

УДК 342.51(477)

М. М. Добкін**Упорядкування взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад**

Охарактеризовано досвід формування та практики взаємовідносин і взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних громад, а також визначено засади і напрямки подальшого вдосконалення їх діяльності у вирішенні питань місцевого управління на відповідній території.

Побудова в Україні сучасної демократичної, соціальної, правової держави є складним процесом державного будівництва та суспільного розвитку, що, крім іншого, включає в себе формування та вільне функціонування всіх інститутів громадянського суспільства. Одним із таких невід'ємних інститутів, існування якого покликано забезпечувати найширшу участь населення у вирішенні питань організації їх життя, є місцеве самоврядування, що визнається та гарантується ст. 7 Конституції України [1]. Разом з тим необхідність впровадження в життя Конституції та законів України, державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 119 Конституції України, обумовлює формування та діяльність на відповідній території також і місцевих державних адміністрацій. Таким чином, специфіка правового регулювання суспільних відносин на місцевому рівні полягає в його здійсненні різними гілками публічної влади – з одного боку, місцевими державними адміністраціями як місцевими органами виконавчої влади, а з іншого – органами місцевого самоврядування як уповноваженими органами відповідних територіальних громад. З огляду на це дуже актуальним є упорядкування взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад.

Передусім зазначимо, що питання організації діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у науці вже розглядалися такими вченими як С. Г. Давтян [2], А. М. Онупрієнко [3; 4], Т. О. Проценко [5], О. І. Сушинський [6], Ю. З. Торохтій [7] та ін. Разом з тим дослідження саме організаційно-правих засад співпраці та взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в аспекті організації та здійснення місцевого управління, незважаючи на їх актуальність, не проводились. Тому завданням цього дослідження є визначення на основі

аналізу досвіду формування та практики взаємовідносин і взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних громад як безпосередньо, так і в особі органів місцевого самоврядування, засад і напрямків подальшого вдосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій і територіальних громад.

Складність взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та територіальних громад в особі утворених ними органів місцевого самоврядування загалом зумовлена все ще недостатнім розвитком інституту місцевого самоврядування в Україні та відсутністю остаточного розуміння його сутності та правової природи, а також співвідношення з державною владою.

Відтак, можна сформулювати щонайменш два основні напрямки розбудови взаємин місцевих державних адміністрацій та територіальних громад залежно від особливостей сприйняття статусу та походження місцевого самоврядування в Україні. Перший ґрунтується на державницькій теорії місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування розглядається як форма місцевого державного управління, а повноваження територіальної громади своїм джерелом мають державну владу. Таким чином, взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування мали б вибудовуватись виходячи з єдності їх походження, владної підпорядкованості та чіткого розмежування сфер відання.

Певної специфікації взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади і територіальних громад вимагають й інші теорії місцевого самоврядування, зокрема такі, як громадсько-господарська теорія, теорія муніципального дуалізму, теорія соціального обслуговування та ін.

Однак інша базисна концепція розвитку відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад обумовлюється саме громадською теорією місцевого самоврядування, згідно з якою влада територіальної громади незалежна від державної влади, а її органи не належать до державного апарату. Як нами вже зазначалося, саме такий підхід знайшов своє відображення у законодавстві України, що вимагає запровадження формату партнерських відносин між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування, законодавчого забезпечення відповідних форм і механізмів їх співпраці при здійсненні своїх повноважень, а також поєднання гарантій їх незалежності і самостійності із заходами взаємного контролю. Отже, на нашу думку, в основі упорядкування відносин та забезпечення ефективної та злагодженої співпраці місцевих державних адміністрацій і територіальних

громад в Україні мають братися до уваги положення саме теорії вільної громади.

