

УДК 342.9

Карабін Т. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету Ужгородського
національного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Стаття присвячена особливостям організації органів місцевої публічної влади в Україні в контексті адміністративної реформи. Досліджуються питання інституційних основ організації публічної влади базового та проміжного рівня. Викладаються сучасні проблеми розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Ключові слова: місцева публічна влада; органи виконавчої влади; адміністративна реформа; децентралізація; делегування повноважень; базовий рівень; проміжний рівень.

Статья посвящена особенностям организации органов местной публичной власти в Украине в контексте административной реформы. Исследуются вопросы институциональных основ организации публичной власти базового и промежуточного уровня. Излагаются современные проблемы распределения полномочий органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: местная публичная власть; органы исполнительной власти; административная реформа; децентрализация; делегирование полномочий; базовый уровень; промежуточный уровень.

Постановка проблеми. Забезпечення належної організації публічної адміністрації є основоположною умовою функціонування демократичних країн. Здійснення реформування у зазначеному напрямі включає як трансформацію вищих та центральних, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На цій ділянці державного будівництва в Україні здійснюється пошук оптимального поєднання державних та місцевих інтересів через створення ефективного

механізму взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно метою даного дослідження є аналіз української моделі публічної адміністрації на місцевому рівні, інституційних основ організації місцевої влади базового та проміжного рівня, розподіл повноважень, що входять до різних владних систем.

Основний Закон конститує Україну як унітарну державу (ст. 2), що передбачає децентралізацію публічної влади на засадах організацій-

ної самостійності місцевого самоврядування. Держава здійснює свою юрисдикцію у певних територіальних межах. При цьому виникає питання, яким чином буде здійснюватися ця влада на рівні територіальних колективів, які склалися спонтанно в силу історичних, економічних, географічних, демографічних, політичних чи етнічних чинників. Такі територіальні колективи вправі домагатися від публічної влади забезпечити гарантії вільного їх розвитку, зокрема права самостійно вирішувати питання місцевого значення, що служить правовою основою легітимації місцевої влади. З іншого боку, сукупність таких територіальних колективів визначає націю, що вимагає від центральної влади піклування про публічний інтерес шляхом визнання місцевих урядів або запровадження агентів влади на місцях – губернаторів, адміністрації, префектів тощо. В залежності від ступеня децентралізації запроваджується адміністративно-територіальний поділ країни, заснований на відносинах самоврядування, автономії чи федералізму, а вживання у Конституції термін «територіальний устрій» визначає лише територіальні рамки організації публічної влади в Україні [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дана проблема є актуальною і предметом досліджень багатьох сучасних науковців, які досліджували окремі аспекти даної проблеми. Найбільш значними, серед сучасних наукових розробок, присвячених проблемам місцевої влади є праці вчених В. Авер'янова, М. Баймуратова, В. Батанова, І. Дробуш, С. Ківалова, В. Кампо М. Орзіха, В. Погорілка, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала та інших.

Виклад основного матеріалу.

Питання територіального устрою не вичерпують зміст конституційного регулювання територіальної організації публічної влади, тому необхідно мати на увазі, що положення Конституції перебувають у тісному взаємозв'язку, і лише комплексний аналіз цих положень може дати повну картину політико-територіальної організації публічної влади.

Субрегіональний рівень територіальної організації публічної влади складають райони, міста обласного підпорядкування, а регіональний – області. Конституція України не вживає термін «регіон». Основний Закон визначає лише засади адміністративно-територіального устрою встановлюючи перелік областей (ч. 1 ст. 133). Інші питання віддані на розсуд законодавчого регулювання. При цьому, щоб змінити конституційну структуру адміністративно-територіального устрою, необхідно здійснити низку заходів – зокрема вирішити в порядку голосування на референдумі про зміну статусу тих чи інших адміністративних одиниць, внести зміни до Конституції.

Взаємодія держави із місцевою публічною владою забезпечується через законодавство, управління та правосуддя. Законодавство визначає правові рамки діяльності органів місцевого управління і місцевого самоврядування. Зокрема, важливе значення має планування розвитку регіонів з метою вирівнювання їх розвитку та вирішення питань бюджету і асигнувань завдань місцевого значення. Для цього на місцях на даний час функціонують місцеві державні адміністрації (на рівні району та області). Адміністрування територіями дає змогу узгоджувати державну, регіональну

та місцеву політику, виходячи із конституційних цінностей і принципів. Надання субсидій та субвенцій територіям на основі комплексних програм регіонального розвитку дає змогу забезпечити баланс державних і місцевих інтересів, вирівнювати розвиток громад.

