

Summary

Kivalov S. V. Administrative law suit as the administrative law category. – Article.

In the article there are analyzed different approaches to the definition of the essence and term of the “administrative law suit” as the administrative law category. The attention is accented on three approaches in the definition of the essence of that term: 1) should be defined separately in procedural (applied to the court demand about defense of the violated right, freedom or legal interest) and material (material-legal demand of the plaintiff to the respondent) meaning; 2) has entire nature that reflect the organic junction of two sides (material-legal and procedural); 3) is the procedural institute as application to the administrative court about defense of the violated rights, freedoms, legal interest or realization of competence in the sphere of public-legal relations.

Key words: administrative law suit, administrative legal procedure, category, legal institute, writ.

УДК 342.78

І. В. Дробуш

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є однією із засад конституційного ладу, невід’ємним елементом демократичної держави та індикатором поліпшення стандартів життя громадян як на відповідному місцевому рівні, так і в державі загалом.

Становлення місцевого самоврядування в сучасній Україні розпочалося від часу здобуття незалежності. Подальший його розвиток відбувається в складних умовах політичної боротьби, із частими відступами від демократичних зразків його формування, з прийняттям непослідовних і половинчастих рішень. Часто прийняття навіть прогресивних законодавчих актів не тягне за собою автоматичного втілення їх у суспільній практиці. Можна спостерігати також відсутність належної політичної волі з боку керівників держави та самих представників органів місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної політики, здійснення реформи місцевого самоврядування, недостатню активність із боку громадськості й самих територіальних громад.

Варто погодитися з критичними оцінками сучасних реформаторських ініціатив, у яких уже досить рельєфно проглядається чергова спроба під прикриттям цінностей демократії та свободи, реалізації інтересів населення, об’єднаного територіальною спільністю, побудувати таку систему взаємозв’язку територіальних громад і держави, яка забезпечувала б державну єдність не на балансі централізму й децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму.

При цьому О.В. Батанов робить висновок про амбівалентність вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що обумовлюється, з одного боку, конституційним визнанням і гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну й муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муні-

ципального права, а з іншого – суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування в сучасній Україні, посиленням тенденцій рецентралізації інституту місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини з точки зору як організації, так і функціонування. Таким чином, сучасна модель місцевого самоврядування, на думку О.В. Батанова, останнім часом переживає фазу своєрідної деградації й мутації, поступово трансформуючись у патерналістську модель самоврядування, яка за своїм духом є близькою до радянської моделі місцевої влади. А за таких умов виникає небезпека кардинальної трансформації в цьому напрямі та всієї політичної системи в Україні [1, с. 11–12].

Стан дослідження. Питання функціонування інституту місцевого самоврядування викликає значну зацікавленість як вітчизняної науки, так і представників самих муніципальних органів, органів виконавчої влади, а також законодавця, оскільки на часі внесення змін до Конституції України саме в частині зміцнення муніципальної влади, децентралізації управління аж до ліквідації місцевих державних адміністрацій. Ведуться наукові дискусії щодо самої природи місцевого самоврядування, його функцій і повноважень. У працях В.Б. Авер'янова, О.А. Андрійко, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, А.З. Георгіци, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, А.Р. Крусаян, Г.О. Мурашина, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших учених досліджуються питання забезпечення функціонування всіх складових системи місцевого самоврядування. Значний внесок у розробку цієї тематики зробили також російські науковці, зокрема Ю.А. Дмитрієв, Н.О. Ємельянова, В.В. Комарова, О.Є. Кутафін, В.В. Пилін, В.І. Фадєєв та інші.

Водночас потребує детального вивчення питання взаємодії різних рівнів публічної влади, яка сприятиме реалізації, з одного боку, основних соціальних функцій місцевим самоврядуванням, а з іншого – основних напрямів соціальної політики держави на відповідному місцевому рівні. Важливим є вибудовування принципово інших за своєю суттю відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, має відбутися перехід від моделі залежності місцевого самоврядування від органів виконавчої влади до моделі партнерства.

