

*А. Л. СУХОПУКОВА*

## **ОБЛАСНІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ**

*Розглянуто становлення та тенденції розвитку обласних державних адміністрацій, які нерозривно пов'язані із формуванням і вдосконаленням органів державної влади України. Визначено сучасний стан та їх перспективи.*

*The article deals with the formation and development trends of regional state administrations, which are inseparably connected with the formation and improvement of the government of Ukraine. Determine the current status and prospects.*

**Ключові слова:** обласні державні адміністрації, виконавча влада, державні органи влади, регіональні органи виконавчої влади.

Актуальність питання становлення та подальшого розвитку державно-правових аспектів діяльності обласних державних адміністрацій обумовлена концептуальною та методологічною значущістю обласних державних адміністрацій у здійсненні державної влади, в умовах реформування системи публічної влади, управління в Україні та недосконалістю й недостатністю законодавства щодо них. Проведення демократичних реформ в Україні передбачає оновлення всіх управлінських ланок, а відтак, актуалізує необхідність визначення пошуку більш дієвих механізмів розвитку обласних державних адміністрацій.

Проблема становлення, пошуку ефективних тенденцій і механізмів розвитку органів державної влади, зокрема обласних державних адміністрацій, не є новою для вітчизняної державноуправлінської науки. Над її розв'язанням в останні роки досить успішно працювали такі провідні науковці, як Н. Нижник, О. Прієшкіна, Т. Проценко, О. Сушинський, І. Козюра, В. Єлагін, В. Кравченко та багато інших. Однак, попри виявлений інтерес дослідників до цієї проблематики, окремі аспекти зазначеної проблеми залишаються недостатньо вивченими, а її комплексного теоретико-методологічного висвітлення в науковій літературі не існує й досі.

Мета роботи полягає в комплексному окресленні базових історичних етапів становлення та розвитку обласних державних адміністрацій.

Глибинне вивчення будь-якого явища передбачає його наукове пізнання. Здійснити це неможливо без високого рівня абстракції, яка досягається лише за умов адекватної інтерпретації теоретичного розуміння поняття та обґрунтування методологічних підходів до вивчення того чи іншого явища. Враховуючи складність політики регіональних органів виконавчої влади, необхідно з'ясувати соціальну природу кожного складового компонента, що входить до цього явища, а потім розглянути його природне походження в цілому на всіх етапах існування – від виникнення до прояву повного змісту [2, с. 7].

Досліджуючи таке явище, як обласні державні адміністрації, варто зауважити, що, з одного боку, це новий інститут у національному конституціоналізмі, але з іншого – він має як свою історію, так і праісторію [7, с. 6].

Слід зазначити, що інститут місцевих органів влади України формувався протягом усієї її багатовікової і надзвичайно складної історії. Під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників змінювались статус та компетенція цих органів [4, с. 24].

Концептуальне бачення питань організації державної влади, зокрема регіональних органів виконавчої влади радянської моделі, ґрунтувалося на так званій ідеологічній концепції “єдності соціалістичного народовладдя”, що, у свою чергу, базувалася на ленінському спадку державного будівництва.

Найвищими виконавчими та розпорядчими органами державної влади загальної та спеціальної компетенції того часу була Верховна Рада СРСР та Уряд СРСР. Що ж до місцевих органів державної влади і управління, то Конституцією СРСР від 1977 р. було встановлено, що “органами державної влади в кряях, областях, автономних округах, районах, містах, районах у містах, селищах, сільських населених пунктах є відповідні Ради народних депутатів” (ст. 145), а “виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів є виконавчі комітети” (ч. 1 ст. 149). Тут важливо зазначити, що як Верховна Рада СРСР, так і Уряд СРСР – це були органи державної влади, а виконавчі комітети – органами місцевих Рад народних депутатів, які становили єдину систему органів державної влади [7, с. 18].