Світова практика свідчить, що на рівнях, де місцеве управління і місцеве самоврядування поєднуються, виникає проміжний рівень влади. На думку норвезького вченого Т. Ларсона, існування проміжного рівня влади зумовлено тим, що в регіонах поєднуються місцеве самоврядування і місцеве управління, тобто публічна влада здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і органами держави [3]. Проміжна влада організовується за трьома моделями: організаційна, функціональна, змішана (фрагментальна). Згідно з організаційною моделлю міністерства і відомства мають власні адміністрації на місцях, які контролюють акти органів місцевого самоврядування. Функціональна модель передбачає наявність на місцевому рівні представників держави на зразок французького префекта, який наділений повноваженнями здійснювати адміністративний контроль та координувати діяльність органів внутрішніх справ та безпеки на місцях, а також деякі інші питання внутрішньої політики. За цими двома моделями функціонують місцеві регіональні асамблеї – ради, які формують місцеві уряди – управи. Змішана модель передбачає широку автономію регіональних рад та урядів, над якими здійснюється адміністративний контроль за допомогою періодичного їх звітування перед державою, інспекцій профільних міністерства та відомств, а також діяль-

ності незалежної адміністративної юстиції.

Таким чином проміжний рівень управління можна розглядати як: 1) представництво інтересів територіальних колективів регіонального рівня; 2) інструмент місцевого самоврядування та здійснення функцій виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) знаряддя центрального управління; 4) урівноваження державних інтересів та інтересів місцевого самоврядування; 5) інститут забезпечення інтересів регіональної громади, зокрема інтересів національних меншин, що вимагає автономії.

Оскільки в Україні у позитивному законодавстві не визначається існування регіональних громад, а лише територіальних громад на рівні села, селища, міста, то існують істотні проблеми інституційного забезпечення прав на саморозвиток цих територіальних спільнот. У цьому плані законодавство України необхідно провести у відповідність до положень міжнародно-правових актів та загальноновизнаних принципів міжнародного права.

Децентралізація полягає не просто в передачі прав на прийняття рішень представниками центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто вибираються зацікавленими громадянами. Її необхідно відрізнити від такого досить схожого процесу як деконцентрація, яка полягає в передачі важливих прав з прийняття рішень представниками центральної влади, що представлені на чолі різних адміністративних одиниць чи державних служб [4].

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повно-

важення на прийняття важливих рішень вилучаються у центральній владі і здійснюються на місцях. Але їх практичне і політичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не передбачає розвиток демократії, оскільки зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральній владі або її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ у руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників і можлива тільки при виконанні певних умов. Перша умова полягає в тому, що автори конституції чи законодавець повинні визнати існування визначених інтересів, які самі по собі є всезагальними, але меншою мірою, порівняно з тими, досягнення яких прагне держава. Це, наприклад, інтереси певного міста.

Така умова доповнюється тим, що управління з установленням подібних автономних інтересів повинні доручити органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади, бо в іншому випадку буде мати місце деконцентрація, а не децентралізація.

Досить важливою умовою децентралізації є фінансова автономія, тобто не тільки теоретичне право володіти і управляти майном, а й практична можливість для децентралізованого органу володіти необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх використання.

Державними органами публічної адміністрації місцевого рівня є, поперше, органи виконавчої влади загальної компетенції, місцеві державні адміністрації обласного та районного рівнів, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого

рівня. По-друге, до цього рівня належать органи спеціалізованої (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади. Компетенція органів виконавчої влади визначається окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади.

Органи публічної адміністрації на місцях, як органи місцевого самоврядування, так органи місцевого управління повинні узгоджувати свої управлінські рішення. На районному та обласному рівні це забезпечується контролем місцевих рад за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Разом з тим, така інституційна система є недосконалою. Якщо буде завершено заходи з реформування, то з'являться додаткові і більш ефективні засоби взаємовідносин та взаємовпливу. Зокрема, утворення виконавчих органів районних та обласних рад дасть змогу забезпечити тісну співпрацю для здійснення програм місцевого розвитку. Префекти та інші державні органи забезпечать адміністративний контроль за правовими актами і діями органів місцевого самоврядування, що забезпечить більш ефективний механізм узгодження публічних інтересів територіальних колективів та держави.

