. Спираючись на положення громадівської концепції, можна було б вимагати надання органам місцевого самоврядування усїєї повноти влади у вирішенні питань місцевого значення. Державницька ж концепція майже обґрунтовує ситуацію, що склалася, оскільки допускає будь-яке співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, хоча при цьому, звісно, не виключає необхідності вдосконалення існуючого нормативно-правового матеріалу. Цікавими в цьому відношенні виглядають положення громадівсько-державницької концепції місцевого самоврядування, відповідно до якої справи, що покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, поділяються на «власні» та «делеговані»¹. Якщо при вирішенні «власних» справ органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно й незалежно від державних органів, підкоряючись тільки закону, то вирішення «делегованих» справ повинно здійснюватися під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Як наслідок, і саме питання делегування повноважень пов'язане з природою місцевого самоврядування. Адже делегування органами місцевого самоврядування деяких своїх повноважень органам виконавчої влади є зрозумілим та обґрунтованим лише з позицій громадівської теорії місцевого само-

² Камто В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 37–38.

¹ Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 71; Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних

врядування. У цьому випадку місцева громада як самостійний суб'єкт та джерело муніципальної влади делегує частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади. Хоча констатувати щодо реального втілення цієї концепції в нормах, що регулюють делегування повноважень районними та обласними радами місцевим державним адміністраціям було б некоректно, оскільки конструкція цих норм не передбачає можливості вільного вибору з боку рад. Але якщо розглядати місцеве самоврядування лише як варіант децентралізації державної влади з передачею частини її повноважень органам місцевого самоврядування, тобто виходити з державницької теорії, то зворотнє делегування цих повноважень органам виконавчої влади виглядає взагалі незрозумілим.