Оскільки виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів були безпосередньо підзвітними як Раді, що їх обрала, так і вищому підпорядкуванню виконавчому і розпорядчому органів, то вони, враховуючи повноваження так званого “керуючого центру”, насамперед були його “агентами на місцях”, діючи в системі децентралізованої, але жорстко субординованої системи органів державної влади, ніж виконавчими органами відповідних місцевих Рад.

В українському законодавстві виражена ідея здійснення державної влади за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу, судову з’явилася в Декларації про державний суверенітет України від 19 липня 1990 р. Цією нормою в основу державного управління було закладено іншу, можна сказати, альтернативну парадигму. Ядром цієї парадигми є ідея деконцентрації влади по горизонталі з метою недопущення узурпації влади через механізм противаг і стримувань. Ці положення та відповідні положення чинної на той час Конституції УРСР були колізійними, тому в подальшому до цієї Конституції були внесені зміни і доповнення [7, с. 19].

Суттєва зміна щодо усвідомлення засад державного управління відбулась разом з проголошенням Україною незалежності (24 серпня 1991 р.) та обранням Президента України (1 грудня 1991 р.).

Незалежна Україна успадкувала механізм державної влади, у тому числі організацію і майже збережену систему виконавчої влади, яка діяла за радянських часів, і, зрозуміло, продовжувала, й певною мірою продовжує, діяти після набуття незалежності [1, с. 16].

За роки розбудови незалежної Української держави, коли час вимагав нових підходів щодо розбудови державного механізму не тільки в центрі, а й в регіонах,

було запроваджено кілька принципово відмінних між собою моделей організації влади, які відображали різний ступінь децентралізації та деконцентрації влади.

Керуючись прагненням терміново відновити керованість регіональними елітами і створити нову вертикаль державної виконавчої влади натомість розвалені партійної, тодішнім Президентом України Л. Кравчуком було внесено на розгляд Верховної Ради Закон “Про Представника Президента України”, який був прийнятий 5 березня 1992 р. [3, с. 72]. Саме завдяки цьому Закону було вперше в політико-правовій практиці України запроваджено інститут місцевих державних адміністрацій.

З прийняттям цього Закону Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу та контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції й Законів України. Закон визначав Представника Президента найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області і районі. На нього покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції і законодавства. Варто відзначити, що цей Закон був надто загальним. Усі інші питання діяльності адміністрації мали регулюватися актами Президента України.

Згодом було внесено чергові зміни до законодавства, яке визначало правовий статус місцевих Рад. 27 березня 1992 р. було прийнято Закон України “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Відтак, раніше прийнятий Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” було визнано таким, що втратив чинність. Тому 26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію Закону про місцеве самоврядування, який отримав назву “Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве регіональне самоврядування”. Новий Закон урахував делегування частини повноважень від обласних і районних рад представникам Президента. Головним елементом нового етапу реформи було те, що на районному та обласному рівнях ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів продовжувало функціонувати реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” ліквідувала підпорядкування Рад одна одній по вертикалі, то запровадження інституту представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему, де поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями [3, с. 72–73].

Але на цьому владні експерименти не припинилися, а протистояння між законодавчою і виконавчою гілками влади поглибилося. Було прийнято законодавчі рішення, які черговий раз змінили організацію місцевих органів влади в Україні. Так, після прийняття Верховною Радою України принципового рішення про проведення дострокових виборів Президента і парламенту, в 1994 р. було прийнято вкрай важливий Закон “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”.

Цим актом знову змінено статус і компетенцію місцевих Рад. Установлено, що органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, районні, міські, районні в містах і області Ради. Вони наділяються власною компетенцією, в межах якої діють самостійно. Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад і очолювані ними виконавчі комітети в порядку і межах, визначених Законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. Визначено, що після виборів Рад і формування їх виконавчих комітетів повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних в містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністрацій, передбачені Законом “Про Представника Президента України”, який втрачає свою силу, передаються головам і виконавчим комітетам відповідних Рад. Це означало покладення на виконавчі комітети вказаних Рад функцій місцевих органів державної виконавчої влади. Таким чином, виконкоми обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі Рад та їх голови отримали подвійний правовий статус. Виконкоми відповідних Рад почали виконувати функції виконавчих органів місцевого самоврядування і одночасно місцевих органів державної виконавчої влади. На голів відповідних Рад покладено виконання функцій глав місцевих державних адміністрацій [4, с. 31–32].