Крім того, на визначенні особливостей взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та територіальних громад позначається також і різновид запровадженої моделі місцевого самоврядування. Як відомо, англосаксонська модель місцевого самоврядування взагалі виключає будь-яку можливу взаємодію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади хоча б тому, що останні на субнаціональних рівнях управління взагалі не створюються [8]. Істотну роль у неупорядкованості та суперечливості взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні відіграла діюча доволі тривалий час в Українській РСР радянська модель квазісамоврядування, що ґрунтувалась на розумінні Рад народних депутатів як органів державної влади та відсутності реального місцевого самоврядування. І саме перехід від радянської до романо-германської моделі місцевого самоврядування лежить в основі актуальних процесів впорядкування взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад.

Відтак, визначення засад їх взаємовідносин має здійснюватись з урахуванням таких рис романо-германської моделі: поєднання місцевого самоврядування і місцевого управління, здійснення місцевими органами виконавчої влади адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, негативний принцип правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Хоча, з іншого боку, наразі відповідно до ч. 3 ст. 24 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [9] до них застосовується позитивний принцип правового регулювання, який в аспекті їх взаємовідносин з місцевими державними адміністраціями зумовлює їх більшу нормативну визначеність, що сприятливо позначається на стані упорядкованості відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад.

Першочерговим в аспекті упорядкування взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування постає визначення генеральних напрямків таких відносин. Як уявляється, такими є взаємодія під час виконання ними власних повноважень; передача, виконання та контроль за виконанням делегованих повноважень; співпраця під час виконання спільних повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

При цьому, визначаючи напрямки їх взаємовідносин, необхідно встановити відповідне коло суб'єктів, із якими місцеві державні адміністрації взаємодіють під час реалізації своєї ком-

петенції. Це обумовлено, у першу чергу, тією особливістю, що ч. 2 ст. 2 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР передбачає можливість здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Однак зауважимо, що незалежно від безпосереднього суб'єкта та форми взаємодії з місцевими державними адміністраціями такі відносини у політичному сенсі існують між місцевими державними адміністраціями та територіальними громадами, що можуть бути представлені органами місцевого самоврядування. Чільне місце в системі органів місцевого самоврядування в аспекті взаємовідносин з місцевими державними адміністраціями посідають саме відповідні ради, зокрема обласні та районні ради, що чітко простежується у чинному законодавстві. Вважаємо, що з огляду на паритетність та належність до різних видів публічної влади партнерський характер відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад може вибудовуватись тільки через обласні та районні ради, що зумовлюється однаковою територіальною основою місцевих державних адміністрацій та обласних і районних рад, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [9] та ч. 1 ст. 1 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV [10]. Більше того, передача та здійснення делегованих повноважень, що є істотним предметом взаємодії місцевих державних адміністрацій і територіальних громад згідно зі ст. 1 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР також відбувається саме через обласні та районні ради. Тому підкреслимо, що пріоритетним напрямком вдосконалення комунікації органів виконавчої влади на місцях і територіальних громад є впорядкування відносин місцевих державних адміністрацій та обласних і районних рад.

Визначаючи проблемність існуючої моделі відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад, маємо підкреслити досить тривале викривлення формату таких взаємовідносин, що виражається, з одного боку, у надмірній залежності органів місцевого самоврядування від місцевих державних адміністрацій та з іншого – відсутності будь-яких дієвих засобів впливу територіальних громад на діяльність місцевих державних адміністрацій.

Так, наприклад, згідно з п. 25 Положення про місцеву державну адміністрацію, затвердженого Указом Президента України від 14.04.1992 № 252 [11], місцеві державні адміністрації уповноважувались контролювати діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання законодавства України. Крім цього, відповідно до ч. 4 ст. 7 Закону

України від 05.03.1992 № 2167-ХІІ, встановлювалась одностороння відповідальність голів виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад перед відповідним Представником Президента України як головою відповідної місцевої державної адміністрації за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій [12], тоді як аналогічний принцип відповідальності місцевих державних адміністрацій за виконання делегованих їм відповідними радами повноважень не передбачався. Така сама односторонність простежується й у підзвітності голів виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад перед відповідним Представником Президента України, який до того ж міг порушувати перед відповідною радою питання про звільнення з посади голови виконавчого комітету як захід відповідальності за неналежне виконання делегованих державних повноважень відповідно до п. 27 Положення від 14.04.1992.