Саме тому **метою статті** є розкриття характеру взаємодії органів публічної влади в контексті реалізації соціальних прав, пошук оптимальних шляхів зміцнення муніципальної влади під час децентралізації й утілення в життя принципів субсидіарності, організаційної та фінансової самостійності інституту місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі утверджується нова модель взаємовідносин центральних і місцевих органів влади, в основу якої покладено концепцію взаємозалежності. Як зазначає А.З. Георгіца, відносини центральних і місцевих органів характеризуються як певною незалежністю, так і взаємозалежністю, визначаються реальним владним потенціалом сторін і ресурсами, що

знаходяться в їх розпорядженні [2, с. 435]. Інші науковці характеризують модель взаємовідносин місцевих органів публічної влади як агентську, хоча при цьому відмічають, що окремі приклади поступового переходу до моделі взаємозалежності, а з часом – до партнерства як найбільш ефективної та дієвої моделі, вже існують [3, с. 26].

Як зазначають російські вчені О.Є. Кутафін і В.І. Фадеєв, місцеве самоврядування – це, звичайно, не «держава в державі». Водночас воно не може бути віднесене виключно до інститутів громадянського суспільства, оскільки місцеве самоврядування – не просто форма самоорганізації населення для вирішення місцевих питань. Це також форма здійснення публічної влади, влади народу. Муніципальна влада та влада державна – форми публічної влади, влади народу [4, с. 94].

Аналогічним є бачення інших російських учених – Ю.А. Дмитрієва, Н.О. Ємельянова, В.В. Комарової, В.В. Пиліна, які наголошують на тому, що належність місцевого самоврядування до єдиної системи народовладдя не є свідченням абсолютної тотожності державної й муніципальної влади як за змістом їх діяльності, так і за формою їх здійснення. Термін «самоврядування» означає «управління самим собою», тобто принциповою відмінністю місцевого самоврядування є співпадіння суб'єкта та об'єкта управління. Населення самостійно (принцип самостійності) визначає коло вирішуваних ним завдань (принцип самодостатності) та передбачає необхідні зусилля для їх вирішення (принцип самозабезпечення). Однак це не означає, що держава взагалі не втручається в діяльність місцевого самоврядування та перекладає на нього вирішення всіх завдань місцевого рівня. Водночас, як наголошують учені, розмежування державного й муніципального рівнів влади є більш ефективною конструкцією, ніж їх злиття, оскільки, по-перше, перешкоджає заміні других першими (як це, на жаль, усе ще відбувається в окремих випадках на практиці), тобто в підсумку забезпечує збереження демократичних засад в організації публічної влади в державі, по-друге, розвиває ініціативу населення, витісняє утриманські настрої та сприяє більш ефективному вирішенню питань місцевого значення [5, с. 10].

Кардинально іншим є бачення професора В.І. Борденюка, який переконаний у необхідності відмови від ідеї поділу публічної влади, єдиним носієм і джерелом якої є народ, на державну та муніципальну (владу територіальної громади), як такої, що не є продуктивною з огляду як на потреби вітчизняного державотворення, так і на потреби розвитку місцевого самоврядування. Концептуальною основою відповідних реформ в Україні стала громадівська теорія, у зв'язку з якою розвиток вітчизняного місцевого самоврядування відбувався переважно на основі його протиставлення державному управлінню, що стало однією з причин створення суперечливої системи управління на місцях. У функціональному аспекті це втілювалося в штучному відокремленні сфери державного управління від сфери місцевого самоврядування шляхом зосередження його діяльності на вирішенні питань місцевого значення, а в організаційному – у створенні паралельної системи управління на місцях, за якої питання місцевого значення повинні вирішувати органи місцевого самоврядування, а питання державного значення – місцеві органи виконавчої влади.

