



За такого механізму загального фінансування легко досягнути справедливості в оплаті праці – кожен дослідник матиме змогу отримати таку винагороду, яка відповідає його реальному вкладу в спільну справу. У випадку відсутності досвіду і наявності сумнівів у можливостях молодого колективу неважко передбачити застосування фінансових гарантій з боку певних інституцій – метод, відомий у практиці діяльності фінансових ринків. Необхідно розгорнути поглиблені дослідження щодо практичних аспектів впровадження подібної системи.

¹ Черніга Р. Одинадцять років застою в НАНУ після проголошеного реформування! // Дзеркало тижня. - № 8 (383) – 2002.

² Журавський В. Вища освіта як чинник державного розвитку // Урядовий кур'єр. – 2003. – 21 лютого.

³ Макаренко І. Криза — плата за неувагу до інновацій // Дзеркало тижня. – № 6 (431) – 2001 р.

⁴ Укрінформ, 17 лютого 2003 р.

⁵ Прес-служба Рахункової палати України, повідомлення для ЗМІ від 21.03.2001. <http://www.ac-rada.gov.ua/>

⁶ Рожан О. Збільшення кількості ларків не компенсує втрату вчених. // Дзеркало тижня. – №38 (311).

⁷ Музей науки імені НАНУ // Дзеркало тижня. – 2001. – № 32 (356).

Ковтун Т.Б.,

*аспірант кафедри регіонального
та муніципального управління*

*Хмельницького інституту регіонального
управління та права*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОБЛАСНИМИ РАДАМИ ТА ОБЛАСНИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Перед Україною постала проблема розбудови такого державного ладу, який дав би можливість використати усі суспільні ресурси для досягнення завдань національного розвитку. Визначена Конституцією України модель організації виконавчої влади не знімає з порядку денного пошук досконалішого варіанту цієї моделі, особливо в областях.

Початковий етап державотворення в Україні завершується. Проте залишилися певні питання, головним з яких є співвідношення принципів державного управління та місцевого самоврядування. Це питання до кінця не вирішено. Суспільство зацікавлене у найшвидшому його розв'язанні. Не останнє місце у цій суперечці займає питання вертикалі влади. Час від часу посилюються позиції прихильників радянської системи, тобто підпорядкування вертикалі Верховній Раді України, що, по суті, є створенням вертикалі рад усіх рівнів. “Сама постановка цього питання є нонсенсом, оскільки ради є колегіальним органом, через що їх вертикаль не буде міцною, наскільки це необхідно для повноцінного державного ладу, який забезпечив би стабільність у суспільстві та проведення соціальних і економічних реформ”.¹ До того ж, Верховна Рада України за Конституцією України є вищим законодавчим органом, а місцеві ради є органами місцевого самоврядування. Їх конституційно-правовий статус абсолютно різний, і, таким чином, їх просто неможливо вибудувати в одну вертикаль.

Одним із ключових питань, яке суттєво впливає на розуміння поняття, суті місцевого самоврядування та його місця в державі, є питання про природу тих функцій та завдань, які покликані здійснювати органи місцевого самоврядування. Іншими словами, йдеться про те,



чи органи місцевого самоврядування здійснюють у межах своїх повноважень, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, загальнодержавні функції і завдання, чи вирішують лише свої власні або, так звані, питання місцевого значення?

Постановка цієї проблеми обумовлена передусім тим, що сьогодні в Україні наполегливо проводиться думка про те, що діяльність органів місцевого самоврядування, нібито, має бути зосереджена виключно на вирішенні питань місцевого значення. Ця концепція знайшла своє втілення в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким “Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.”²²

“Сама по собі ідея зосередження діяльності органів самоврядування на вирішенні питань місцевого значення не є новою і має своє джерело у теоретичній трансформації вчення про природні права громад, згідно з яким громада є рівною і незалежною від держави інституцією, а відтак, має право вирішувати лише свої власні, тобто місцеві справи, які випливають з природи самоврядних одиниць, у даному разі громади, типовим прикладом якої була автономія середньовічних міст.”²³

Говорячи про обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що це проблема швидше політична, аніж правова. Кожна держава наділяє органи самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних та інших традицій. Але, за всіх обставин, питання про обсяг повноважень органів місцевого самоврядування є тим лакмусовим папірцем, по якому визначається ступінь довіри держави до своїх громадян та органів, які вони обирають, а також ступінь демократичності держави.

Проголошення України незалежною демократичною державою зумовило пошук нової територіальної організації влади, який був досить складним і суперечливим. Свідченням цього є те, що, починаючи з 1991 р., в Україні відбулось кілька реорганізацій місцевої влади.