Цим Законом разом з новими виборами місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням відповідних адміністративно-територіальних утворень, замість держадміністрацій у районах й областях знову відновлювалися виконкоми. З реалізацією цього Закону з червня 1994 р. вертикаль державної виконавчої влади в Україні була зруйнована.

Другий Президент України Л. Кучма, одержавши у спадок ненадійну систему влади, спробував спочатку відновити вертикаль державної виконавчої влади, а саме: Указом від 6 серпня 1994 р. “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” оголосив про підпорядкування Президенту голів районних і обласних рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію. Голови обласних і районних рад обирались на посади всім населенням, тобто Президент не мав можливості ні звільнити їх у разі незадовільної роботи чи порушення законодавства, ні керувати ними. З метою зміни такої ситуації на краще у грудні 1994 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради України власний проект конституційного Закону “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні” [3, с. 73].

Дебати навколо проекту цього Закону закінчилися 8 червня 1995 р. підписанням між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правового погляду документа – Конституційного договору, який став інструментом для нової спроби відродити вертикаль державної виконавчої влади.

Цей документ було поставлено на один щабель з Конституцією України, причому і Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватись лише в частині, яка не суперечила цьому Договору.

Ним було зроблено чергову спробу деконцентрації державної влади на рівні адміністративно-територіальних одиниць. На базі виконкомів обласних і районних

рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися знизу вгору, аж до Президента України, і які очолювалися головами цих адміністрацій. На відповідній території місцева державна адміністрація отримала правовий статус системи органів державної виконавчої влади на місцях.

Варто зауважити, що у ст. 2 Договору було закладено нову парадигму побудови публічної влади, адже там йдеться про те, що “вся повнота влади в Україні належить народові. Народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування”. Цією нормою, на відміну від відповідної конституційної норми, визначено три інституційні суб’єкти публічної влади, а саме: народ, систему державних органів та органів місцевого самоврядування. Таким чином, Конституційний договір фактично виводив державну виконавчу владу з-під впливу парламенту.

Водночас цей Договір щодо побудови системи влади містить низку неточностей і суперечностей, зокрема щодо статусу місцевих державних адміністрацій. Наприклад, у ч. 3 ст. 46 Договору йдеться про те, що “у здійсненні своїх повноважень органи місцевої державної влади підпорядковані вищим органам державної виконавчої влади”. Видається, що в цій нормі Договору певним чином ще виражається доктрина Конституції СРСР про всевладдя Рад. Адже поняття “органи місцевої державної влади” та поняття “державні адміністрації”, що є органами державної виконавчої влади, нетотожні ні за буквою, ні за сутністю.

Викладене підтверджує те, що в Конституційному договорі відображено різні доктринальні погляди на проблему інституційного дизайну держави, тому пошук компромісу між поглядами договірних сторін виразився в тому, що тут можна простежити елементи і як “всевладдя рад”, так і “державну чи виконавчу вертикаль” тощо. Цей процес відобразив “полеміку” щодо практичної реалізації ідей деконцентрації та децентралізації публічно владних повноважень і функцій з метою пошуку ефективних механізмів протидії і стримувань у контексті ідеї так званої “ефективної влади”. Водночас із сутності цієї норми випливає висновок про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування не належать до єдиної системи органів державної влади, а до різних інститутів публічної влади [7, с. 22].

Отже, Конституційним договором було відновлено інститут місцевих державних адміністрацій, але вже дещо в іншій якості та й в іншому інституційному “оточенні” чи дизайні, де, насамперед, мається на увазі специфічне, але все ж таки виокремлення інституту місцевого самоврядування.

Сучасний зміст інституту місцевих держадміністрацій визначається Конституцією України 1996 р., Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, іншими нормативно-правовими актами [5, с. 86].