Усе це вказує на очевидне викривлення у розумінні формату та характеру взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад, що обумовлює запровадження при сьогоdnішньому впорядкуванні їх взаємовідносин принципу взаємної відповідальності і, передусім, за виконання делегованих повноважень. При цьому, згідно з ч. 6 ст. 118 Конституції України та ч. 2 ст. 11 ч. 8 ст. 51 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР, на нормативному рівні передбачено лише підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій та відповідних органів місцевого самоврядування у частині здійснення делегованих повноважень. Однак зважаючи на те, що компетенція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає цілісний комплекс заходів із регулювання суспільних відносин і соціально-економічного та культурного розвитку на відповідній території, такий принцип взаємної відповідальності має дістати поширення на весь обсяг повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування.

Іншим основним принципом упорядкування взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад є неприпустимість втручання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у діяльність один одного. При цьому логічною є необхідність відмежування втручання у сферу виключної компетенції відповідного органу від сприяння успішній реалізації його повноважень, що також варто відзначити як невід'ємну складову нормалізації взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад. Під сприянням діяльності органу державної влади слід розуміти вчинення активних цілеспрямованих дій зі створення позитив-

них, сприятливих умов для прийняття уповноваженим суб'єктом рішень та наступного впровадження їх у життя в порядку, встановленому чинним законодавством України [13]. Однак наразі чи не єдиним прикладом такого сприяння, яке до того ж відбувалось в односторонньому порядку, є передбачене п. 24 Положення від 14.04.1992 повноваження місцевих державних адміністрацій щодо сприяння органам місцевого і регіонального самоврядування у вирішенні питань економічного і соціального розвитку територій, зміцнення економічної та фінансової бази місцевого і регіонального самоврядування. Тому з огляду на припинення вищезазначеної практики вбачаємо за доцільне в порядку упорядкування місцевих державних адміністрацій і територіальних громад нормативне вираження такого напрямку їхніх взаємовідносин, як взаємне сприяння виконанню ними власних повноважень.

Зазначимо, що ще на початковому етапі формування системи взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у п. 26 Положення від 14.04.1992 було закріплено правило неприпустимості втручання місцевих державних адміністрацій у компетенцію органів місцевого самоврядування, згодом підтверджене й ч. 4 ст. 35 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV. Більше того, зазначений принцип у рамках впровадження громадської теорії місцевого самоврядування навіть набув статусу спеціальної гарантії місцевого самоврядування в Україні (ст. 20, ч. 2 ст. 71 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР).

При цьому акцентуємо увагу на відсутності подібних норм заборон щодо втручання органів місцевого самоврядування у діяльність місцевих державних адміністрацій. Позиція щодо нібито неможливості такого втручання з боку органів місцевого самоврядування, яка ґрунтується на відсутності в них ефективних засобів впливу, не може визнаватись прийнятною. Підкреслимо, що органи місцевого самоврядування, навіть попри регламентованість засад їх організації та діяльності переважно державою, належать до іншого, незалежного від державної, виду публічної влади – муніципальної влади, яка має єдине з державною владою джерело – народ України та саме від нього, а не держави, набуває повноважності, а її органи є рівними у своїх відносинах з державним апаратом. Крім цього, у практиці відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад, відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України від 05.03.1992 № 2167-XII [12], раніше вже встановлювалась заборона на втручання органів місцевого самоврядування у діяльність Представника Президента України як голови відповідної місцевої державної адміністрації. З огляду на вищезазначене та в

контексті положень ч. 2 ст. 19 Конституції України вбачаємо нагальну необхідність у правовій забороні втручання органів місцевого самоврядування у діяльність місцевих державних адміністрацій.

