

УДК 342.6

І. А. Малютін, доц., канд. юрид. наук, доц. кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються проблемні теоретичні питання генезису інституту місцевих державних адміністрацій в Україні з урахуванням їх історичного розвитку протягом багатьох століть, деякі законодавчі акти у цій сфері.

Ключові слова: Місцеві державні адміністрації, держава, державна влада, місцеві органи виконавчої влади, державне управління.

В статье анализируются проблемные теоретические вопросы генезиса института местных государственных администраций в Украине с учетом их исторического развития на протяжении многих веков, некоторые законодательные акты в этой сфере.

Ключові слова: Местные государственные администрации, государство, государственная власть, местные органы исполнительной власти, государственное управление.

In the article the problem theoretical questions of genesis of institute of local state administrations are analysed in Ukraine taking into account their historical development during many ages, some legislative acts in this sphere.

Keywords: Local state administrations, state, state power, local organs of executive power, state administration.

Питання розвитку та функціонування держави завжди були актуальні як у теоретичній, так і в практичній площині, але особливо-го значення вони набувають для України за нинішніх умов. Дослідження теоретичних питань співвідношення соціальної єдності влади як вираження суверенітету народу та організаційно-правової системи поділу державної влади на гілки, однією з яких є виконавча влада, є відображенням розбудови правової, демократичної держави в Україні, що безпосередньо пов'язано з проведенням адміністративної реформи, яка останнім часом все більше набирає обертів. Однією з складових даної реформи є місцеві державні адміністрації, які є важливою ланкою у системі органів виконавчої влади.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації ч. 1 ст. 118 Конституції України [1]. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [2]. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [3]. Стосовно м. Севастополя закон не прийнято, а тільки внесено на розгляд до Верховної Ради України проект Закону «Про місто-герой Севастополь», який включено до порядку денного 01.02.2011 р. [4].

Починаючи дослідження законодавства та наукової літератури з даної тематики, важливо визначитися у термінології щодо питань виконавчої влади, оскільки це має принципове значення. Головна роль у механізмі управління державними справами належить саме виконавчій владі. Виходячи з конституційного принципу розподілу влади, виконавча влада є окремою гілкою єдиної державної влади, основне функціональне призначення якої полягає перш за все у виконанні Конституції, законів України, а також підзаконних нормативно-правових актів у процесі управління у відповідних сферах суспільного життя [5, с. 17].

Історія розвитку виконавчої влади має широкий спектр вживання різноманітних термінів, які відображають її суть. Зокрема, «виконавча влада», «публічна влада» «державна влада» «державне управління» тощо. Законодавство ж європейських держав, здебільшого вживає термін «публічна адміністративна влада», що за правовою природою має безпосередній зв'язок з виконавчою владою. Використання терміну «виконавча влада» в літературі та законодавстві України набуло поширення на початку 1990-х років.

Таким чином, суть «виконавчої влади» полягає у тому, що вона є окремою гілкою державної влади, системою управління державою, має публічний характер, здійснює правозастосовну, виконавчо-розпорядницьку діяльність, застосовує імперативні правові норми, має важелі державного примусу, а також здійснює державне управління у певних сферах життєдіяльності шляхом реалізації державно-владних повноважень методами і засобами

публічного права. Для реалізації визначених державою завдань, вона має відповідні державні органи виконавчої влади.

Одним з інститутів державної влади є місцева державна адміністрація, яка здійснює публічні, державні функції на основі державно-владних повноважень, що включають регулятивні, координаційні, виконавчі й інші форми управлінської діяльності у визначеній сфері, галузі, регіоні. Місцева державна адміністрація — це також орган виконавчої влади, самостійна структурна одиниця в системі виконавчої влади, що фінансується за рахунок державного бюджету, реалізує функції державного управління в межах наданих їй повноважень у визначеній сфері державного управління та має відповідну організаційну структуру щодо виконання завдань держави.

Для розуміння сутності, становлення та еволюції інституту місцевих державних адміністрацій, які уособлюють органи місцевої виконавчої влади, перш за все треба дослідити їх генезис протягом багатовікової історії України.

