

УДК 35.075:352.07

Ю. М. СТАСКЕВИЧ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Досліджено проблеми нормативно-правового забезпечення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, запропоновано послідовний підхід до підвищення результативності реалізації конституційно-правових принципів організації та діяльності територіальних органів влади.

Ключові слова: органи виконавчої влади, місцева державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, демократична держава, правова держава, верховенство права, розмежування повноважень.

Problems of normative and legal provision of interaction of bodies of executive power and bodies of local self-government are investigated, consistent approach to improving implementation of constitutional and legal principles of organization and activities of territorial authorities is offered.

Key words: bodies of executive power, local state administration, democratic state, constitutional state, rule of law, delimitation of authority.

В Україні сьогодні відбувається становлення місцевого самоврядування, створення оптимальної системи соціального управління, визначення і законодавчого закріплення співвідношення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в сучасному світі є невід'ємною складовою демократії, визнаним стандартом демократизації державного устрою [8]. Закономірно, що питанням його розвитку приділено значну увагу в Конституції України. Загальний принцип гарантованості місцевого самоврядування викладено в ст. 7, правовим основам функціонування цього інституту влади присвячено розділ XI основного Закону. Та ефективним місцеве самоврядування стане тільки тоді, коли його здійснення буде збалансовано з державно-владними функціями. У першу чергу це стосується питання формування оптимального правового механізму реалізації відносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Існування сучасних держав, розташованих на різних континентах, відмінних за особливостями історичного розвитку, традиціями, рівнем економічного потенціалу, сьогодні неможливо уявити без діяльності органів місцевого самоврядування. Вони виступають первинними осередками самоорганізації населення, розв'язують господарські, соціальні, культурні питання, що виникають у територіальних громадах. Місцеве самоврядування є одночасно соціальним і правовим інститутом, що діє в певному політико-

правовому просторі, і способом соціального управління, ґрунтованим на принципах самоорганізації та саморегулювання певних людських спільнот, сформованих за тими чи іншими ознаками. Обидві сторони – місцеве самоврядування як влада, уособлена воля соціальної системи, і місцеве самоврядування як соціальний інститут, покликаний до її реалізації, – перебувають у тісному діалектичному зв'язку [6].

В умовах становлення ринкової економіки особливого значення у правовідносинах місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування набувають фінансово-правові питання формування місцевих бюджетів, використання комунальної власності та правових основ цієї діяльності тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування опрацьовується в роботах відомих українських учених і практиків: В. Васильєва, О. Головка, А. Зайця, В. Кампо, Н. Мельтохової, В. Карпенко, В. Куйбіди, А. Крусян, П. Надолішнього, Н. Нижник, А. Толстоухова, О. Черкасова та ін. Проте більш глибокого наукового обґрунтування потребує нормативно-правове забезпечення взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці методичних підходів до підвищення результативності реалізації конституційно-правових принципів організації та діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [2; 3]. Виходячи з потреби організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування, ці закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак розмежування не досить чітке [11]. Однією з причин такого становища є певна неузгодженість цих двох законів. Така ситуація породжує складності у процесі формування бюджету та його виконання, під час управління майном, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, у зв'язку з регулюванням земельних відносин, під час здійснення екологічного та санітарного контролю, а також у ході реалізації основних функцій управління, особливо планування і контролю [12].

В українській конституційно-правовій науці суттєва увага приділяється проблемам організації і функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, взаємодії владних структур на місцевому рівні. Разом з тим стан цих розробок свідчить про те, що існує гостра необхідність у нових поглиблених дослідженнях зазначеної проблеми. Такого дослідження вимагає статус інститутів законодавчої, виконавчої і судової влади, їх місце в державно-правовому механізмі з точки зору теорії поділу влади, роль інститутів президентства, конституційної юстиції, інших державних органів у вирішенні проблеми державотворення, механізм їх відносин між собою. Необхідними умовами забезпечення нормального функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в режимі консенсусу є чітке правове регулювання цих відносин, створення єдиного внутрішньо узгодженого, стабільного законодавства, яке повинно базуватися на нормах Конституції України. Потребує вдосконалення конституційно-правовий механізм взаємодії різних гілок влади, який не лише забезпечуватиме реальний розподіл функцій та компетенції різних інститутів влади, а й сприятиме встановленню тісної співпраці між ними.