Окрім визначення поділу України на територіальні складові, що становить зміст адміністративно-територіального поділу, система адміністративно-територіального устрою включає в себе також організацію влади у цих територіальних складових та розподіл повноважень між органами публічної влади проміжного та місцевого рівня. Адміністративно-територіальний устрій зумовле-

ний географічними, історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками, які покладаються в основу територіальної організації держави. Відповідно адміністративно-територіальні одиниці є частиною території України, яка є просторовою основою для організації та діяльності органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування.

В основі адміністративно-територіального устрою є поділ держав на адміністративно-територіальні одиниці. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей орган також констатував, що Верховна Рада зволікає із прийняттям закону про територіальний устрій, незважаючи на прямий конституційний припис (п. 13, ч. 1, ст. 92) [5].

Стан законодавчого упущення у сфері територіального устрою є неприпустимим, зважаючи на те, що система адміністративно-територіального поділу в Україні залишилася майже незмінною з часів СРСР. Тому пропонуються варіанти його реформування. У законопроектах про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування передбачається підняти рівень місцевого самоврядування до проміжного рівня публічної влади – роль місцевих адміністрацій зводиться до функцій адміністративного контролю та координації діяльності органів внутрішніх справ та безпеки. Для цього існує необхідність укрупнення громад та районів, що здійснюється на даний час.

Організація територіального управління особливо актуальна для України, яка в період недержавного життя була включена до складу держав з різними адміністративними системами, що в різних напрямках орієнтували соціально-економічні відносини і зв'язки, зумовивши помітні регіональні відмінності [7].

Питання розподілу повноважень між місцевими органами публічної влади в Україні має довгу та складну історію і характеризується наявністю цілого кола проблем, пов'язаних зі співіснуванням двох форм організації публічної влади у межах певних адміністративно-територіальних одиниць. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, передбачених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Державну виконавчу владу в районах, областях здійснюють державні адміністрації. Вони сприяють у здійсненні самоврядними органами своїх повноважень, зокрема, у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, також контролюють виконання наданих органам місцевого самоврядування законом повноважень органів виконавчої влади, але не мають права втручатися у здійснення ними своїх власних повноважень.

Наявність поряд з місцевим самоврядуванням державного управління на місцях, на думку В. Чиркіна, необхідна, оскільки «воно (управлін-

ня) дозволяє посилити державні за-сади в місцевому управлінні, спрямувати діяльність місцевих органів на вирішення не тільки локальних, а й певних загальнонаціональних завдань, що підвищує ефективність функціонування державної виконавчої влади» [9]. Однак, таке державне управління на місцях потребує реформування.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України № 3207 [10] передбачає створення при районних та обласних радах регіональних урядів – виконавчих комітетів. Відповідно буде необхідне законодавче врегулювання їх статусу та зміни предмета відання і повноважень, форм і способів здійснення компетенції місцевих державних адміністрацій.

Частково ця проблема вже вирішувалася у законопроектах попередніх років. Зокрема, Проект Концепція державної регіональної політики, який передбачає реформування системи територіальної організації влади шляхом ліквідації районних державних адміністрацій і передання їх функцій відповідним органам самоврядування і частково держадміністраціям, які функціонуватимуть на регіональному рівні. При цьому можуть бути створені районні та окружні департаменти держадміністрацій, які здійснюватимуть адміністративний контроль за діяльністю органів виконавчої влади місцевого самоврядування, юридичних осіб на території районів, міського округу, району в місті. Концепція передбачає істотно розширити повноваження районної ради: віднести до її компетенції вирішення у спільних інтересах територі-