На протигагу твердженням про громадівську природу функцій місцевого самоврядування обґрунтовано ідею про похідний характер функцій місцевого самоврядування щодо функцій держави. Зокрема, визначено, що органи місцевого самоврядування в єдиному контексті з органами державної влади беруть участь у реалізації практично всіх функцій держави, проте на засадах відносної автономії.

Місцеве самоврядування є формою демократичної децентралізації державної влади (державного управління), головна суть якої полягає в звичайному розподілі повноважень (а не влади) щодо здійснення завдань і функцій держави на місцях, насамперед між центральними органами виконавчої влади та органами, які формально визначаються як органи місцевого самоврядування. При цьому автор наголошує, що за умов такої децентралізації змінюється не природа влади, а лише характер взаємозв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [6, с. 6, 7].

Ми вважаємо, що в жодному разі, навіть обґрунтовуючи існування інституту місцевого самоврядування як окремого виду публічної влади на місцевому рівні, не можна протиставляти місцеве самоврядування та державу. Державна влада й місцеве самоврядування мають взаємодіяти, оскільки відповідно до ст. 5 Конституції України вони мають єдине джерело владних повноважень, а також пов'язані спільним колом справ, які віднесені до відання місцевого самоврядування та становлять перелік питань місцевого значення. Адже, як відмічає Л.С. Кириченко, будь-яке загальне питання є водночас місцевим для кожної окремої території, і навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь загальнодержавний інтерес. Від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, а й політична, економічна та соціальна стабільність [7, с. 101]. Проте головне питання – реалізація прав і свобод людини та громадянина саме на рівні тієї чи іншої територіальної громади.

Досягнути найвищого рівня такої реалізації можна лише спільними зусиллями обох рівнів публічної влади на місцях.

З огляду на це можна погодитися з А.Р. Крусян щодо переваг саме координаційних відносин, які відображають взаємні управлінські впливи, спрямовані на узгодження дій. Основне завдання автор вбачає в кооперації управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємовідносин повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які однаково важливі для держави в цілому та для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих): взаємовідносини у вирішенні питань економічного, соціального й культурного розвитку територій, у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища й раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Основним завданням координаційних взаємовідносин є узгодження дій для успішного вирішення сумісних завдань [8, с. 12–13].

Досліджуючи сутність соціальної взаємодії органів місцевого самоврядування й територіальних громад із державними органами управління, М.М. Кононенко вбачає її результативність у реалізації принципів компромісу та узгодженості дій,

а також за активної участі територіальної громади в ухваленні управлінських рішень. Місцевому самоврядуванню об'єктивно притаманні громадянські цінності, які надають йому перевагу перед іншими формами організації управління на місцях та формують сприятливі умови для запровадження соціальної взаємодії партнерського типу, що полягає в постійній співпраці самоврядних органів, обраних населенням, з державними органами управління й територіальною громадою [9, с. 7]. При цьому автор зазначає, що в Україні позитивно зарекомендувала себе громадсько-державницька модель місцевого самоврядування, якій притаманна орієнтація на компромісний варіант поєднання прямого державного територіального управління з місцевим самоуправлінням на принципах самоврядності як колективного права, що полягає в конституційно закріпленій нормі участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого управління й розвитку. На практиці досить часто виникають конфлікти між різними рівнями влади, внаслідок чого залишаються невирішеними проблемні питання місцевого населення, переважно соціально-економічного характеру. Тому з метою уникнення таких негативних наслідків вважаємо за доцільне належним чином, насамперед на законодавчому рівні, розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, віднісши вирішення всього кола питань місцевого значення до власних повноважень місцевого самоврядування, та звести до мінімуму перелік делегованих повноважень. Яскравим підтвердженням є, зокрема, ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка закріплює повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури й спорту та передбачає їх розмежування на власні (усього 9 повноважень) і делеговані (наведено 11 повноважень). Аналогічною є ситуація щодо законодавчого закріплення ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень у сфері соціального захисту населення, які переважно є делегованими (4 власні та 16 делегованих). Крім того, базовий закон містить норму, що регламентує делегування повноважень районних та обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, які є своєрідними «агентами» держави на місцевому рівні, підзвітними органам виконавчої влади вищого рівня [10, с. 355].

