

Токарчук Олександр Йосипович

старший викладач кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.ю.н.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Стаття висвітлює процес правового регулювання розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Аналіз законодавства та діяльності регіональних органів показав недоліки у діяльності організаційної структури державних органів управління та місцевого самоврядування, що гальмують розвиток демократичного управління. Висновки статті корисні для розуміння розмежування функцій органів державного управління та місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності розвитку демократії.

Ключові слова: держава, місцеве самоврядування, законодавство, делеговані повноваження, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, закон, норми.

Tokarchuk Alexandr

INTERACTION OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL SELF- GOVERNMENT – THE BASIS OF DEMOCRATIC GOVERNANCE

The article deals with the process of regulatory demarcation of powers of local state administrations and local authorities. Analysis of legislation and the activities of regional bodies showed shortcomings in the organizational structure of the public administration and local self-government, which hamper the development of democratic governance. Conclusions of the article are useful for understanding the disengagement functions of government and local government to improve the efficiency of development of democracy

Keywords: state, local government, legislation, delegated authority, the executive authorities, local authorities, law, norms.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья освещает процесс правового регулирования размежевания полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Анализ законодательства и деятельности региональных органов показал недостатки в деятельности организационной структуры государственных органов управления и местного самоуправления, которые тормозят развитие демократического управления. Выводы статьи полезны для понимания размежевания функций органов государственного управления и местного самоуправления с целью повышения эффективности развития демократии.

Ключевые слова: государство, местное самоуправление, законодательство, делегированные полномочия, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, закон, нормы.

Постановка проблеми. Сучасний підхід до місцевого самоврядування, пов'язаний з демократизацією державного й громадського життя, з розвитком в Україні громадянського суспільства і правової держави, що привело до самообмеження державної влади й визначення легалізації державою інших, недержавних інтересів, які продукують локальні співтовариства. Ці глибинні процеси призвели до модифікації та корінної перебудови відносин «державна — громадянин», коли починає змінюватися домінуюча роль держави [2], звужується сфера впливу на визначення й формування поведінкових настанов особистості, розширюються можливості вибору останньої своєї поведінки в умовах правовільного простору, утвореного громадянським суспільством. Актуальність магістерської роботи обумовлена складними, суперечливими процесами становлення локальної демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці проблемам місцевого самоврядування та взаємодії органів місцевого самоврядування і виконавчої влади приділяли увагу М. Баймуратов, Ю. Бальцій, В. Борденюк, В. Кравченко, М. Корнієнко, М. Пухтінський, О. Ботанов та інші.

У зв'язку з цим особливого значення набуває розроблення теоретичних основ становлення й розвитку форм місцевого самоврядування України, що має стати вихідним для галузевих науково-юридичних досліджень з цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу. На практиці виникають проблеми щодо розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що суттєво впливає на розвиток регіону [1].

Відносно делегованих повноважень органів місцевого самоврядування слід визнати, що недосконалість правової бази взаємного делегування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування призвела до того, що, по-перше, місцеві органи виконавчої влади (адміністрації) здійснюють невластиві їм самоврядні повноваження (які за своєю природою спрямовані на реалізацію передусім інтересів відповідних громад); по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють більшу частину делегованих (державних) повноважень, ніж власних самоврядних, зокрема перших у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено 84, других – лише 71 [3].

На виконання норм Конституції України Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» безпосередньо встановлюють правові засади функціонування місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, визначають їх систему, розкривають повноваження цих органів, регулюють питання, пов'язані з реалізацією ними своїх повноважень, і, знову ж таки, встановлюють можливість делегування повноважень.

Хоч Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» і встановлюють засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, зазначені закони не визначають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов'язаних з виконанням делегованих повноважень.

Конституція України (ст.118) визначила, що місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Статтею 143 Конституції України вказано на те, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Отже, Конституцією України передбачено право надання повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади. При цьому, у першому випадку встановлено обов'язок держави забезпечувати у повному обсязі фінансове здійснення повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Що стосується фінансового забезпечення процесу делегування повноважень органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади, у Конституції України відповідна норма відсутня. Норма про передачу місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів, яка супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних

та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, передбачена частиною 3 статті 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Це означає, що відповідне ресурсне забезпечення (зокрема, органами місцевого самоврядування) має бути передбачене у межах бюджетного фінансування або за наявності підстав, які не суперечать чинному законодавству.

