

I. О. ШАПОВАЛОВА

доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри менеджменту,
Миколаївський міжрегіональний інститут розвитку людини,
ВНЗ «Університет Україна»

**ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ВЗАЄМОДІЯ І ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ**

Шаповалова, І. О. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації: взаємодія і проблеми розмежування повноважень [Текст] / І. О. Шаповалова // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету "Економічна думка", 2014. – Том 17. – № 3. – С. 76-80. – ISSN 1993-0259.

Анотація

У статті розглянуті питання організації та функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, їх взаємодія і проблеми розмежування повноважень. Виділено основні елементи, які впливають на розвиток місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; державні адміністрації; функції органів місцевого самоврядування.*

I. O. SHAPOVALOVA

Doctor of Economics,
Associate Professor
Professor,
Department of Management,
Mykolayiv Interregional Institute of Human Development,
Higher Educational Institution "University Ukraine "

**LOCAL GOVERNMENTS AND LOCAL ADMINISTRATIONS: INTERACTION AND PROBLEM
OF SEPARATION OF POWERS**

Abstract

The questions of organization and functioning of local government and local administrations, their interaction and the problem of separation of powers are considered in the article. The main elements that influence the development of local government are determined.

Keywords: *local government; public administration; local government functions.*

JEL classification: H730

Вступ

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями.

Однак питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями досить складне. Залежно від політичних тенденцій, в тому чи іншому суспільстві змінювалися погляди на самоврядування.

Питання організації та функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надзвичайно актуальне. Над вирішенням цих проблем в Україні сьогодні працює велика плеяда вітчизняних дослідників. Зокрема, питанням присвячено наукові праці Н. Васильєва, О. Васильєва, Н. Гончарук, В. Дядюсь, В. Зайчук, О. Зубко, Ф. Панасюк, Л. Прудіус, Л. Прокопенко,

Г. Скопненко, О. Тимошенко, В. Яцюк та ін. Організаційні засади здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами села, селища визначаються Конституцією України, законами України, зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також статутами територіальних громад.

Мета та завдання статті

Метою нашого дослідження є органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації: взаємодія і проблеми розмежування повноважень. Завданням дослідження є виявлення основних аспектів щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Виклад основного матеріалу дослідження

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями.

Однак питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями досить складне. Залежно від політичних тенденцій, в тому чи іншому суспільстві змінювалися погляди на 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.

Очевидно, що місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна політика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно-адміністративні методи, як це було у радянські часи. Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші: економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші [1, с. 25].

Однак на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо. Після прийняття Верховною Радою України законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування ці питання отримали правову основу їх вирішення.

Межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах. Законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в межах чинного законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади. З іншого боку, законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування.

Одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях: державні функції взяли на себе місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та їх місцевих державних адміністрацій. А колективні інтереси населення сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей взяли на себе органи місцевого та регіонального самоврядування.

Питання розмежування функцій і повноважень гостро постали протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992-1996 рр.). Особливо актуальним було питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування та ін. Справа ж полягала в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – часто сприймались вороже. По суті проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне – створення передумов для формування в органах влади на місцях демократичної правової культури.

Важливим фактором формування цієї культури є теорія розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях. Розробка такої теорії успішно ведеться українськими вченими-юристами, фахівцями

різних галузей права. В її основі – ідеї адміністративної та муніципальної реформи, верховенства права, децентралізації, балансу державних і місцевих інтересів тощо. Саме вони стали орієнтиром авторського бачення питань розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях.

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 здійснення ними функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Конституція України і закони про місцеві державні адміністрації і про місцеве самоврядування в Україні дають можливість виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень цих адміністрацій та органів самоврядування. Як відомо, 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 функцій і повноважень органів влади 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 місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Чинна система правового забезпечення розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування містить різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

Першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Конституція, яка служить основним засобом їх нормативно-правового закріплення, отже, остання і визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою попередження їх змішування чи незаконного здійснення. Тільки поправки до самої Конституції у частині функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть призвести до зміни чинного конституційного розмежування цих функцій і повноважень. Порушення конституційних меж розподілу функцій і повноважень між двома гілками місцевої влади породжує юридичні наслідки, визначені Конституцією і законами.

Другим основним видом нормативно-правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є закони. Відомо, що законодавець після прийняття Закону про місцеві державні адміністрації від 2 квітня 1997 р. вирішив не передавати його на підпис Президенту, а погодити із законом про місцеве самоврядування в Україні, насамперед у частині функцій і повноважень двох гілок місцевої влади. Це було зроблено.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції.

Так відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації виконують повноваження у таких галузях: соціально-економічного розвитку (ст. 17), в галузі бюджету та фінансів (ст. 18), управління майном, приватизації та підприємництва (ст. 19), містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку (ст. 20), в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля (ст. 21), в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді (ст. 22), соціального забезпечення та соціального захисту населення (ст. 23), в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати (ст. 24), забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян (ст. 25), міжнародних та зовнішньоекономічних відносин (ст. 26) [5].

Порівнюючи вищезазначений перелік із відповідними сферами повноважень місцевих рад, бачимо їх якщо не ідентичність, то принаймні надто значну схожість. Це за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Галузеву компетенцію можна поділити на три види:

а) виняткову компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);

б) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;

в) виняткову компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів, наприклад, управління комунальною власністю).

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, мав на

увазі забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоефективним. Накладки та дублювання, а відповідно і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, залишаються.

Законодавець недостатньо використав при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління. Можливо це пов'язано з тим, що в Україні не завершено процес роздержавлення власності.

