
С. Г. Серьогіна, кандидат юридичних наук,
доцент, завідувача сектором НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади на місцевому рівні в аспекті конституційної реформи

Механізм публічної влади являє собою цілісне, системне, багаторівневе утворення, що охоплює форми безпосередньої демократії та сукупність державних і муніципальних органів. У сучасному, високоорганізованому суспільстві, якими б розвиненими не були інститути виборів, референдумів чи інших форм безпосереднього народовладдя, головна роль у здійсненні поточного управління залишається за інституційною складовою вищезгаданого механізму у вигляді державного апарату і системи органів місцевого самоврядування. За даних умов ефективність публічного володарювання значною мірою залежить від якості інституційно-функціональної організації публічної влади. При цьому, враховуючи системні зв'язки між двома підсистемами публічної влади, будь-які більш-менш значні зміни в державному апараті мають відобразитися й на системі місцевого самоврядування, аби забезпечити відповідність та узгодженість між ними.

Конституційна реформа, здійснена упродовж 2004-2006 рр., суттєво оновила форму правління Української держави, спричи-

нила істотні зміни в інституційно-функціональній організації державної влади. Левова частка здійснених реформ стосувалася організації державної влади на її вищому, політичному рівні, зокрема розподілу повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Водночас територіальна організація публічної влади була залишена майже без змін, що призвело, на думку переважної більшості фахівців, до диспропорцій і розбалансування в інституційно-функціональній організації публічної влади. Логіка подальших реформ вимагає усвідомлення того, що зміни, які відбулися, є лише першим етапом повномасштабної конституційної реформи. Другим її етапом має стати удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади на місцях — на рівні адміністративно-територіальних одиниць, система яких, до речі, також має бути переглянута з урахуванням сучасних реалій. Зазначені обставини зумовлюють актуальність та суспільно-політичну загостреність проблем наукового осмислення тих реформ, які необхідно здійснити в інституційно-функціональній організації влади, та критичного аналізу тих законодавчих пропозицій, що є на сьогодні предметом розгляду в парламенті та серед широких кіл громадськості.

За даних умов законопроект «Про внесення змін до Конституції України» (Законопроект № 3207-І), ухвалений Верховною Радою України у грудні 2004 р., уточнений у грудні 2005 р. і направлений до Конституційного Суду України для надання висновку¹, виглядає як цілком закономірна й адекватна відповідь парламенту на виклики сьогодення. Детальний і всебічний аналіз цього документа був здійснений багатьма авторами, оприлюднений у багатьох статтях та виступах на науково-практичних конференціях. Активну участь в обговоренні другого етапу конституційної реформи взяли провідні вітчизняні державознавці, серед яких М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та інші знані фахівці. Проте проблематика конституційної реформи є настільки широкою й багатогранною, що в ній завжди залишається місце для нових поглядів і концепцій.

¹ Постанова Верховної Ради України від 23 грудня 2005 р. № 3288-IV «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 14. — Ст. 124.

Метою даної статті є критичний аналіз існуючої системи органів публічної влади на місцях та основних положень законопроекту № 3207-І з точки зору удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади, тобто з позицій збереження того курсу реформ, який був започаткований у 2004 р., та забезпечення органічної єдності, цілісності та високої ефективності державного апарату в органічному зв'язку із системою місцевого самоврядування.

Перш за все слід зауважити, що наявний у законопроекті № 3207-І ступінь деталізації правових норм, особливо щодо статусу місцевих державних адміністрацій, не дає змоги зробити однозначний висновок стосовно прогнозованого рівня ефективності загального механізму функціонування системи публічної влади на місцях. Адже, виходячи з функцій місцевих державних адміністрацій, закріплених у передбаченій законопроектом новій редакції ст. 119 Конституції, важко встановити специфіку їх правового статусу — будуть це суто контрольні органи виконавчої влади, чи представники Президента й Кабінету Міністрів на місцях, чи місцеві органи виконавчої влади. Оскільки зазначеною статтею до функцій місцевих державних адміністрацій пропонується віднести лише 1) здійснення контролю за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади; 2) здійснення взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; 3) інші, визначені законом повноваження, то й більш чітко встановлення правової природи цих органів значною мірою залежатиме від тих приписів, що міститимуться у законах України, насамперед у Законах «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Крім того, на наш погляд, запропонована законопроектом редакція п. 1 ч. 1 ст. 119 Конституції України про здійснення місцевими держадміністраціями контролю тільки за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади, необгрунтовано звужує обсяг контрольних повноважень, які матимуть місцеві держадміністрації. Цей контроль здійснюватиметься у системі органів виконавчої влади, головним функціональним призначенням яких

є виконання не лише законів України, а й актів Президента України, Уряду та центральних органів виконавчої влади. При здійсненні контрольних повноважень доволі важко буде здійснювати розмежування контролю за виконанням окремо законів України і окремо актів Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Навряд чи є раціональним розмежування видів контролю між різними органами влади залежно від юридичної сили тих актів, виконання яких контролюється, тим більше, якщо врахувати той факт, що місцеві держадміністрації з моменту свого заснування традиційно здійснювали контроль за виконанням актів Президента, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Водночас закріплення контрольної функції місцевих державних адміністрацій у тому вигляді, як це передбачено законопроектом, поставить на порядок денний питання про необхідність розмежування їх контрольних функцій і повноважень з органами прокуратури.

