

ПРОБЛЕМИ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF DEMOCRATIC TRANSFORMATION OF STATE AUTHORITY IN UKRAINE

Кіріка Д.В., к.ю.н., доцент,
завідувач кафедри теоретико-правових і соціально-гуманітарних дисциплін
Подільський державний аграрно-технічний університет

Боднар А.М., к.і.н.,
асистент кафедри теоретико-правових і соціально-гуманітарних дисциплін
Подільський державний аграрно-технічний університет

У статті проаналізовано динаміку нових підходів до розуміння розмежування державної влади та влади органів місцевого самоврядування. Прослідковується конституційне закріплення засад організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації та підвищення ефективності роботи, визначення моделі розподілу повноважень та відповідальності, зокрема в контексті децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Громадяни України досить песимістично характеризують нинішню, великою мірою корумповану, політичну еліту та владні органи всіх рівнів. Сьогодні ресурси зміни існуючої моделі влади виявилися вичерпаними. Зокрема, чинна система влади неспроможна забезпечити незворотний характер процесу демократичних трансформацій, виявляє свою обмеженість у здатності запобігати конфліктам, які розбалансовують політичну систему, тому оптимальним виходом із цієї ситуації видається курс на конституційну реформу, яка б чітко збалансувала роль і функції різних органів влади.

Водночас, аналізуючи чинне законодавство України, стає очевидним, що органи місцевого самоврядування виконують низку повноважень, які притаманні органам державної влади. Це відбувається, по-перше, завдяки можливості останніх делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, а по-друге, завдяки делегуванню державою частини своїх повноважень органам місцевого самоврядування. Саме виконуючи такі повноваження, органи місцевого самоврядування виступають як суб'єкти адміністративного права. Тому необхідно зазначити, що співвідношення державного та місцевого адміністрування як елементів публічного адміністрування в адміністративно-територіальних одиницях залежить від рівня адміністративно-територіальних одиниць: чим він вищий, тим менше місцевого самоврядування і більше публічного адміністрування, і навпаки.

Ключові слова: самоврядування, управління, адміністративний центр, територіальна громада, Конституція України.

This article analyzes the dynamics of new approaches to understanding the separation of state power and the power of local governments. The constitutional consolidation of the principles of organization and functioning of the system of central executive bodies is pursued in order to optimize and increase the efficiency of work, determine the model of division of powers and responsibilities, in particular in the context of decentralization and local government reform.

Citizens of Ukraine are quite pessimistic about the current, largely corrupt, political elite and authorities at all levels. To date, the resources to change the existing model of government have been exhausted. In particular, the current system of government is unable to ensure the irreversible nature of the process of democratic transformation, shows its limitations in the ability to prevent conflicts that unbalance the political system. Therefore, the optimal way out of this situation is a course of constitutional reform, which would clearly balance the role and functions of different authorities.

At the same time, analyzing the current legislation of Ukraine, it becomes obvious that local governments exercise a number of powers that are inherent in public authorities. This is due, firstly, to the ability of the latter to delegate their powers to local governments, and, secondly, to the state's delegation of some of its powers to local governments. It is in exercising such powers that local governments act as subjects of administrative law. Therefore, it should be noted that the ratio of state and local administration as elements of public administration in administrative-territorial units depends on the level of administrative-territorial units: the higher it is, the less local government and more public administration, and vice versa.

Key words: self-government, management, administrative center, territorial community, Constitution of Ukraine.

Незважаючи на визначену «автономію», інтерес муніципальної влади є все-таки частиною загального соціального інтересу, реалізованого в рамках державного.

М. Баймуратов

Вступ. Для України процеси демократизму та модернізації державності лежать у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень між державою і муніципальною владою, збалансованим застосуванням механізмів підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування.

Демократичні держави реалізують на практиці певний набір принципів: розподіл функцій влади, систему «стримувань і противаг», народний контроль над урядом, участь народу в управлінні тощо. Усе це передбачає обмеження повноважень влади і високий ступінь передбачуваності того, як ця влада діятиме.

На нашу думку, у рамках осмислення питання про межу державної та місцевої влади слід проаналізувати, чи

має громада окрему, відмінну від держави владу; чи є місце самоврядування частиною державного механізму або окремим суб'єктом владних відносин у суспільстві.

Питання взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян у різні часи досліджувало багато науковців, зокрема І.В. Богашева, О.М. Ващук, М.Ю. Віхляєв, С.А. Авакьян, А.А. Дарков, О.В. Єршов, С.С. Юрієв, Д.В. Шудько та ін. *Завданням нашого дослідження* є вирішення питання щодо засад взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, яке залишається недостатньо висвітленим, тому важливо звернути увагу на сутність засад такої взаємодії та виявити їх зв'язок з іншими фактами і процесами суспільного та державного життя.