Порівняння норми частини 3 статті 14, частини 2 статті 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та частини 3 статті 143 Конституції України дозволяє дістатись висновку про те, що таке ресурсне забезпечення органами місцевого самоврядування може бути здійснене не у повному обсязі, але у обсязі, необхідному для здійснення (тобто на рівні мінімальних потреб). Однак, наявність ресурсного забезпечення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування лише на рівні мінімальних потреб ще не означає, що відповідні місцеві адміністрації мають право (на цій підставі) не виконувати делеговані їм, у межах чинного законодавства, повноваження органами місцевого самоврядування – адже частиною 6 статті 118 Конституції України вказано на те, що місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а частиною 1 статті 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, зокрема, відповідно частині 1 статті 34 цього Закону, – обласними, районними радами.

Конкретно делеговані районними і обласними радами повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям встановлені статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Що стосується надання окремих повноважень органам місцевого самоврядування відповідними місцевими державними адміністраціями, слід зазначити наступне. Якщо проаналізувати норми Закону України «Про місцеві державні адміністрації», можна дістатись висновку, що законодавець не виділив окремо ті повноваження, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування.

Тобто це питання врегульоване уповноважувальною нормою, що означає можливість надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень місцевими державними адміністраціями, передбачених Законом України «Про місцеві державні адміністрації», але тільки за умови забезпечення фінансово їх здійснення (ст.143 Конституції України).

На сьогоднішній день існує проблема неврегульованості порядку набрання чинності актами з питань делегованих повноважень, а також виду та обсягу відповідальності за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Так, ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що голова місцевої державної адміністрації на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень в межах своїх повноважень видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Такі розпорядження можуть мати нормативний і ненормативний характер. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Нормативно-правові акти, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію (частини 4, 5 статті 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Діяльність органів місцевого самоврядування цими розпорядженнями не регулюється. Відповідно частині 4 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Що стосується делегованих повноважень, то голови місцевих

державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані із їх виконанням (частина 4 ст.34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), а на засіданнях обласних, районних рад голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу. Тобто, якщо існує необхідність при виконанні делегованих місцевим адміністраціям відповідними радами повноважень співпрацювати, то відповідні норми передбачають тільки участь у засіданнях ради із правом дорадчого голосу та внесення питання на розгляд ради.

З іншого боку, акти ради, прийняті у межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади (тобто – і місцевими державними адміністраціями), об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території (пункт 1 ст.73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада приймає нормативні та інші акти у формі рішень, які підписує голова районної, обласної, районної у місті ради (п.п.12 п.6 ст.55 цього Закону). Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Крім того, голова районної, обласної, районної у місті ради в межах своїх повноважень видає розпорядження (п.7 ст.55 цього Закону). Процедура реєстрації в органах юстиції рішень ради, розпоряджень голови районної, обласної, районної у місті ради не передбачена, що є доцільним, враховуючи правову природу інституту місцевого самоврядування. Пунктом 11 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів.

Питання про відповідальність голови місцевої адміністрації за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень чинне законодавство регулює наступним чином. Статтею 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що місцеві органи виконавчої влади (тобто – і місцеві державні адміністрації), підприємства, установи, організації, громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень. Відповідно до частин 6–8 статті 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання, зокрема, делегованих повноважень. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтований висновок (частина 9 ст.118 Конституції України). Таке рішення стосується припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації у разі, якщо більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради було висловлено недовіру (частина 10 ст.118 Конституції України, пункт 8 частини першої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), або Президент України може припинити повноваження голови місцевої державної адміністрації у разі, якщо недовіра була висловлена простою більшістю голосів від складу відповідної ради (пункт 3 частини другої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.74) визначає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. При цьому у питаннях здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (пункт 2 ст.76 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні». Тобто законодавець не встановив чітко відповідальність органів місцевого самоврядування перед місцевими державними адміністраціями – Законом передбачена відповідальність перед державою (пункт 1 ст.76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Підставами притягнення до відповідальності є дії органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі порушення ними Конституції або законів України. За наявності цієї підстави голова обласної державної адміністрації може порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови (частина 2 статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункт 4 ст.78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Крім голови обласної державної адміністрації, питання про призначення позачергових виборів районної, обласної ради, а також сільської, селищної, районної у місті може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. При цьому мають бути отримані рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновки відповідного комітету Верховної Ради України (пункт 4 ст.78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Конкретно такі висновки можуть бути отримані у наступних випадках (пункт 1 ст.78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»):