Очевидно, що акти Президента і Кабінету Міністрів будуть доповнювати окремі положення Закону про місцеві державні адміністрації, пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових потреб державного управління. Ці акти можуть знімати частину питань, внесуть певний порядок у розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Але вони можуть, як це показує досвід 1992-1996 рр., породжувати і нові питання у цій сфері.

Загалом нормативно-правові методи розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є ефективними, коли мова йде про масові, тобто типові явища [1, с.25].

Водночас, коли потрібно вирішити якийсь конкретний казус, який виник у відносинах двох органів влади на місцях, необхідно вдаватися до інших методів розмежування їх функцій і повноважень: судових, договірних тощо

Найдосконаліше законодавство не усуває компетенційних суперечок (спорів) між органами. Тому компетенційні суперечки між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у певній частині є об'єктивними і до них слід ставитися як до природних явищ: їх треба розуміти і використовувати для суспільного блага. Компетенційні спори не можна розглядати як зло, якого слід уникати. Вони можуть бути важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин.

Якщо суперечка не пов'язана з амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами у діяльності, наприклад, чиновників, то вона свідчить про виникнення якоїсь нової суспільної реальності, яка потребує урегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо.

Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу. Конституція і законодавство передбачають можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного.

На жаль, судова практика компетенційних суперечок між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування ще не узагальнена і належним чином не вивчена. Ця практика робить тільки перші кроки та свідчить про те, що й в умовах України судово-правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях можливі, а їх розширення є перспективним.

Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій й повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він також здійснює контроль за відповідністю Конституції, актів державної влади: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, в тому числі щодо конституційного розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з приводу їх компетенційних спорів, але вони можуть до нього спрямовувати свої подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції у разі порушення їх конституційних функцій і повноважень. Конституційний Суд зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт тлумачення стосовно конфліктної ситуації [6, с. 39].

На практиці існують також інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки. Договорами та угодами можна також вирішувати компетенційні спори (суперечки) між цими органами. Практика таких договорів тільки починає складатися в Україні. Але враховуючи, що договір має глибоку традицію в українській історії, можна очікувати, що він знайде належне місце у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях.

Компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, в спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Такі позаправові методи вирішення компетенційних суперечок є часом більш ефективні, аніж правові.

Висновки та перспективи подальших розвідок

У структурі органів місцевого самоврядування можна виділяти первинні і вторинні суб'єкти. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка має пріоритетне значення.

Усі інші елементи місцевого самоврядування є похідними і вторинними, утворюються як наслідок волевиявлення територіальної громади. До них відносяться: сільська, селищна, міська рада, сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. Вторинні (похідні) органи місцевого самоврядування поділяються загалом на дві групи: представницькі органи місцевого самоврядування – тобто ті, що обираються територіальною громадою, і ті, що громадою безпосередньо не обираються. Органи місцевого самоврядування наділені компетенцією вирішувати питання місцевого життя. При цьому функції органів місцевого самоврядування є достатньою мірою розмежованими, що сприяє їх належному функціонуванню.

Проблемним є питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Вказане питання виникає тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами. Причиною виникнення конфлікту, на нашу думку, є те, що компетенція як органів місцевого самоврядування, так і державних адміністрацій побудована за одним і тим самим галузевим принципом. У зв'язку з цим, надто значною є сфера суміжної компетенції, що робить практично неможливим усунення компетенційних спорів.

Список літератури

1. Борденюк, В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства // *Право України*. – 2001. – № 12. – С. 24-27.
2. Рафальський, О. Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» / О. Рафальський, С. Маліков. – К. : 2012. – 152 с.
3. Маліков, С. В. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні / С. В. Маліков / *Науково-практичний журнал*. – 2013. – №2. – С.5-15
4. Чернов, С. І. Бюджетний процес. – Серія: Бібліотечка керівника місцевої ради / С. І. Чернов, С. В. Клименко, М. І. Тітов [та інші]. – Х.: Фактор, 2012. – 80 с.
5. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 3 липня 1991 р. зі змінами, внесеними законом від 25 березня 2005 р. // *Відомості Верховної Ради*. – 2005. – N 17. – С. 267.
6. Про розподіл обсягів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для фінансування у 2006 році програм – переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2005 року : постанова Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 9 лютого 2006 р. – Режим доступу : www.rada.kiev.ua.

References

1. Bordeniuk, V. (2001). *Deiaki aspekty spivvidnoshennia mistsevoho samovriaduvannia, derzhavy i hromadianskoho suspilstva*. *Pravo Ukrainy*, 12, 24-27.
2. Rafalskyi, O. & Malikov, S. (2012). *Derzhavnyi fond spriannia mistsevomu samovriaduvanniu v Ukraini. Shveitsarsko-ukrainskyi projekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini»*. Kyiv.
3. Malikov, S. V. (2013). *Mistseve samovriaduvannia ta rehionalnyi rozvytok v Ukraini. Naukovo-praktychnyi zhurnal*, 2, 5-15.
4. Chernov, S. I., Klymenko, S. V., Titov, M. I. (2012). *Biudzhetni protses*. – Seria: Bibliotechka kerivnyka mistsevoi rady /. Kharkiv: Faktor.
5. *Pro mistsevi derzhavni administratsii: zakon Ukrainy vid 3 lypnia 1991 r. zi zminamy, vnesenymy zakonom vid 25 bereznia 2005 r. (2005). Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 17, 267.
6. *Pro rozpodil obsiahiv subventsii z derzhavnogo biudzhetu mistsevym biudzhetam dlia finansuvannia u 2006 rotsi proham – peremozhtsiv Vseukrainskoho konkursu proektiv ta proham rozvytku mistsevoho samovriaduvannia 2005 roku : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv vid 9 liutoho 2006 r. (2006)*. Retrieved from : www.rada.kiev.ua.

Стаття надійшла до редакції 03.11.2014 р.