Так, за часів Київської держави, яку очолював великий князь верховна законодавча і виконавча влада зосереджувалась виключно в його руках. Будучи главою адміністрації, він виконував функції воєначальника. Місцеву владу очолювали призначені ним представники центральної влади — намісники і волостелі, які відали адміністративними і судовими справами.

За часів ранньої козацької доби XV—XVI ст. у Запорізькій Січі існувала система органів управління трьох ступенів: військові начальники — кошовий отаман, військовий суддя, курінний отаман, військовий осавул, військовий писар; військові чиновники; похідні та паланкові начальники. Кошовий отаман наділявся вищою військовою, адміністративною, судовою і духовною владою. Місцеву владу очолював паланковий полковник, який обирався військовою радою на рік і влада якого поширювалася на всю паланку, тобто на козаків, які проживали за межами Січі в слободах.

За часів Гетьманщини верховну владу очолював Гетьман, якого обирала Генеральна рада довічно. Гетьману належала вища законодавча влада: він видавав універсали, що мали статус вищих законодавчих актів. Як глава виконавчої влади гетьман розпоряджався державними витратами, організовував збирання податків, мав право на роздачу державних земель, представляв державу у зовнішніх стосунках, був вищим воєначальником, здебільшого призначав генеральну старшину й полковників. Він також само-

стійно розглядав судові справи, був вищою апеляційною судовою інстанцією, мав право затверджувати судові вироки.

Місцеву владу очолювали полкові та сотенні уряди. Територія України поділялася на воєнно-адміністративні одиниці — полки і сотні. На чолі полкового уряду стояв полковник, якого обирала полкова козацька рада чи призначав гетьман, а на чолі сотенного — сотник. Полковник був вищим воєначальником полку, очолював виконавчу владу на території полку, а також здійснював судові функції. В Україні тільки 1760 р. було проведено судову реформу, яка відокремила судову систему від адміністративної, що мало, безперечно, позитивне значення.

На початку XVIII ст. відбулися зміни в полково-сотенній системі територіального управління. Полковника призначав царський уряд, щоправда, з числа трьох обраних на раді кандидатів. Значення полкової ради помітно впало, призначений полковник користувався єдиноначальною владою. За аналогією перейшли й до призначення сотників. Замість рад організуються полкові та сотенні канцелярії, діяльність яких дедалі більше носить бюрократичний характер. У 1743 р. полкові канцелярії були прирівняні до канцелярій російських губерній, а судочинство й діловодство підпорядковано російському законодавству. У 1781 р. полково-сотенний територіально-адміністративний устрій було скасовано і введено губернський поділ відповідно до російського «Уложення про губернії».

За часів перебування України у складі Російської імперії доречно згадати адміністративну реформу 1775 р. Катерини II, за якою в Україні місцеву владу очолювали губернатори відповідно до закону «Установи для управління губерній Всеросійської імперії» — так званий Статут для губерній 1775 р. На території Гетьманщини цей статут набув поширення лише 1779 р. Ним передбачалося створення трьох малоросійських намісництв у лівобережній Україні. 16 вересня 1781 р. було проголошено утворення трьох намісництв: Київського, Чернігівського та Новгород-Сіверського. Намісництва у свою чергу поділялися на менші адміністративні одиниці — повіти. У січні 1782 р. реформа вступила в дію. Губернатором Чернігівського намісництва став А. Милорадович, Новгород-Сіверського — І. Журман, Київського — С. Ширков [6].

За адміністративною реформою Російської імперії 1860—1870 років мало що змінилось. В адміністративному відношенні Росія поділялася на 78 губерній, у склад яких входили й українські зе-

млі. Відповідні органи місцевої влади на чолі з губернатором проіснували до часів радянської влади.

Починаючи з жовтня 1917 року, в історії українського державного будівництва стали реалізовуватись нові форми організації державної влади.