Дещо некоректно сформульована у законопроекті нова редакція п. 2 ч. 1 ст. 119 Конституції України, згідно з яким місцеві державні адміністрації здійснюють взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. На наш погляд, місцеві державні адміністрації не можуть здійснювати взаємодію самостійних місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, вони можуть лише забезпечувати чи сприяти такій взаємодії. Водночас повноваження щодо забезпечення взаємодії місцевої державної адміністрації з органами місцевого самоврядування законопроект не містить.

Запропонована у законопроекті редакція ч. 3 ст. 143 Конституції передбачає, що органам місцевого самоврядування в межах і порядку, встановлених законом, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Однак питання про те, які органи державної влади будуть здійснювати контроль за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, законопроектом не врегульований. На сьогодні значену функцію здійснюють місцеві державні адміністрації, однак нова редакція п. 1 ч. 1 ст. 119 Конституції, передбачена законопроектом, не надає їм такої можливості. Зрештою, це може

привести, з одного боку, до конкуренції між різними органами державної влади за право контролю за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, а з іншого боку — до істотного послаблення загального рівня державного контролю в цій сфері.

На наш погляд, місцеві держадміністрації повинні здійснювати контроль за належним виконанням актів Президента, уряду та центральних органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями на відповідній території. Крім того, місцеві держадміністрації мають здійснювати виконавчу владу в тих сферах, які не можуть бути делеговані місцевому самоврядуванню. Доцільно було б визначити безпосередньо в Конституції певний перелік найважливіших, «родових» повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, щоб у статутних та галузевих законах, зберігаючи цілісність і послідовність правового регулювання, можна було деталізувати їх, надавши компетенції цих органів юридично завершеного, несуперечливого вигляду.

Реформування інституційно-функціональної організації публічної влади на місцях повинно бути спрямоване і на вдосконалення закріпленої Конституцією системи місцевого самоврядування. На думку переважної більшості науковців та муніципальних службовців стратегічним напрямком подолання наявних у цій системі проблем є подальша децентралізація влади, перенесення «центру тяжіння» у справі надання управлінських послуг якомога ближче до місцевих жителів. Оскільки лівову частку місцевих справ територіальні громади вирішують не безпосередньо, а через органи місцевого самоврядування, то вказана проблема об'єктивно переходить у площину оптимізації існуючої системи органів місцевого самоврядування та їхніх взаємовідносин з органами державної влади.

Перш за все, реформування потребує регіональний рівень місцевого самоврядування. Це цілком узгоджується з вимогами Ради Європи до України щодо приведення національного законодавства у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування. Впровадження гарантованого Європейською хартією

принципу організаційної самостійності визначає можливість представницьких органів місцевого самоврядування мати свої виконавчі органи. Але чинне законодавство України значно обмежує її для сільських, селищних, міських, районних у місті рад та взагалі не передбачає для обласних і районних рад. Закріплене Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» за сільськими, селищними, міським радами право самостійного формування власних виконавчих органів на практиці суттєво обмежене низкою підзаконних урядових актів.

Відсутність виконавчих органів обласних і районних рад, делегування відповідних функцій місцевим державним адміністраціям порушує принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Слід констатувати, що на сьогодні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одних і тих самих галузях суспільного життя. Дублювання управлінських функцій створює підстави для втручання одних органів в діяльність інших, виникнення численних конфліктів між ними. Виключення їх вимагає законодавчого визначення критеріїв і чіткого розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, врегулювання процедури передачі, реалізації та контролю виконання делегованих повноважень. При цьому має забезпечуватися оптимальне поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, максимальне наближення управлінських послуг до їх безпосередніх споживачів.

Взаємовідносини між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування повинні мати паритетний характер і базуватися на міжнародно-правових принципах, які гарантують: неможливість скасування або обмеження повноважень органів місцевого самоврядування з боку центральних або регіональних органів державної влади, якщо це не передбачено законом; право органів місцевого самоврядування пристосовувати свою діяльність до місцевих умов при виконанні повноважень, делегованих центральними або регіональними органами державної влади; обов'язковість проведення консультацій з органами місцевого самоврядування в процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо їх стосуються; будь-

який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки за процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом; будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення законності та конституційних принципів; домірність заходів контрольного органу важливості інтересів, які він має охороняти.