Оскільки метою української політики є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні [4], то і **метою дослідження** є, перш за все, пошук удосконалення законодавчого врегулювання відповідно до стандартів Ради Європи, відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання, підвищення ефективності процедури адміністративного (несудового) оскарження (закон про адміністративну процедуру).

Новели сучасного законодавства України

Сьогодні перед науковцями по-новому постає низка звичних питань: а що ж являє собою держава загалом? у чому полягає сутність державної влади та влади місцевого самоврядування? яка між ними існує межа та в чому полягає їх взаємозв'язок?

У світлі останніх змін, а саме розгляду проєкту закону № 2653 про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] від 16.04.2020, передбачено:

– ввести поняття адміністративного центру територіальної громади та території територіальної громади;

– до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України уповноважити Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) визначати адміністративні центри та території територіальних громад, а також подавати до Верховної Ради України (далі – ВРУ) проєкти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів [3].

З одного боку, закон нарешті дає змогу громадам отримати власні адміністративні центри та чітко окреслити свої території. З іншого боку, такий механізм, на думку окремих політиків та науковців, знищить реформу децентралізації, сконцентрувавши усі повноваження в руках центральної влади.

Передбачається, що адміністративним центром ОТГ стане населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території громади, в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування цієї громади. Також прописано, що у 2020 р. перші місцеві вибори депутатів сільських, селищних, міських рад і відповідних сільських, селищних, міських голів територіальних громад, території яких затверджені КМУ на підставі цього Закону, проводяться одночасно з черговими місцевими виборами 2020 р.

Які «плюси» і «мінуси» таких змін? Будь-яка влада повинна діяти, виключно керуючись законами та нормативно-правовими актами, що мають вищу юридичну силу. Це є одним з основних принципів місцевого самоврядування, який зазначений у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» [5]. Іншими словами, підставою для всіх дій органу місцевого самоврядування повинні бути конкретні закони та підзаконні акти, завдання яких – деталізувати дію Закону.

Як співвідносяться новоприйняті зміни з чинним законодавством України та чому вони викликали новий резонанс у суспільстві?

Ключову проблему проєкту закону № 2653 про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» ми вбачаємо у тому, що КМУ надаються тимчасові (до прийняття нового закону про адміністративно-територіальний устрій) повноваження затверджувати території територіальних громад. А це суперечить ст. 2 та ст. 92 Конституції України, за якими територіальний устрій та межі територіальних громад устанавлюються виключно законами України. Натомість Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законів України. Це ж положення узгоджується з п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Виходячи з вищевикладеного, питання встановлення територій територіальних громад не може бути повноваженням централізованої виконавчої влади, тобто КМУ. Воно має визначатися ВРУ спільно з місцевими органами.

Повноваження органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та їх взаємодія

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Своєю чергою, місцеві ради можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним та районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих

повноважень. Закон про місцеве самоврядування містить перелік вісімдесяти таких повноважень і близько сімдесяти – власних щодо органів місцевого самоврядування.

Визначивши провідною ідею самоврядності, все ж не слід нівелювати поняття «державне управління». Саме його демократична трансформація дала можливість сформулюватися сучасним інститутам місцевого самоврядування. Державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету [7, с. 23].

Одним із принципів дії місцевого самоврядування є *поєднання місцевих і державних* інтересів [1, с. 68]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади цілком можливе. Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі [9].

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку; розвитку місцевої інфраструктури; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території; благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг; організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги; розвитку культури та фізичної культури; надання соціальної допомоги через територіальні центри. Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення; казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю, надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, туризму [9].

На загальнодержавному рівні інтереси місцевого самоврядування безпосередньо не представлені взагалі, оскільки пропозиція створення двопалатного парламенту, де другу палату мали б складати представники регіонів, не знайшла підтримки. І навпаки, на нижчих адміністративно-територіальних рівнях – село, селище, місто – держава не представлена своїми органами адміністрування – місцевими державними адміністраціями, й уся повнота влади у вирішенні питань на цих територіях належить органам місцевого самоврядування [13, с. 61].

Правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті з порушенням Конституції та законодавства України, можуть бути зупинені до розв'язання питання про їх законність у судовому порядку. Шкода, завдана в результаті неправомірних рішень, діянь органів місцевого самоврядування, відшкодовується ними в повному обсязі за рахунок власних коштів.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму, якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та інших законів України. Місцеве самоврядування тісно пов'язане з державною владою і має як спільні, так і відмінні від неї ознаки.