Функціонування публічної влади в Україні має декілька підвалін:

– носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1], тобто вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність [5];

– взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальнодержавне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території і, навпаки, під час вирішення багатьох питань місцевого значення може бути виокремлений загальнодержавний інтерес. Як зазначається в Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування, однозначно вирішити, якими власне питаннями повинні займатися місцеві влади, взагалі неможливо, оскільки в дійсності більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне звучання, і обмеження компетенції місцевих органів лише суто локальними, вторинними питаннями значило би відведення вторинної ролі самому місцевому самоврядуванню [13]. Такий стан справ значно ускладнює розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування і державної влади;

– місцеве самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, тому його не можна абсолютно розвести з державною владою по “поверхах” публічного управління. І державна влада, і місцеве самоврядування покликані забезпечити інтерактивну властивість соціальної системи, що має за мету підтримку її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих

елементів [10]. Від діяльності місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність в регіонах та в державі.

Вище наведене дозволяє розглядати місцеве самоврядування в системі публічної влади не як “підлеглого” або “суперника” державної влади, а його соратника в реалізації публічно-правових інтересів народу, що разом з цим забезпечує децентралізацію в управлінні суспільством, підвищує його ефективність та поширює демократичні засади [9].

Механізм державної влади будь-якої демократичної країни повинен будуватися та функціонувати на основі системи стримань і противаг, яка є базовим фактором конституційної організації виконавчої влади та конституційно-правового статусу органів що її утворюють.

Відповідно до сьогоденних реалій серед сукупності місцевих органів виконавчої влади характеризуватися конституційно-правовим статусом можуть тільки місцеві державні адміністрації. Головними критеріями виділення конституційно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є наявність норм щодо них, наявність сукупності повноважень політико-правового характеру, конституційно-правовий механізм призначення, відповідальності та звільнення голів місцевих державних адміністрацій.

У Конституції України встановлено основні начала організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всій території країни (ст.ст. 5, 7, 140–146) [1]. Низкою повноважень у сфері місцевого самоврядування наділяються органи державної влади. Це пояснюється тим, що в силу багатогранності проявів і множинності організаційних форм місцевого самоврядування, а також враховуючи відсутність сталих традицій демократії в сучасному українському суспільстві, держава у своїй діяльності зобов’язана сприяти становленню дієздатних територіальних громад і розвитку місцевого самоврядування.

Державна політика у сфері місцевого самоврядування є важливим елементом внутрішньої політики країни. Суб’єктами, наділеними повноваженнями у сфері сприяння розвитку місцевої демократії, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, суди і інші спеціально створені державою профільні органи.

Гарантованість прав і свобод територіальних громад – це своєрідний зовнішній механізм обмеження державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності в усіх сферах життя. У зв’язку з цим необхідно створювати нові та вдосконалювати наявні механізми організаційного і правового характеру проти зловживання владою. Удосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування – важливе завдання демократичної держави, діяльності її органів у цій сфері.

Паралельне функціонування на регіональному рівні районних і обласних рад, фактична невизначеність їхнього статусу, відсутність у них виконавчих органів, дублювання повноважень, визначально зумовлює конфліктний характер механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Існуючий нині на регіональному рівні “дивний” симбіоз

самоврядних і державних за своєю природою структур породжує лише ілюзію самоврядування й гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад, а отже, і розвиток місцевого самоврядування в Україні.