альних громад району питань місцевого значення, значну частину яких нині вирішують районні державні адміністрації і вирішення яких безпосередньо територіальними громадами не може бути належним чином фінансово та матеріально забезпечене. Районна рада має утворювати виконавчий орган, керівник якого призначається даною радою. На думку творців цієї концепції, необхідно також істотно розширити повноваження обласної ради, а саме віднести до її компетенції всі питання регіонального управління, значну частину яких вирішують держадміністрації. Обласна рада має утворювати виконавчий орган регіонального самоврядування, який реалізовуватиме самоврядні та делеговані повноваження з вирішення питань регіонального значення. Таким чином, може бути вирішена проблема делегованих повноважень

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що удосконалення розподілу повноважень публічної адміністрації на місцевому рівні між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади стоїть у прямій залежності від завершення адміністративно-територіальної реформи в державі, а також продовження заходів із реалізації адміністративної реформи. Реформування державного управління, місцевого самоврядування та їх подальший розвиток мають уникнути вузького спрямування, половинчастості, а стати комплексним, внутрішньо узгодженими й системними, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової європейської держави.

Список використаних джерел

1. Конституційна держава та права людини й основоположні основи: Україна та європейський досвід: монографія / авт. колект. за ред. проф. Савчина М. В. Ужгород, Вид-во «Мистецька лінія», 2008. С. 218.
2. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Київ, 2003. С. 176–177.
3. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії / за ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф. Петітвіля. Київ, 2–3. С. 8–21.
4. Ведель Ж. Административное право Франции. М., Прогрес, 1973. с. 310.
5. Рішення КСУ у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13 лип. 2001 р. № 11-рп/2001 URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.
6. Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. Київ, 2006. С. 140.
7. Трайнин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. М., 1984.
8. Рішення КСУ у справі про сумісництво народного депутата України і міського голови № 7-рп/99 від 6 лип. 1999 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>.
9. Сравнительное конституционное право / под ред. В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина. М., 1996. С. 589.
10. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України № 2223-1V від 8 груд. 2004 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2223-15>.
11. Пылин В. В. Проблемы надделения государственными полномочиями органов местного самоуправления. Государство и право. 1999. № 9. С. 13.

T. Karabin,

PhD, associate professor of the Administrative, Financial and Information Law Chair of the Law Faculty of the Uzhgorod National University

DEVELOPMENT OF THE ORGANISATIONAL FORMS OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE CONTEXT OF THE ADMINISTRATIVE REFORMS

This article is devoted to the peculiarities of the local public administration in Ukraine in the context of administrative reforms. The problems of the institutional framework of public administration of the basic and intermediate level are raised. The current problems of the division of powers between the local self-governance bodies and the bodies of the local executive power are presented.

It has been proved that the common feature of the de-concentration and de-centralization is the fact of forwarding the right to make the important decisions from the central state authorities to the local level bodies. But their practical and political meaning is rather different. De-concentration is just the management technique, which does not envisage the democracy development, because it keeps all the authority in hand of the central bodies of the state power. De-centralization has certain democratic advantages as it envisages that the maximum issues and cases

are managed by the interested persons or their representatives. It is only possible, if the concrete conditions are followed. The first condition is that the authors of the Constitution or the legislator should acknowledge the existence of such interests, which are general for everybody, but not to such extent, which is considered as universe by the central state administration. The financial autonomy is the important condition for de-centralization, that is not only the theoretic right to possess and manage the property, but also the practical possibility for the decentralized bodies to own the necessary resources and decide independently how to use them.

It has been determined that the issues related to the share of authorities among the local bodies of state power have the long and difficult history and have several problems related to the existence of two forms of the state power organization in the framework of the administrative and territorial units. The regional and district councils are bodies of the local self-governance, which represent the common interests of the villages', towns', and cities' communities in the framework of those authorities, which are envisaged by the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On local self-governance in Ukraine" and other laws, as well as the authorities which are provided to bodies of the local self-governance by the corresponding villages', towns', and cities' councils.

It has been cleared up that promotion of the share of the rights and authorities between the bodies of the local self-governance and the local bodies of the executive power depends directly on completion of the administrative and territorial reforms in our country, as well as further measures on the administrative reform implementation. The process of reforming the state power and local self-governance and their further development should avoid the narrowness and half-tone. It should become complex, internally concerted and systematic and it would guarantee the development of Ukraine as a highly developed and legal European country.

Key words: *local public authorities; executive agencies; administrative reform; decentralization; delegation of authority; basic level; intermediate level.*

Надійшла до редакції 5.11.2017