

УДК 352.072.2

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

**О.В. ГУЛАК, кандидат юридичних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

**В.В. ПАДІЙ, суддя,
Чернігівський окружний адміністративний суд**

У статті здійснений аналіз співвідношення державного та місцевого управління; досліджено теоретичні концепції самоврядування; розкривається суть адміністративно-територіального та державного устрою. Реалізація повноважень місцевого самоврядування, спрямована на збалансований розвиток території, розглядається через призму взаємодії місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, що паралельно функціонують на відповідній території.

Адміністративна реформа, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, взаємодія місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, децентралізація державного управління.

Останні події в Україні доводять, що система публічної адміністрації, що була сформована в Україні за доби незалежності, на сьогодні потребує системного удосконалення та приведення у відповідність до вимог часу.

Головною проблемою державного управління є відсутність балансу між центральною і регіональною владою, що проявляється в надмірній централізації влади та відсутності реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення. Існуючий адміністративно-територіальний устрій гальмує здійснення ефективної регіональної політики, замість того, щоб сприяти становленню базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Ефективна діяльність місцевих органів влади буде можливою лише при чіткому законодавчому розподілі повноважень та відповідальності органів місцевої влади.

В умовах проведення адміністративної реформи та формування дієздатного децентралізованого державного управління особливої уваги заслуговує правове регулювання організації та функціонування саме місцевих органів влади.

Мета статті полягає в проведенні аналізу співвідношення державного та місцевого управління для подальшого формування ефектив-

ного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити надання високоякісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності його органів.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявились неспроможними до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого та життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних, соціальних послуг.

Станом на 1 березня 2014 р. чисельність наявного сільського населення України становила – 14074,1 тис. осіб. Починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. З майже 12 тис. територіальних громад у більш як половині чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження [5, с. 2].

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [5, с. 2]. Необхідність постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, обтяжлива для державного бюджету та стримує розвиток малих міст та великих селищ.

Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами

місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а отже, до неналежної організації регіональної та місцевої влади, неефективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

Адміністративна реформа ставить за мету істотне підвищення ефективності системи управління в державі. Важливою складовою реформи є державна регіональна політика, що передбачає створення ефективно діючої системи управління на місцях, здійснення нормативно-правового та фінансово-економічного забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів.

Конституція України 1996 р. передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур – місцевих державних адміністрації і місцевого самоврядування. У цих двох самостійних систем місцевої публічної влади є деякі спільні завдання - вони так чи інакше торкаються вирішення місцевих проблем, проте у них різна правова природа, а отже, їм притаманні специфічні форми реалізації повноважень, контролю за їх здійсненням, відповідальності. Та незважаючи на те, що це різні за юридичною природою ланки місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу і покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. Концептуально співвідношення державного управління і місцевого самоврядування має визначатися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У цьому зв'язку слід відмовитися від традиційних уявлень про однопорядковість самоврядування – демократії – народовладдя – народного суверенітету. Подібний підхід можливий при політологічному порівняльному аналізі проблеми, але в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу ... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1, с. 5], хоча відомо, що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад або їх об'єднань.

Насправді ж у суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечення легітимності

управління як довіри населення до управлінських центрів і готовності населення брати спільну участь в управлінні. Таким чином, досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється народовладдя – належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до територіального колективу, демократичність управління яким (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення...» [1, с. 140].

Залежно від уявлень про співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування:

– «суспільна теорія», відповідно до якої «сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству самому завідувати своїми суспільними інтересами та в збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами»;

– «державна теорія», яка бачить у самоврядуванні «службу місцевого суспільства державним інтересам».

Суспільна теорія бачить у протилежності суспільних і державних інтересів основу для повної самостійності органів самоврядування. При цьому критичне відношення до місцевого самоврядування як природного права обґрунтовувалося цікавими для нашої країни доводами англо-американської судової практики про муніципальні справи, державну природу місцевого самоврядування. На цьому ґрунті розвинулися паростки «общинно-господарської» доктрини, «громадського, або господарського самоврядування», при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує «власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави» [6, с. 343].