На суперечливість організації публічної влади на рівні області і району вже давно звертають увагу як науковці, так і політичні діячі та практичні працівники органів місцевого самоврядування. Так, Голова Верховної ради України В. Литвин, презентуючи свою передвиборну Програму як кандидата на пост Президента України, вказує, що на рівні районів та областей місцеве самоврядування має еkleктичний характер [7]. Районні та обласні ради, не маючи своїх виконавчих органів, залежать від державних адміністрацій, що делегують їм частину своїх повноважень. Інститут делегованих повноважень дозволяє владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем. Тому закономірними є пропозиції реформувати місцеве самоврядування на цьому рівні. Зокрема, вносяться рекомендації щодо відновлення повноцінного місцевого самоврядування на рівні області і району, що передбачає створення виконавчих органів обласних, районних рад через зміну завдань і функцій обласних державних адміністрацій, вилучення з їхньої компетенції соціального та культурного розвитку відповідних територій. Також пропонується ліквідувати районні державні адміністрації, передати їх функції та повноваження районним радам.

Актуалізація на сучасному етапі дослідження проблематики стану нормативно-правового забезпечення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування підсилюється відповідними стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, серед яких зазначено таке:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві;

- створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;

- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію [10].

Ці пріоритети об'єктивують необхідність створення системи економічно спроможного та юридично дієздатного місцевого самоврядування. Базовою

основою для створення такої системи має стати відповідне законодавче підґрунтя. Зовнішньо іміджеві характеристики держави у світові практиці ґрунтуються на трьох основних принципах:

- стабільність нормативно-правової бази;
- передбачуваність дій уряду;
- відповідність певної сфери політики міжнародним вимогам, що імплантовані у внутрішнє законодавство.

Узагальнення результатів дослідження проблем нормативно-правового забезпечення територіальних органів влади дозволяє сформулювати такі висновки.

Забезпечення реалізації принципу верховенства права в Україні безпосередньо пов'язано з тим, наскільки ефективно діятимуть державна влада та місцеве самоврядування як цілісна система органів, які мають різні цілі та завдання для досягнення однієї спільної мети.

Вирішення питання співвідношення державної влади і місцевого самоврядування має в нормативно-правовому вимірі базуватись на теоретичному фундаменті, який відображав взаємозв'язок цих співсуб'єктів керування регіоном, у контексті теорії правової держави та громадянського суспільства.

Удосконалення конституційної моделі функціонування системи органів державної влади, місцевого самоврядування необхідно спрямувати на створення таких механізмів їх взаємодії, які б дали змогу вчасно розв'язувати існуючі державно-правові конфлікти, а не генерувати їх у майбутньому.

Це сприятиме підвищенню ефективності взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в контексті вирішення проблем нормативно-правового забезпечення територіальних органів влади.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 79 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua
4. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – 13 квітня.
5. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С. А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1996. – с. 46.
6. Головка О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями / О. М. Головка // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. – 1999. – № 3. – с. 3–11.

7. Голос України. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/1186036486.html>.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування // ВВР України. – 1997. – № 38. – С. 249.
9. *Замотаев А.* Местное самоуправление как элемент государственного устройства / А. Замотаев // Российская юстиция. – 1996. – № 6. – С. 16.
10. *Краснов М. А.* Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. – М., 1993. – С. 10.
11. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетр. : Монолит, 2010. – 400 с.
12. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцова та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.
13. *Черкасов А. И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М. : ИГ “Форум – инфра-М”, 1998. – С. 33.

Надійшла до редколегії 15.06.2012 р.

УДК 351:69(477)

Є. О. ЮРЧЕНКО

НЕГАТИВНИЙ ВПЛИВ КОРУПЦІЇ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Досліджено негативний вплив корупції на ефективність функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. Узагальнено основні корупційні ризики при функціонуванні механізмів контролю. Визначено основні напрями щодо запобігання та протидії корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю.

Ключові слова: корупція, запобігання, корупційні ризики, механізми державного архітектурно-будівельного контролю.

The article investigated the negative impact of corruption on the efficiency of the operational mechanisms of the state architectural and construction control. It summarized the basic corruption risks impacted the operation of control mechanisms. The study identified key areas of prevention and resistance of corruption in the sphere of state building control.

Key words: corruption, prevention, risks of corruption, mechanisms of the architectural and building control.