Перша Конституція УРСР 1919 р. у главі, що називалася «Конструкція Радянської влади», закріпила принцип єдності Рад і їх систему на чолі більшовицької, в подальшому комуністичної партії. Саме партія формувала когорту представників у вищі та місцеві органи виконавчої влади. На основі делегатів, що являли послідовно обласні, міські, губернські Ради, формувався Всеукраїнський з'їзд Рад — вищий орган державної влади. Принцип організаційної єдності державної влади було продовжено і в наступних Конституціях УРСР 1937 р., 1978 р. Загальна формула «органи державної влади» охоплювала як законодавчі, судові, так і виконавчі органи. Останні були представлені Радою Міністрів УРСР — Урядом УРСР — вищим виконавчим і розпорядницьким органом державної влади. Місцеву виконавчу владу утворювали виконкоми на рівні областей, міст, районів.

Конституція 1978 р. передбачала, що вся система Рад — від Верховної до селищної Ради народних депутатів була визначена як «єдина система органів державної влади». Але одночасно з цим єдність органів законодавчої і виконавчої влади було відображено в назві 5 глави Конституції. Було змінено заголовок: «Вищі органи державної влади і управління УРСР». Рада Міністрів УРСР — Уряд УРСР характеризувався як «вищий виконавчий і розпорядницький орган державної влади УРСР». Таким чином, при наявності загальної об'єднуючої ознаки спостерігався і поділ органів, що здійснюють законотворчу та виконавчу діяльність.

Таким чином, у час існування України як радянської республіки у складі СРСР на кожному рівні адміністративно-територіального поділу діяли відповідні Ради і партійні комітети. Ради обирали голову виконкому (за рекомендацією партійного комітету), і саме він формально був головною посадовою особою тієї або іншої адміністративно-територіальної одиниці. Реальна ж влада належала структурі партійної влади, що існувала паралельно, на чолі з відповідним першим секретарем. При цьому місцеві Ради визнавалися нижньою ланкою єдиної державної організації й уособлювали всю повноту влади на своїй території.

Остаточний перехід від повновладдя Рад до концепції поділу влади, що спричинило істотну зміну правового статусу органів публічної влади і характеру взаємовідносин між ними як у центрі, так і на місцях, стало прийняття в 1990 р. Декларації про державний суверенітет України.

Прийнятий 7 грудня 1990 р. Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» був дуже суперечливим, оскільки визнавав місцеві Ради одночасно й органами місцевого самоврядування, й органами держави. Реальне втілення принципу поділу влади в політико-правову практику України стало можливим лише після заснування 5 липня 1991 р. посади Президента України та прийняття 24 серпня того ж року Акту проголошення незалежності України.

Лише впродовж 1992—1994 роки в Україні відбувся реальний поділ влади на законодавчу — Верховна Рада України і виконавчу на чолі з Прем'єр-міністром України і судову. Виконавчу владу на місцях почали здійснювати державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Закріплення правового статусу місцевих органів виконавчої влади відбулось із прийняттям закону «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р., що визначив єдину виконавчу вертикаль від Президента України до обласних і районних державних адміністрацій.

Головним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали прямого виходу на Кабінет Міністрів України. Вплив уряду на їх призначення і керівництво діяльністю було занадто слабким, а Адміністрація Президента не мала можливості забезпечити належний рівень взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом України.

Але і ця модель організації публічної влади на місцях проіснувала недовго: Закон від 28 червня 1994 р. «Про внесення змін і доповнень у Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» знову надав місцевим Радам статус органів місцевого самоврядування, а функції державної виконавчої влади на місцях делегував головам відповідних Рад і очолюваним ними виконавчим комітетам. Це був свого роду симбіоз радянської системи з принципом поділу влади, який виявився ще більш невдалим і нежиттєздатним. Це стало причиною того, що в грудні 1994 р. Президент України вніс на розгляд Верховної Ради

України проект Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який у подальшому було взято за основу Конституційного договору «Про основні положення організації і функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», підписаного 8 червня 1995 р. між Президентом і Верховною Радою України. Згідно даного Договору було утворено єдину виконавчу вертикаль влади, нижню ланку якої утворювали місцеві державні адміністрації з вертикальним підпорядкуванням. Одночасно в обласних і районних Радах були скасовані виконавчі органи, чим забезпечувалося виведення виконавчої влади від впливу Верховної Ради України.