Розподіл між компетенцією органів державного управління та місцевого самоврядування згідно чинної Конституції України (ст.140) відбувається таким чином. Державні території - області та райони – віднесено до компетенції державного управління, а територіальні громади - міста, селища, села - до компетенції місцевого самоврядування. У державних територіях формуються місцеві державні адміністрації, а територіальні громади формують органи місцевого самоврядування.

Прагнення знайти компроміс та безконфронтаційно поєднати принципи державного управління та місцевого самоврядування призвело до запровадження делегування повноважень по горизонталі – від обласних та районних рад, як представницьких органів, відповідним місцевим державним адміністраціям. Замість того, щоб чітко розмежувати сфери дії цих двох принципів, у Конституції України зроблено спробу їх поєднати, що призвело до фактичного відновлення двовладдя в областях та районах.

Теорія розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях є дуже важливою. Розробка такої теорії успішно ведеться українськими вченими-юристами, фахівцями різних галузей права. В її основі – ідеї адміністративної та муніципальної реформ, верховенства права, децентралізації, балансу державних і місцевих інтересів тощо.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень. Такі питання виникають між обласними та районними державними адміністраціями й відповідними радами.



Донедавна у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях головну роль відігравала політична практика, яка складалася на базі фактичного розмежування цих функцій і повноважень насамперед шляхом застосування політичних та адміністративних методів, зокрема, з боку місцевих державних адміністрацій. Вихід на переважно правові методи розмежування таких функцій і повноважень на місцях бажаний і можливий, але в умовах недостатнього розуміння ролі права в громадській думці, ще низької правової культури державних і муніципальних службовців, є досить складним. Тому не слід очікувати швидких і високих результатів від запровадження чинним законодавством нової системи розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Основний Закон держави визначив лише концептуальні засади місцевої влади в Україні, покладаючи регулювання переважної більшості питань організації, формування та відповідальності органів місцевої влади на поточне законодавство. Тим самим залишено простір для вдосконалення діяльності вказаних органів на законодавчому рівні відповідно до потреб суспільства і держави.

На розвиток положень Конституції України, Верховною Радою України в травні 1997 р. прийнято Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також Закон “Про місцеві державні адміністрації”. Але проблема вдосконалення місцевого управління сьогодні залишається актуальною.

Україні необхідна модель організації місцевої влади, здатна забезпечувати необхідну єдність державної влади і самостійність територіальних громад у розв’язуванні питань місцевого значення. Вирішення цієї проблеми надзвичайно важливе в реформуванні української державності.

Одним із чинників, який має для цього першочергове значення, є розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції та законів України їм надано широкі повноваження, які часто дублюються. Їх розмежування ускладнюється тим, що на практиці досить важко провести чітку межу між функціями та повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, оскільки і ті, і інші, звичайно, не тільки здійснюють локальні функції, а й вирішують певні завдання, поставлені центральною владою. Тому однозначно визначити, якими саме питаннями мають займатися місцеві ради, взагалі неможливо. Адже насправді більшість вирішуваних ними проблем мають як місцеве, так і загальнонаціональне значення і обмеження компетенції цих органів лише локальними, другорядними питаннями означало б відведення місцевого управління другорядної ролі.

Розглядаючи місцеве самоврядування як атрибут сучасної демократичної правової держави, зауважимо, що державотворення в Україні має відбуватися шляхом поступового підвищення його ролі при збереженні контрольно-наглядових повноважень державних адміністрацій.

Останнє зумовлено тим, що присутність держави тією чи іншою мірою завжди має відчуватися на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. На рівні адміністративно-територіальних одиниць (в Україні на районному та обласному рівнях) держава відіграє важливу роль з погляду забезпечення ефективності діяльності всього державного механізму. Це, в свою чергу, відображається в посиленні державного впливу на місцеве управління, в можливості спрямовувати діяльність органів місцевого самоврядування на вирішення не тільки локальних, а й загальнонаціональних завдань, що сприяє більшій координації в сфері місцевого управління, підвищує ефективність виконавчої влади в цілому. Тим більше, що сьогоднішні реалії свідчать, що процеси реформування в Україні затягнулись. Щоб активізувати їх, потрібні реальні важелі. Такими важелями на сьогоднішній день може стати тільки сильна виконавча влада в тому числі її органи на місцях, призначення яких - забезпечувати втілення в життя Конституції та законів України, актів Президента України та Уряду.



Отже, якою б не була модель місцевого управління, завжди в тій чи іншій формі використовується державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Нині в переважній більшості демократичних країн такий контроль уже не поширюється на доцільність рішень органів місцевого самоврядування, а обмежується лише перевіркою їх законності.

Складність та багатовимірність децентралізації влади як явища державно-правового життя обумовлюють необхідність дотримання вироблених практикою принципів і вимог, на основі яких має відбуватися реформування інститутів публічної влади на регіональному рівні в Україні. Ці принципи знайшли своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Проте не всі концептуальні засади щодо організації місцевого і регіонального самоврядування, які містяться у цьому авторитетному документі, були послідовно відтворені у Концепції державної регіональної політики в Україні, затверджені Указом Президента України від 25 травня 2001 року №341/2001.