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» також закріплює повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та й спорту, материнства й дитинства, сім'ї та молоді; повноваження в галузі соціального забезпечення й соціального захисту населення; повноваження в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати. Однак він жодного разу не згадує про делеговані повноваження, тим самим породжуючи проблему дублювання низки повноважень.

Крім того, враховуючи особливості функціонування місцевого самоврядування на регіональному рівні, зокрема відсутність власних виконавчих органів та, відповідно, виконання прийнятих рішень районними й обласними державними адміністраціями, переважна більшість прийнятих рішень так і залишається нереалізованою, оскільки таку ситуацію можна легко пояснити недостатністю фінансування або взагалі його відсутністю, навіть якщо причиною цього є протистояння голів місцевої державної адміністрації та відповідної ради.

Окрему увагу слід приділити питанням взаємодії місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади саме в частині матеріально-фінансової скла-

дової механізми реалізації соціальних прав. Адже протягом останніх років можна спостерігати постійне та свідоме погіршення фінансового стану територіальних громад. Держава зобов'язана в повному обсязі фінансувати реалізацію делегованих повноважень, однак з огляду на складну економічну ситуацію таке фінансування здійснюється лише частково (або ж найчастіше самим місцевим самоврядуванням), при цьому зменшуючи видаткову частину на виконання самоврядних власних повноважень.

Базовий закон про місцеве самоврядування передбачає участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів. Однак вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У разі, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

Як бачимо, внесені до ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зміни свідчать не про зміцнення матеріально-фінансової основи, а навпаки, про законодавчий спосіб перерозподілу, фактичного відбирання коштів у територіальну громаду, яких і так хронічно не вистачає саме на реалізацію її соціальних прав.

Актуальність цього питання підтверджується саме під час конституційної реформи, оскільки мова йде про реформування місцевої влади аж до ліквідації місцевих державних адміністрацій.

Як свідчить практика, у деяких державах із децентралізованим унітарним державним устроєм місцеві адміністрації як інститут на певних рівнях взагалі відсутні. Так, в Іспанії контроль за діяльністю автономних співтовариств (областей) здійснюють (кожен у своїй галузі) Конституційний суд, уряд (лише в частині делегованих повноважень), органи адміністративної юстиції та Рахункова палата. У державах Балтії, у Німеччині передбачено виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади. Щодо координації діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерств і відомств), то, наприклад, згідно зі ст. 122 Конституції Румунії на префектів (які діють на рівні повітів і столиці), крім власне оскарження рішень органів місцевого самоврядування, покладено функцію керівництва «децентралізованими службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях». У Польщі воевода (представник Ради Міністрів на регіональному рівні) здійснює управління адміністративними органами, які підпорядковані органам центральної виконавчої влади, на території воеводства. В Італії на субрегіональному рівні (у провінціях) діють префекти, до компетенції яких належать питання безпеки громадян та охорони здоров'я, особливо в період надзвичайних ситуацій [11, с. 29].

Так, законопроект № 4178а «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України П.О. Порошенком, також передбачає ліквідацію районних та обласних місцевих адміністрацій і передачу їх повноважень виконавчим комітетам відповідних районних та обласних рад. Натомість пропонуєть-