Крім цього, як окремий напрямок діяльності місцевих державних адміністрацій п. 6 ч. 1 ст. 119 Конституції України передбачено забезпечення ними на відповідній території взаємодії з органами місцевого самоврядування. Разом із тим варто зазначити, що взаємодія з органами місцевого самоврядування сама по собі є не стільки певним завданням місцевих державних адміністрацій, скільки однією з форм, за допомогою якої реалізується компетенція місцевих державних адміністрацій. При цьому з позицій семантики більш коректним було б визначення такої форми не просто як взаємодії, а саме як взаємовідносин, що, по-перше, відображає характер взаємності у цих відносинах і, по-друге, змістовно є дещо ширшим, ніж взаємодія при виконанні покладених завдань [14].

Так чи інакше, в упорядкуванні взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад, з огляду на їх низький рівень правової регламентації, нагальним є визначення та оптимізація відповідно до згаданих напрямків таких відносин конкретних форм, в яких вони втілюються на практиці. Передусім відзначимо, що при здійсненні спільної діяльності місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, відповідно до ч. 5 ст. 35 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV, для здійснення спільних програм вони можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. Однак, на нашу думку, перелік таких форм взаємовідносин має бути дещо ширшим, не обмежуючись лише законодавчим переліком, і включати також проведення спільних нарад, участь представників місцевих державних адміністрацій у роботі представницьких органів місцевого самоврядування з правом дорадчого голосу, надання та виконання відповідних інформаційних запитів, залучення кадрового потенціалу місцевих державних адміністрацій до вирішення окремих питань діяльності органів місцевого самоврядування тощо. Зазначимо, що частково деякі з названих форм взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад все ж знайшли своє закріплення у ст. ст. 71, 72 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV, ст. 35 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР та інших нормах права, але наразі вони мають тільки односторонній, розгалужений та несистемний характер, а тому повинні комплексно визначатись відповідно до загальних принципів відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад.

Безперечно, одним із найбільш складних і водночас відповідальних напрямків відносин, що потребує найбільшої упорядкованості взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад, є саме делегування повноважень місцевими державними адміністраціями та відповідними органами місцевого самоврядування. При цьому специфіка такого делегування полягає в тому, що воно, згідно з ч. 6 ст. 118 Конституції України та ст. 67, 72 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV, включає декілька різних стадій і форм співпраці місцевих державних адміністрацій і територіальних громад з приводу передачі повноважень, перманентного контролю за їх виконанням, передачі фінансової основи, звітування про виконання переданих повноважень тощо.

Разом з тим з огляду на зазначене та з метою впорядкування взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад щодо делегування їх повноважень доцільно було б встановити на законодавчому рівні єдиний як для місцевих державних адміністрацій, так і для органів місцевого самоврядування порядок делегування повноважень. Вважаємо, що це дозволить не тільки істотно підвищити рівень правового регулювання цього напрямку відносин та відповідно запобігти виникненню багатьох колізій, але й унормувати та наблизити практику діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування відносно один одного.

При цьому, виходячи з положень ч. 2 ст. 118 Конституції України щодо взаємовідносин місцевих державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі та органів місцевого самоврядування, належним чином має застосовуватись окремий підхід до правової регламентації їх відносин. Головна особливість відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад у місті Києві відповідно до ст. 10-1 Закону України від 15.01.1999 № 401-XIV [15], полягає, насамперед, у поєднанні Київською міською державною адміністрацією функцій виконавчої влади та виконавчого органу Київської міської ради. Отже, у даному випадку синтез місцевої державної адміністрації та органу місцевого самоврядування як єдиної інституції переносить питання їх взаємодії у площину внутрішньої організації діяльності Київської міської державної адміністрації, хоча за ч. 1 ст. 25 Закону України від 15.01.1999 органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста Києва і Київської області й мають будувати свої взаємовідносини на договірних, компенсаційних та інших, визначених чинним законодавством, засадах. Тому вважаємо, що впорядкування взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися у напрямку відме-

жування від Київської міської державної адміністрації функцій виконавчого органу Київської міської ради та найбільшого наближення моделі здійснення виконавчої влади у місті Києві до загальнодержавної практики, але при цьому за умови збереження договірних, компенсаційних та інших засад взаємовідносин місцевих державних адміністрацій міста Києва та територіальних громад.