Для того щоб Конституційний договір діяв, Указом Президента України від 21 серпня 1995 р. були затверджені Положення про відповідні державні адміністрації, відповідно до яких державні адміністрації визнавалися органами державної виконавчої влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці України, складовими частинами єдиної системи органів державної виконавчої влади, утвореними Президентом України і підпорядкованими главі держави, а також Кабінету Міністрів України. При цьому головою державної адміністрації Президент зобов'язаний був призначити особу, обрану головою відповідної Ради, чим передбачалося забезпечити надійний зв'язок і координацію дій місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Зазначена модель формування органів місцевої влади стала відправною точкою у подальшому реформуванні місцевих державних адміністрацій.

Новим етапом у становленні інституту місцевої державної адміністрації стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України. Ст. 118 Основного Закону говорить про те, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, що очолюються головами, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Подальше прийняття Верховною Радою України 9 квітня 1999 р. Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі — Закон), у якому відповідно до Конституції України детально регламентовані організація, повноваження і порядок діяльності місцевих державних адміністрацій стало важливим

кроком на шляху подальшого становлення інституту місцевої державної адміністрації.

Виходячи зі змісту ст. 1 цього Закону місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів органів виконавчої влади. Вона у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Адміністрації діють відповідно до принципу субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, підзвітності і підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним Радам у межах, передбачених чинним законодавством.

Всі адміністрації структурно організовані; організаційно-процедурні питання їх функціонування регулюються регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій. Склад місцевих державних адміністрацій формують також їх голови.

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами, мають печатки з зображенням Державного гербу України і свого найменування, власні рахунки в банківських установах. Їх практична діяльність здійснюється виходячи з затверджених планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці на рік, а також оперативних планів роботи, з урахуванням поточного моменту і ситуації, що складається у конкретний період часу.

Важливим моментом є те, що місцеві державні адміністрації здійснюють свою діяльність на основі професіоналізму і принципів державної служби. Місцеві державні адміністрації здійснюють власні та делеговані їм управлінські повноваження, виходячи зі стратегії та пріоритетних напрямів розвитку держави, що має сприяти соціально-економічному та культурному розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Різновидом компетенції місцевих державних адміністрацій є делегована компетенція. Делегування повноважень за виконавчою вертикаллю здійснюється з урахуванням ієрархії державних органів. Договірна компетенція місцевих державних адміністрацій — це компетенція, що отримується за договором, як правило адміністративним. Сам же адміністративний договір є однією з форм діяльності місцевих державних адміністрацій.

Аналізуючи проект закону «Про місцеві державні адміністрації» треба зазначити, що запропоновані зміни щодо уточнення статусу голови місцевої державної адміністрації, розмежування функцій Президента України та Кабінету Міністрів України щодо призначення, постановки завдань і контролю за діяльністю голів місцевих державних адміністрацій мають важливе значення для ефективного державного управління. Зокрема, положення про порядок формування місцевих державних адміністрацій, запроваджують кадровий підхід до формування голів місцевих державних адміністрацій, за яким голова місцевої державної адміністрації призначатиметься з числа осіб, які перебувають у кадровому резерві на зайняття посад голів місцевих державних адміністрацій (добір до якого здійснюється за результатами конкурсу), або в порядку переведення особи, яка на момент призначення займає посаду голови іншої місцевої державної адміністрації [6].

У проекті закону «Про місцеві державні адміністрації» також необхідно приділити увагу проблемним питанням взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з Президентом України та Кабінетом Міністрів України, з органами місцевого самоврядування. Залишаються актуальними питання відносин місцевих державних адміністрацій з державними органами влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, питання контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої влади.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р.
3. Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р.
4. Про місто-герой Севастополь: Проект Закону України від 03.04.2008 р.
5. *Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. — К.: Ін. Юре, 1997. — 48 с.
6. http://www.lytvyn-v.org.ua/history_of_ukraine/index.
7. Про місцеві державні адміністрації: Проект закону України від 10.01.2008 р.

Стаття надійшла до друку 24 листопада 2011 року.