ся відновлення в Україні інституту представників Президента України в регіонах із достатньо широкими повноваженнями, зокрема, вони матимуть право зупиняти будь-які рішення органів місцевого самоврядування, які порушують закони України, шляхом звернення до суду. У випадку, якщо рішення органів місцевого самоврядування суперечить Конституції України, Президент України може його зупинити за поданням свого представника та звернутися щодо такого рішення до Конституційного Суду України. Згідно із законопроектом Президент України одноосібно призначає представника, який є підзвітним і підконтрольним лише йому [12]. Нині голови державних адміністрацій призначаються главою держави за поданням уряду та несуть відповідальність не лише перед Президентом України, а й перед Кабінетом Міністрів України. Водночас їх діяльність контролюють міністерства й відомства. Однак не відомо, якими саме повноваженнями вони будуть наділені та якою буде співпраця з місцевим самоврядуванням і відповідними територіальними громадами. Головною метою такого реформування має стати зміцнення інституту місцевого самоврядування, а не влади глави держави, який таким чином контролюватиме всі регіони країни, а його представники отримають необмежену владу, зосереджуючи у своїх руках контрольно-наглядові функції інших державних органів.

Висновки. Вважаємо, що розширення переліку власних повноважень місцевого самоврядування за рахунок делегування з боку органів державної виконавчої влади, зміни організаційної структури на рівні органів регіонального самоврядування, шляхом створення власних виконавчих органів та зміцнення матеріально-фінансової основи всієї системи місцевого самоврядування дозволить територіальним громадам і створюваним ними представницьким органам більш ефективно, ніж державні органи, вирішувати місцеві проблеми, підвищувати рівень та якість життя мешканців відповідних територій, тим самим забезпечуючи соціальні, комунально-побутові та інші життєво необхідні потреби. Отже, основними принципами ефективної взаємодії держави й місцевого самоврядування в процесі реалізації соціальних прав є насамперед партнерство, субсидіарність, організаційна та фінансова автономія.

Література

1. Батанов О.В. Доктринальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / О.В. Батанов // Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні : матеріали наук. конф. (м. Хмельницький, 7 грудня 2013 р.). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2013. – С. 9–12.
2. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / А.З. Георгіца. – Тернопіль : Астон, 2003. – 432 с.
3. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / О.В. Батанов // Вісник запорізького національного університету. – 2012. – № 1(1). – С. 22–29.
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юрист, 2000. – 552 с.
5. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / Ю.А. Дмитриев, Н.А. Емельянов, В.В. Комарова, В.В. Пылин и др. – М. : Профобразование, 2000. – 800 с.
6. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.І. Борденюк ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 40 с.

7. Кириченко Л.С. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні / Л.С. Кириченко // Право України. – 2001. – № 6. – С. 99–101.
8. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А.Р. Крусян ; Одеська держ. юрид. академія. – О., 1999. – 19 с.
9. Кононенко М.М. Соціальна взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах демократизації в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / М.М. Кононенко ; Харківський регіональний ін-т держ. упр. Нац. академії держ. упр. при Президентові України. – Х., 2010. – 20 с.
10. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
11. Макаров Г.В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / [Г.В. Макаров, О.М. Держалюк, Ю.Б. Каплан] ; за ред. Г.В. Макарова. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – 54 с.
12. Рада почала процес зміни Конституції України 3 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://palm.newsru.ua/ukraine/03jul2014/konstitut.html>.

Анотація

Дробуш І. В. Актуальні питання взаємодії держави та місцевого самоврядування в процесі реалізації соціальних прав. – Стаття.

Статтю присвячено розкриттю характеру взаємодії органів державної влади та муніципальної влади в контексті реалізації соціальних прав.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, повноваження, децентралізація.

Аннотация

Дробуш И. В. Актуальные вопросы взаимодействия государства и местного самоуправления в процессе реализации социальных прав. – Статья.

Статья посвящена раскрытию характера взаимодействия органов государственной власти и муниципальной власти в контексте реализации социальных прав.

Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, местные государственные администрации, полномочия, децентрализация.

Summary

Drobush I. V. Actual issues of interaction of the state and local self-government in the process of implementation of social rights. – Article.

The article is devoted to coverage of the interaction between state authorities and municipal authorities in the context of the implementation of social rights.

Key words: territorial community, local government, local state administrations, authorities, decentralization.