Таким чином, необхідною умовою забезпечення ефективного управління на місцях є запровадження повноцінного регіонального самоврядування. Як передбачає законопроект № 3207-1, районним і обласним радам буде надане право утворювати власні виконавчі органи, однак це об'єктивно поставить на порядок денний питання про здійснення широкої «інвентаризації» статутного й галузевого законодавства в аспекті розширення повноважень районних та обласних рад порівняно із сьогоdnішнім їх закріпленням у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Не вирішує законопроект і проблему функціонування районних у місті рад. Законодавче регулювання з цього питання є нечітким і непослідовним, що негативно позначається на практиці здійснення місцевого самоврядування у містах з районним поділом, створює додаткову напругу у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування. Органи міського та районного в місті самоврядування безпосередньо стикаються з проблемами розподілу повноважень та комунальної власності, побудови міжбюджетних відносин, забезпечення єдності управління містом. Хоч можливість утворення районних у місті рад законопроектом і передбачена, однак норму абз. 3 п. 8 розділу XV «Перехідних положень» Конституції, яка встановлює, що ці органи здійснюють свої повноваження відповідно до закону, пропонується виключити. На наш погляд, оскільки існуюча модель міського управління призводить до конкуренції компетенції органів місцевого самоврядування, не сприяє ефективному вирішенню питань соціально-економічного розвитку міст, вона потребує свого вдосконалення. Розв'язання зазначених проблем може бути здійснено на законодавчому рівні шляхом встановлення чітких критеріїв районування міст, а також правового врегулювання взаємовідносин між органами міського і районного в місті управління.

Як засвідчує світовий досвід, територіальна організація публічної влади на конституційному рівні ніколи не закріплюється детально; в Основному Законі вона визначається тільки на рівні загальних принципів та елементів загальної системи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це дає законодавцеві «простір для маневру» в законодавчому полі, для оперативного реагування на швидкоплинні потреби суспільства шляхом внесення змін до статутного та галузевого законодавства. Тим більше, що у світі існує чимало моделей територіальної організації влади, кожна з яких може бути більш чи менш ефективною з огляду на вплив багатьох інших факторів суспільно-політичного, соціально-економічного та навіть ментально-ідеологічного характеру. Ефективність системи можна відчутти й оцінити належним чином тільки через практику її функціонування, а не апіорним шляхом.

Тому внесення змін до Конституції щодо вдосконалення системи організації влади на місцевому рівні повинно йти паралельно зі створенням необхідної законодавчої та підзаконної бази, накопиченням правозастосовної практики, поширенням передового досвіду муніципального управління тощо. Перспективним виглядає поетапне запровадження реформи територіальної організації влади: спочатку у вигляді експерименту на рівні декількох адміністративно-територіальних одиниць, і тільки потім, за наявності позитивних результатів, — поширювати цей досвід на всю територію України. Це забезпечить країну від поспішних та недостатньо обґрунтованих рішень, дасть змогу уникнути прикрих помилок і нераціонального витрачання трудових, інтелектуальних та матеріально-фінансових ресурсів.

Проведене дослідження дає підстави для наступних висновків:

1. Конституційна реформа має бути продовжена; її головний акцент слід перенести із загальнодержавного на місцевий рівень інституційно-функціональної організації публічної влади.

2. Запроваджувані зміни мають здійснюватися планомірно й поступово, аби не допустити дезорганізації всередині державного апарату та в системі місцевого самоврядування, попередити ситуацію «анархо-демократії» та паралічу влади, як це було на

початку 90-х років. Обов'язково слід зберегти і по можливості зміцнити системні зв'язки між усіма підсистемами публічного володарювання, зберегти керованість суспільно-політичних процесів, гарантувати територіальну цілісність України, неухильне додержання чинного законодавства, конституційних прав і свобод громадян.

3. Необхідно насамперед визначитися у концептуальних моментах реформи, серед яких функціональна спрямованість місцевих держадміністрацій та розмежування предметної підвідомчості між органами місцевого самоврядування кожного рівня, межі та порядок делегування повноважень тощо.

4. Порядок формування органів публічної влади на місцях має чітко відповідати їх функціональній спрямованості, а також місцю й ролі кожного з них у загальній системі.

5. Повноваження органів публічної влади на місцях мають бути визначені чітко, конкретно, без дублювання чи конкуренції, а їхній обсяг має відповідати реальній спроможності відповідних органів.

Пошук конкретних варіантів вирішення означених концептуальних проблем конституційної реформи в аспекті інституційно-функціональної організації публічної влади на місцях є важливим напрямком подальших досліджень у даній сфері.