Резюмуючи викладене, підкреслимо наступне. По-перше, складність взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад як безпосередньо, так і в особі органів місцевого самоврядування обумовлюється недостатнім розвитком інституту місцевого самоврядування в Україні та відсутністю комплексного розуміння його сутності, а також співвідношення з державною владою. По-друге, генеральними напрямками взаємовідносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад має бути взаємодія під час виконання ними власних повноважень; передача, виконання та контроль за виконанням делегованих повноважень, а також співпраця під час виконання спільних повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. По-третє, з метою упорядкування відносин місцевих державних адміністрацій і територіальних громад з делегування їх повноважень необхідно законодавчо встановити єдиний і для місцевих державних адміністрацій, і для органів місцевого самоврядування порядок делегування повноважень, що сприятиме підвищенню рівня правового регулювання та запобіганню колізіям у практиці діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Давтян С. Г. Проблеми регламентування діяльності органів виконавчої влади на регіональному рівні / С. Г. Давтян, С. Є. Саханенко // Вісник державної служби України. – 2006. – № 4. – С. 23–28. 3. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / А. М. Онупрієнко. – Х., 2008. – 20 с. 4. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи / А. М. Онупрієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Вип. 12. – 2006. – С. 179–188. 5. Проценко Т. О. Органи виконавчої влади в регіонах України: шляхи вдосконалення / Т. О. Проценко ; Держ. подат. адміністрація України ; Акад. держ. подат. служби України. – Ірпінь, 2002. – 238 с. 6. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації в Україні: концептуальний політологічно-правовий аспект / О. І. Сушинський. – Л. : Світ, 2002. – 95 с. 7. Торохтій Ю. З. Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій в аспекті засад конституційного ладу України / Ю. З. Торохтій // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Вип. 5. – 2003. – С. 57–67. 8. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конститу-

ційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с. **9.** Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. **10.** Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190. **11.** Про Положення про місцеву державну адміністрацію : указ Президента України від 14 квіт. 1992 р. № 252 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 2. **12.** Про Представника Президента України : закон України від 5 берез. 1992 р. № 2167-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335. **13.** Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юрид., 2008. – 304 с. **14.** Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с. **15.** Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

Надійшла до редколегії 24.03.2011

Охарактеризирован опыт формирования и практики взаимоотношений и взаимодействия местных государственных администраций и территориальных общин, а также определены принципы и направления последующего совершенствования их деятельности в решении вопросов местного управления на соответствующей территории.

The experience of forming and practice of relationship and cooperation between local state administrations and local communities are characterized. The principles and directions of further improvement of their activity in solving the problems of local governance on the corresponding territory are determined.

УДК 347.998.85(043.3)

Р. В. Шаповал

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Висвітлено результати досліджень процесів реформування освіти в Україні, проаналізовано нормативні документи, які регламентують формування освітянського простору.

Однією з актуальних проблем постіндустріального періоду є проблема пошуку ефективних механізмів управління соціальною сферою держави – освітою, механізмів, зорієнтованих на продуктивне використання людських ресурсів та становлення і розвиток нової галузі соціальної сфери – галузі людського (інтелектуального) капіталу. Якість інтелектуального капіталу освіти – це показник якості, результативності освіти на індивідуально-особистісному рівні. Тому на сучасному етапі в умовах нової державної політики актуальною є проблема пошуку ефектив-

© Шаповал Р. В., 2011