

*Коломоєць Т. О.,
доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Запорізького національного університету
Шашков А. Р.,
здобувач юридичного факультету
Запорізького національного університету*

РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ НОРМ

Анотація. Стаття присвячена аналізу законодавства про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації. Були проаналізовані витоки законодавства в Україні та визначені основні проблеми, які були у нормативно-правових актах до адміністративної реформи в Україні та вивчені прогалини нині діючого законодавства про місцеве самоврядування. Визначено поняття місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Виявлені недоліки у повноваженнях зазначених органів та запропоновані шляхи вирішення цих проблем. Запропоновані зміни до нині діючого законодавства України про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації. Виявлено, що в Україні розпочато процес реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Ключові слова: реформування, адміністрація, законодавство України, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. В цілісному комплексі розробки адміністративної реформи в Україні, що по суті є пошуком нової, якісно кращої моделі співвідношення і взаємодії суспільно-державних інститутів, місцевому самоврядуванню об'єктивно відводиться одне з провідних місць. Саме в чіткій, реально-діючій системі місцевого самоврядування зосереджується конструктивний потенціал, здатний за умов адміністративного реформування скласти децентралізовані самоврядні інститути українського суспільства на противагу існуючому в Україні державному управлінню. Даний потенціал при наявності добре розробленої адміністративної політики держави може слугувати джерелом формування в Україні громадянського суспільства та правової держави.

Виклад основного матеріалу. Значним досягненням для демократизації суспільства за роки незалежності України є закріплення на конституційному рівні статусу місцевого самоврядування: ст. 7 Конституції України встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, йому також присвячений XI розділ Конституції [1]. На основі даних конституційних норм був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування суттєво наблизила дану галузь законодавства до європейських стандартів.

Ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює наступне визначення місцевого самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

Статус місцевих державних адміністрацій регулює Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [3].

Важливу роль для становлення демократичної держави – Україна – зіграв Указ Президента України 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», метою якої було забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина. Зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [4].

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення мали бути розв'язані ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та інші [4].

Метою реформування місцевих органів виконавчої влади за Концепцією є:

- підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;
- спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;
- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;
- сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади [4].

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. За Концепцією основними напрямками діяльності місцевих державних адміністрацій законодавчо мають бути визначені такі:

– виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

– забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян;

– загальний нагляд за дотриманням Конституції та інших актів законодавства України;

– реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

– розроблення проектів відповідних бюджетів, забезпечення їх виконання та звітування про виконання бюджетів і програм;

– взаємодія з органами місцевого самоврядування;

– реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [4].

Розглянувши Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» можемо проаналізувати повноваження цих органів та зазначити спільні та відмінні риси повноважень.

Варто зазначити, що за законодавством України обидва органи здійснюють свою повноваження у наступних галузях:

– повноваження в галузі соціально-економічного розвитку;

– повноваження в галузі бюджету та фінансів;

– повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;

– повноваження щодо управління комунальною власністю та управління майном;

– повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках - повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління. Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконавчим органам 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.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на першододатковий перехід виконавчої влади до функціональних засад управління. Галузеву компетенцію можна поділити на три види:

– виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль) [2; 3].

– 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 потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;

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

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, тому Кабінетом Міністрів України була розроблена Концепція «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [5].

За запропонованою Концепцією доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно – територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

– місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

– розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;

– планування розвитку території громади;

– вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

– благоустрою території;

– надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

– 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, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;

– розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

– надання соціальної допомоги через територіальні центри;

– надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [5].

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

– удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;

– визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;

– утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

– ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [5].

Важливим поштовхом для сучасної та демократичної України також буде внесення змін до Конституції України, а саме до розділу XI «Місцеве самоврядування», де будуть міститися норми щодо повноважень місцевих органів, наприклад «... Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів державної виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України...» [6].

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити наступне. В Україні розпочато процес реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Основними проблемними питаннями, що заважають розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в Україні є:

– відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, що має бути забезпечено відповідним законодавством (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»);

– недостатня можливість самостійності у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів і спрямування їх витрат; можливості створювати додаткові послуги для населення у кількості, що визначатиме сам орган місцевої влади; право органів місцевого самоврядування (за власні кошти та під власну відповідальність) самостійно визначати власну структуру для того, щоб ефективно виконувати свої функції;

– нечіткість нормативно-правового визначення його статусу, а саме – чіткої відокремленості від органів державної влади, тобто дійсної самоврядності територіальних громад. Суть місцевого самоврядного управління полягає у реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку громад і всіх важливих питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Більшість з громадян України взагалі вважає,

що місцеве самоврядування також відноситься до органів державної влади. Тобто, місцеве населення не знає своїх реальних прав та можливостей впливу на ситуацію в їх регіоні.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави реформування системи органів місцевого самоврядування є нагальною вимогою часу.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://glavcom.ua/articles/20238.html>.

Шашков А. Р. Реформирование законодательства о местных государственных администрациях и местном самоуправлении: анализ норм

Аннотация. Статья посвящена анализу законодательства о местном самоуправлении и местных государственных администрациях. Были проанализированы истоки законодательства в Украине и определены основные проблемы, которые были в нормативно правовых актах до административной реформы в Украине и изучены проблемы ныне действующего законодательства о местном самоуправлении. Определено понятие местных государственных администраций и местного самоуправления. Выявленные недостатки в полномочиях указанных органов и предложены пути решения этих проблем. Предложены изменения в ныне действующее законодательство Украины о местном самоуправлении и местных государственных администрациях. Выявлено, что в Украине начат процесс реформирования системы местного самоуправления и территориальной организации власти.

Ключевые слова: реформирование, администрация, законодательство Украины, местное самоуправление.

Shashkov A. Reform legislation of local public administration and self-local government: the analysis of norms

Summary. This article analyzes the legislation of local government and local self-administrations. Origins were analyzed legislation in Ukraine and identifies the key issues identified in the normative legal acts of the administrative reform in Ukraine and studied gaps currently valid legislation on local self-government. Concepts and local state administrations and local authorities. Identified deficiencies in the powers of these bodies and proposed solutions to these problems. Proposed changes to the currently valid legislation of Ukraine of local self-government and local administrations. We found that in Ukraine started the process of reform of local self-government and territorial organization of power.

Key words: reform of administration, legislation of Ukraine, local self-government.