Область як адміністративно-територіальна одиниця складається з територій населених пунктів, де проживають жителі сіл, селищ, міст та районів. Але, одним із факторів, який не дозволяє їм повною мірою бути виразниками їх колективних інтересів, що виходять за межі села, селища, міста є те, що обласні ради як представницькі органи самоврядування позбавлені права створювати власні виконавчі органи, через що змушені значну частину самоврядних повноважень делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям. Це знайшло своє відображення у ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997р., яка містить імперативну норму щодо делегування районними та обласними радами відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям.

“Звичайно, делегування як демократичний засіб перерозподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у державно-правовій практиці. Очевидно це пов’язано з тим, що закони як нормативно-правові акти, що регламентують найважливіші, найстабільніші суспільні відносини, не завжди можуть докладно визначити доцільність віднесення відповідних повноважень до компетенції органів державної влади (особливо місцевих) чи органів місцевого самоврядування. Адже компетенція є найбільш динамічним елементом їх правового статусу. Саме з цією метою у державно-правовій практиці застосовується інститут делегування повноважень, що здебільшого відбувається по вертикалі, зверху вниз, від більш повноважних органів до менш повноважних. При цьому той, хто делегує, залишає за собою право контролю за їх ефективним здійсненням, а у разі необхідності може вилучити свої повноваження. До того ж, як цілком слушно зазначає проф. М.І. Корнієнко, “делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органі, є його правом, а не обов’язком”.⁴

Водночас зазначимо, що Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає таке делегування повноважень місцевим державним адміністраціям, яке є, по суті, обов’язком обласних рад, а не їх правом. При цьому, відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999р., це делегування повинно супроводжуватися передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень (ст.14). “У такий спосіб місцеві державні адміністрації перетворились у квазівиконавчі органи обласних рад, які не беруть ніякої участі у їх формуванні”.⁵

Показовими у цьому відношенні є, зокрема, правові норми, що визначають правовий режим майна комунальної власності. За Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об’єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад (ч.4 ст.60). Вирішення питань в установленому законом порядку щодо управління цими



об'єктами належить до виключної компетенції цих рад (п.19, 20 ст.43). Проте всупереч Конституції і Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", управління цими об'єктами здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації, що зафіксовано у Законі України "Про місцеві державні адміністрації" (ст.15). Інакше й бути не може, оскільки хто буде здійснювати управління об'єктами спільної власності територіальних громад, якщо обласні ради позбавлені права створювати власні виконавчі органи?

Отже, обласні ради перетворились, по суті, в органи, що створюють лише видимість місцевого самоврядування на обласному рівні. "Адже будь-який представницький орган влади, що позбавлений права створювати підконтрольні та підзвітні йому виконавчі органи, нічого не вартий. У зв'язку з цим, у багатьох вчених і практиків виникає цілком закономірне запитання: для чого територіальним громадам такі органи місцевого самоврядування, які самі не можуть здійснювати свої повноваження, через що мають делегувати їх органам державної влади в особі місцевих державних адміністрацій?"⁶

Звичайно, що такий конституційний статус обласних рад не може не впливати і на дієздатність місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст. Адже територіальні громади та їх органи, не маючи у вільному володінні та розпорядженні достатніх матеріальних, фінансових ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх обласним радам, а останні - відповідним держадміністраціям.

Практично всі питання, які стосуються інтересів місцевого населення, віднесено до відання місцевих державних адміністрацій чи вирішуються за їх участю. При цьому повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування є одночасно повноваженнями місцевих державних адміністрацій, через що останні виступають на відповідних територіях у ролі найбільш повноважних органів, що здійснюють не лише функції державної влади, а й самоврядні функції. Це, зокрема, впливає із ст. 14 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", за якою останні здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними радами.

З цього випливає ще одне політично гостре питання, яке набуває особливої ваги у контексті здійснюваної державної регіональної політики, про долю місцевих державних адміністрацій. При цьому виявилися дві діаметрально протилежні позиції. Якщо одні виступають за трансформацію місцевих державних адміністрацій із органів, що здійснюють функції безпосереднього управління територіями, в органи з переважно контрольно-наглядовими повноваженнями за діяльністю органів місцевого самоврядування, то інші - за зміцнення статусу місцевих державних адміністрацій та їх голів шляхом надання їм додаткових розпорядчих і наглядових функцій і повноважень. У руслі даного підходу передбачається зміцнення представництва держави на регіональному, насамперед обласному рівні шляхом розширення повноважень місцевих державних адміністрацій та їх голів з одночасним розширенням організаційно-правових можливостей органів місцевого самоврядування на обласному рівні, зберігаючи у цілому їх конституційний статус. У зв'язку з цим виникає певне непорозуміння: як можна одночасно посилювати місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування на обласному рівні, зберігаючи при цьому їх конституційний статус? І тут за своєрідну панацею, яка здатна розв'язати всі проблеми взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, приймається розподіл повноважень між ними. Цьому питанню присвячена численна література, проте повноваження між ними й досі залишаються не розмежованими і навряд чи будуть належним чином розмежовані. Закони (особливо галузеві) формуються таким чином, що в одній статті визначаються одночасно повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, що практично не дає можливості визначити, чим конкретно повинен займатися кожен з органів.