Місцеві державні адміністрації префектурного типу

Створення спроможних громад – не єдина частина реформи децентралізації. У подальшому планувалося перепрофілювати місцеві державні адміністрації в органи префектурного типу, які наглядатимуть за законністю тих чи інших рішень громад, а виконавчі функції РДА і ОДА, які їм властиві, віддати виконкомам районних та обласних рад. У зв'язку із цим був розроблений *Проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217 від 01.07.15*, що запроваджував інститут префектури. У цьому документі здійснення виконавчої влади в районах і областях, у Києві та Севастополі покладалося на префектів. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням КМУ Президент України. Префект є державним службовцем, який під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом, підзвітний та підконтрольний КМУ [11].

Однак, нині вищезазначений Проект відкликаний Законом № 2598 від 13.12.2019 з розгляду Верховної Ради України як такий, що встановлює пряме президентське втручання у місцеве самоврядування і цілком суперечить поняттю «децентралізація». Посада «префект», зокрема, вважається ключовою в руйнуванні реформи децентралізації.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Акти префектів можуть бути скасовані Президентом України або Кабінетом Міністрів України, згідно з установленим законом порядком. Натомість виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади [4]. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Що саме спонукало владу відкликати Проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217 від 01.07.15? Згідно зі згаданим Проектом, префекта призначає і відкликає тільки Президент, і в повноваженнях префекта є право цілком нівелювати будь-яке рішення, прийняте громадою для власного блага. Варто зауважити, що Комітет Верховної Ради з питань органі-

зації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування не підтримав проєкт змін до Конституції стосовно децентралізації та нового адміністративно-територіального устрою.

На нашу думку, за розмежування понять державної влади та органів державної влади останні виступають лише як засіб досягнення цілей влади. Питання про розмежування суб'єкта та об'єкта влади слабо розроблене. Це зумовлено тим, що влада переважно розглядається як процес з однією стороною: суб'єкт панує, а об'єкт підкоряється. Аналізуючи такий підхід, можна виокремити положення про те, що в рамках силової парадигми державна влада переслідує і реалізує виключно свої інтереси, що призводить до її відчуження від суспільства, «відірваності від народу». У результаті державна влада протиставляє себе суспільству і формується як відчужена сила, що рано чи пізно призводить до її кризи [12, с. 227].

Висновки. Тільки створення адміністративних одиниць, що наділені чітко визначеними законом повноваженнями і відповідальністю, дадуть можливість побудувати дієвий децентралізований державний сектор. Відповідно до принципу субсидіарності, найбільшим колом повноважень повинні бути наділені ті органи влади, які спроможні найбільш ефективно й оперативіно вирішувати питання та надавати послуги населенню територіальної одиниці.

Виходячи із цього, права та гарантії діяльності громадськості в умовах децентралізації та реформування є надзвичайно важливими, оскільки тільки пряма демократична участь громадян в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях, реалізація народом своєї суверенної влади сприятимуть повноцінній взаємодії влади і суспільства. Неможливо спочатку прийняти всі закони, а потім приступити до їх імплементації. Перш за все необхідно збудувати платформу, на якій базуватиметься держава, а саме первину ланку громад, що отримуватимуть повноваження і бере на себе відповідальність. Далі механізм самоврядування слід поширювати до рівня районів і обласних центрів, де створювати виконавчі комітети і префектури. Саме так можна зміцнити виконавчий механізм місцевого самоврядування.

Отже, демократична держава повинна створювати та забезпечувати систему динамічної рівноваги між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, при цьому пріоритет повинен надаватися останнім. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування утворюють основу публічної адміністрації, яка здійснює публічну владу в Україні. Саме ці органи утворюють найбільш численну групу суб'єктів владних повноважень, від діяльності яких залежить рівень взаємодії влади і людини в суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. ... канд. політ. наук : ДВНЗ «Прикарпатський нац. ун-т імені Василя Стефаника». 238 с.
2. Державне управління : підручник : у 2-х т. / ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (гоп.) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 40. Ст. 290 (редакція від 20.03.2020, підстава 524-ІХ).
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (редакція від 02.04.2020, підстава 540-ІХ).
5. Кіріка Д.В. Спонтанний вплив децентралізації на правосвідомість громадянського суспільства. *Антропосоціокультурна природа права* : матеріали наук. конф., м. Чернівці, 25–27 травня 2016 р. Чернівці : ЧНУ, 2016. 544 с.
6. Конституція України: (Основний Закон). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333.
8. Постанова ВРУ «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» № 509-VIII від 04.06.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 31. Ст. 297.
9. Проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217 від 01.07.15.
10. Сахно В.О. До питання утворення та діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3(11). С. 68.
11. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку :: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломовець, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 328 с.
12. Рада ухвалила у цілому законопроект про місцеве самоврядування. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1864190-rada-ukhalila-v-tsilomu-zakonoproekt-pro-mistseve-samovryaduvannya>.
13. Електронні петиції. Відкликати «Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/81494>.