Важливим кроком на шляху становлення інституту органів місцевої виконавчої влади стало прийняття Верховною Радою України Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. Цей Закон значною мірою врегулював згадані та інші питання. Ним уперше, на відміну від попередніх актів,

досить детально визначено порядок формування місцевих державних адміністрацій, зокрема призначення і припинення повноважень (звільнення з посад) голів адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів, встановлено вимоги до посадових осіб. З одного боку, Закон регулює питання структури місцевих державних адміністрацій, передбачивши затвердження Кабінетом Міністрів України приблизних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, типових положень про них, а з іншого – надає можливість головам місцевих державних адміністрацій при формуванні відповідних органів враховувати місцеві особливості, специфіку окремих регіонів. Вочевидь, згадані положення Закону “Про місцеві державні адміністрації” досить ефективно реалізуються на практиці [6, с. 27]. Без перебільшення можна стверджувати, що він створює законодавчу основу для діяльності органів виконавчої влади на місцях. З часу прийняття Конституції України і втрати у зв’язку з цим чинності Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України у червні 1996 р. і до набуття чинності Закону “Про місцеві державні адміністрації” у квітні 1999 р. виконавча влада на місцях здійснювалась на підставі загальних конституційних положень, які не могли (і не повинні були) регулювати всі сторони багатогранної діяльності відповідних органів.

Отже, з прийняттям Закону України “Про Представника Президента України” було відокремлено місцеві органи виконавчої влади, які були засновані на базі виконавчо-розпорядчих органів районних і обласних рад, від органів місцевого та регіонального самоврядування.

Із затвердженням Положення про місцеву державну адміністрацію вони стали системою органів державної виконавчої влади, що утворювалися представниками Президента, підпорядковувалися Президентові та Кабінетові Міністрів України. На місцях з’явилися явища “двовладдя” та протистояння між представниками Президента та головами відповідних рад. Прихильники радянської влади вимагали скасування інституту представника Президента і відновлення старої ролі місцевих рад. Пізніше інститут представника Президента скасувався, а місцеві державні адміністрації трансформувалися у виконавчі комітети місцевих рад. І тільки в липні 1994 р. вертикаль місцевої державної виконавчої влади було відновлено. Унаслідок укладення 8 червня 1995 р. Конституційного договору голови місцевих рад очолили місцеві державні адміністрації за сумісництвом. Система місцевих державних адміністрацій на чолі з їх головами довела свою життєздатність і була закріплена Конституцією України 1996 р.

Таким чином, відродження в Україні інституту місцевих державних адміністрацій потребує цілеспрямованих дій на організаційно-правове та економічне забезпечення децентралізації у сфері управління, втілення оптимальної моделі розподілу функціональних економічних повноважень між центральними і місцевими органами влади, вдосконалення організаційної діяльності, правової і економічної бази функціонування обласних державних адміністрацій.

У подальшому буде доцільно розглянути європейську практику становлення та діяльності місцевих органів виконавчої влади, питання законодавчого закріплення їх діяльності.

Література:

1. Державна виконавча влада в Україні : формування і функціонування : [зб. наук. пр.] – у 2 ч. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с.
2. *Єлагін В. П.* Політика регіональних органів влади : теорія і практика : [монографія] / В. П. Єлагін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
3. *Козюра І. В.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) : [навч. посіб.] / І. В. Козюра. – Ужгород : Патент, 2003. – 224 с.
4. *Кравченко В. І.* Територіальний устрій та місцеві органи влади в Україні / В. І. Кравченко. – К. : Вища шк., 1995. – 88 с.
5. *Прієшкіна О.* Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування / О. Прієшкіна // Право України. – 2006. – № 11. – С. 86–88.
6. *Проценко Т. О.* Органи виконавчої влади в регіонах України : шляхи вдосконалення / Т. О. Проценко ; Держ. податк. адмін. України ; Акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2002. – 238 с.
7. *Сушинський О. І.* Місцеві державні адміністрації : статус у контексті публічної влади / О. І. Сушинський. – Л. : Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 52 с.

*Надійшла до редколегії 10.06.2010 р.*