При цьому, однак, треба враховувати, по-перше, те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління та місцевого самоврядування залежить від державного устрою (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, які визначають структуру центральної влади, але не можуть впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування), і, особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм та ін.).

Обов'язковою умовою пошуків доцільного вирішення розглядуваного питання є відмова від ототожнення адміністративно-територіального та державного устрою, виходячи з того, що останнє являє територіальну в державних межах організацію держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, але й відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та

місцевою державною адміністрацією, державними структурами та місцевим самоврядуванням з конституюванням й управлінням територіями, між публічною владою (державною та публічно-самоврядною) й населенням.

Загальними принципами такого устрою можна вважати: делегування прав центральної адміністрації місцевим її органам (децентралізація управління); конституційно визначена граничність децентралізації території держави, що обумовлена загальнодержавними інтересами та потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного і правового простору; забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядчої діяльності на регіональному рівні - на принципі поділу влад, на місцевому рівні - поза поділу влади, але з гарантованою державою самоврядуванням та самостійною правосуб'єктністю територіальної громади; територіальне представництво у вищому представницькому органі країни.

Дія цих принципів призведе у теоретичному відношенні до подолання трактовки місцевого самоврядування як феномену, що протистоїть державності, на практиці до мінімізації вертикальних зв'язків, виділенню у якості самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують всі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення.

Для формування сучасної ефективної моделі влади, спроможної забезпечити якісно вищий рівень життя громадян України необхідно здійснити ряд невідкладних кроків, зокрема: якнайшвидше ухвалити законопроект про внесення змін до Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та «Про місцеві державні адміністрації» [3].

Це дозволить повнішою мірою узгодити норми Конституції України з Європейською хартією місцевого самоврядування [4], стануть важливою основою подальшого здійснення реформ, пов'язаних з вдосконаленням адміністративно-територіального устрою України та спрямованих на реалізацію гасла «Україна – держава самоврядних громад».

Таким чином, запропонована диверсифікація устрою держави веде до реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування у напрямках:

– по-перше, конституційного гарантування місцевого самоврядування, його незалежності і самостійності «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України);

– по-друге, визнання публічності самоврядної влади, «двох рівнів публічної влади – держави і самоврядування, державної і публічно-самоврядної влади»;

– по-третє, допущення наглядної діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України;

– по-п'яте, юрисдикційного захисту правового статусу місцевого самоврядування і подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій органів місцевого самоврядування.

Такий підхід до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування принципово відповідає Конституції України, уявленням про зміст адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, яка має ґрунтуватися на тому, що місцеве самоврядування – основна ланка громадянського суспільства України.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
6. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник / За ред. Я.Ю. Кондрат'єва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.

В статье осуществлен анализ соотношения государственного и местного управления; исследованы теоретические концепции самоуправления; раскрывается суть административно-территориального и государственного устройства. Реализация полномочий местного самоуправления, направленная на сбалансированное развитие территории, рассматривается через призму взаимодействия местного самоуправления с местными государственными администрациями, параллельно функционирующих на соответствующей территории.

Административная реформа, местное самоуправление, местные государственные администрации, взаимодействие местного самоуправления с местными государственными администрациями, децентрализация государственного управления.

In article feasible analysis of correlation of public administration and local authorities; theoretical concepts of self-government-investigational; opens the essence of an administrative-territorial and state system. Realization of plenary powers of the local government sent to regularity of the territory, is investigated through a prism of cooperation of local government with local public administration it in parallel function in the respective territory. The directions and formation mechanisms from effective local government offer during realization of administrative reform which will provide compliance of interests of the state and territorial

communities and creation of modern effective model of the power which is able to provide higher standard of living of citizens of Ukraine.

Administrative reform, local self-government, local state administrations, cooperation of local self-government with local state administrations, decentralization of state administration.