Якщо по вертикалі можна більш-менш розмежувати повноваження між центральними та місцевими органами публічної влади, беручи за основу набір управлінських та соціальних послуг, які можуть бути надані в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, то по горизонталі - між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування - це зробити практично неможливо. Це пояснюється відсутністю чітких критеріїв такого розмежування, оскільки у реальному житті не існує лише питань загальнодержавного і місцевого значення. Саме тому, як би досконало не були визначені їхні повноваження, це не усуне конкуренції між ними як органами загальної компетенції, які однаковою мірою відповідають за стан справ на відповідній території. Це пояснюється також тим, що з точки зору управлінської теорії в одній цілісній динамічній соціальній системі, до якої належать територіальні громади (колективи) повинен бути один головний суб'єкт управління, якому мають бути адресовані повноваження з вирішення соціально-економічного та культурного розвитку регіонів. Цим суб'єктом має виступати, насамперед, населення відповідних регіонів, обрані ним ради та їх виконавчі органи, оскільки суть регіональної політики полягає у наближенні влади до людей. Це, звичайно, не виключає присутності на відповідних територіях інших суб'єктів управління, які, представляючи державу, здійснювали б лише контрольню-наглядові функції стосовно органів місцевого самоврядування. Це можуть бути як місцеві державні адміністрації, трансформовані в урядові представництва на місцях – префектури (Італія, Франція), так і периферійні служби центральних відомств (Великобританія).

На жаль, на конституційному рівні не зафіксовано, що “компетенційні” спори між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування вирішуватимуться судовими органами. На наш погляд, ст. 145 Конституції України не розв'язує зазначеної проблеми. Проте Конституція створила всі об'єктивні умови для подальшої нормативної фіксації відповідних норм.

Отже, якщо не наповнити реальним змістом місцеве самоврядування обласної ланки відповідно до її ролі у системі територіального управління, то виникне реальна загроза деформування принципів державної регіональної політики, суть яких полягає у залученні саме населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць до вирішення безпосередньо або через обрані ним органи питань регіонального розвитку, а не місцевих державних адміністрацій. Адже як би там не було, вони є місцевими органами державної виконавчої влади, які покликані забезпечувати на місцях загальнодержавний інтерес. Тому так звана децентралізація влади шляхом перерозподілу окремих функцій управління між центральними органами виконавчої влади і органами тієї ж самої влади на місцях - місцевими державними адміністраціями, спотворює саму природу місцевого самоврядування.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. // Кравченко В.В., Пітнік М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. – К.: Апарат-Центр, 2001. – 176 с.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20-21. – С. 190.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 07.07.1998 р. // Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.



5. Концепція державної регіональної політики України // *Голос України*. – 2000. – № 203. – С. 4–7.
6. Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. // Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Навчальний посібник. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
7. Баталов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // *Право України*. – 1999. – №5. – С. 29.
8. Бичек В. Проблеми формування місцевих органів державної виконавчої влади та питання їх взаємодії з органами місцевого самоврядування на початковому етапі державотворення // *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України / За загальною редакцією В.І. Лугового, В.М. Князева*. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2. – В 2 ч. – Ч. II. – С. 194.
9. Борденюк В. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях в контексті державної регіональної політики // *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За загальною редакцією В.І. Лугового, В.М. Князева*. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – В 4 ч. – Ч. I. – С. 23.
10. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і деякі проблеми децентралізації влади // *Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. Збірник наукових статей*. Вип. 1. – К., 1996. – С. 26

¹ Бичек В. Проблеми формування місцевих органів державної виконавчої влади та питання їх взаємодії з органами місцевого самоврядування на початковому етапі державотворення // *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України / За загальною редакцією В.І.Лугового, В.М.Князева*. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. II. – С.194.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р // Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Навчальний посібник. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176с.

³ Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і деякі проблеми децентралізації влади. // *Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. Збірник наукових статей*. Випуск 1. – К., 1996. – С. 26

⁴ Борденюк В. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях в контексті державної регіональної політики // *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За загальною редакцією В.І.Лугового, В.М.Князева*. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – В 4 ч. – Ч. I – С. 23.

⁵ Там само. - С. 23.

⁶ Там само – С. 24.