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, чинного законодавства, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

Що стосується процедури визнання актів ради незаконними, виникає питання про те, який суд має виносити відповідне рішення. Аналіз норм Закону України від 07.02.2002 р. № 3018-III «Про судоустрій України» показує, що такі справи можуть розглядатись місцевими адміністративними судами (пункт 4 ст.22 Закону «Про судоустрій України»). До періоду, коли будуть організовані адміністративні суди, такі справи розглядають місцеві загальні суди (п.п.16 п.3 Розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України»). При цьому слід зазначити, що процесуальні норми, які б визначали строки розгляду судами таких справ на цей час, відсутні.

Здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а у окремих випадках — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, і їх територіальні підрозділи (районні державні адміністрації — щодо здійснення делегованих повноважень виконавчими органами сільських, селищних, міських рад міст районного значення, що розташовані на території району, а обласні державні адміністрації щодо здійснення аналогічних повноважень виконавчими органами міських рад міст обласного значення).

Відповідні форми здійснення контролю, а також підстави порушення контролюючим органом питання про відповідальність сільського, селищного, міського голови передбачає Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 09.03.1999 року № 339. Відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування може наступати у випадку:

- порушення Конституції і законів України, прав і свобод громадян,
- не забезпечення здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади,
- перешкоджання здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках.

Перелік цих підстав є відкритим, з чого випливає, що крім законності як критерію оцінки здійснення самоврядними органами делегованих повноважень, має місце і критерій доцільності.

Що ж стосується обсягу управлінських повноважень державних та самоврядних органів, то не поодинокі ситуації, коли повноваження наведених органів не просто поглинаються одне одним, а дублюються. Зокрема, при реалізації делегованих контрольних повноважень можлива ситуація, коли органи місцевого самоврядування діють як перша інстанція, а районна та обласна державні адміністрації — відповідно друга і третя. Це стосується таких повноважень, як здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів та законодавства щодо захисту прав споживачів, віднесені законодавцем до компетенції як районних та обласних державних адміністрацій (п. 8 ст. 16 та п. 7 ст. 18 Закону «Про місцеві державні адміністрації»), так і виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (п. «б» п.п. 3 ст. 30 та п. «б» п.п. 2 ст. 28 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

П. 2 ст. 17 Закону «Про місцеві державні адміністрації» відносить до повноважень місцевої державної адміністрації забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів. Аналогічне повноваження сформульоване і для виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради (п.п. 2 п. «а» ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Повноваження районних та обласних рад, передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», не є достатніми для здійснення завдань цих органів.

Більшість повноважень неконкретизовані за змістом, а відсилають до інших нормативно-правових актів: з питань земельних відносин, навколишнього природного середовища, власності, адміністративно-територіального устрою тощо.

Районні та обласні ради не мають власних виконавчих структур, що утруднює здійснення управлінського впливу на відповідні об'єкти.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що основне призначення місцевих державних адміністрацій полягає у тому, що вони здійснюють забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснюють контроль-наглядні повноваження за дотриманням прав і свобод громадян та законності, в тому числі й органами місцевого самоврядування. А основні завдання органів місцевого самоврядування, пов'язані з управлінням відповідними територіями. Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають забезпечувати реалізацію їх управлінських функцій, не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

Література.

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – С. 357.
2. Бутырская Т. А. Якубовский А. П. Государственное строительство. – О. PostScriptum, 2013. – С. 217.
3. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії. – К.: Кондор, 2004. – С. 143.