

**РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ В УКРАЇНІ
(1991-2011 рр.)**

Стаття присвячена висвітленню процесів щодо становлення та розвитку місцевої виконавчої влади в Україні протягом (1991-2011 рр.)

Ключові слова: виконавча влада, державна адміністрація, Закон України, Указ Президента України, адміністративно-територіальний устрій, сільський, селищний, міський голова.

В усі часи ефективність втілення у життя державної політики, яка формується законодавчою та центральною виконавчою владою залежить від діяльності представницьких і виконавчих органів на місцях.

Після розпаду Радянського Союзу та проголошення незалежності України в країні на регіональному (обласному, міському і районному рівнях) продовжувала функціонувати система поєднання представницької та виконавчої влади.

Першими кроками на шляху реформування виконавчої влади на місцях стало прийняття у вересні 1991 року Верховною Радою України Закону «Про правонаступництво України» та постанови «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», згідно яких на території республіки продовжували діяти Конституція УРСР та законодавчі акти СРСР, почали вводитись нові структури місцевої влади. При цьому вносились пропозиції щодо зміни адміністративно-територіального устрою в Україні.

Наступним кроком стало прийняття 5 березня 1992 року Верховною Радою України Закону «Про представника Президента України». Згідно Закону Представник Президента України мав широкі повноваження: по-перше, він забезпечував реалізацію законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади; по-друге, координував діяльність відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, підпорядкованих міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади; по-третє, здійснював контроль за додержанням органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємствами, організаціями і установами, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, іншими юридичними особами Конституції і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади; по-четверте, вимагав припинення, а в разі необхідності зупинення діяльності посадових осіб, що суперечать законодавству; по-п'яте, зупиняв дію актів адміністрації підприємств, організацій і установ, інших юридичних осіб, що суперечили Конституції і законам України, указам Президента України, іншим актам законодавства, та мав право звернення до суду з позовом про визнання їх недійсними; по-шосте,

представляв в межах своїх повноважень інтереси держави у судах та органах місцевого і регіонального самоврядування; по-сьоме, по-сьоме, мав право створювати відділи, управління, інші служби місцевої державної адміністрації, призначає їх керівників, за винятком керівників місцевих органів міністерств, державних комітетів, інших центральних органів державної виконавчої влади; по-восьме, організовує розробку проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм, подає їх на затвердження відповідної Ради, забезпечує виконання бюджету і цих програм, за рішенням Ради у встановлений нею строк звітує перед Радою про їх виконання, а також з інших питань, пов'язаних із здійсненням місцевою державною адміністрацією повноважень, переданих їй Радою; забезпечує підготовку на розгляд відповідної Ради необхідних матеріалів з питань регулювання земельних відносин, управління комунальною власністю, з інших питань економічного і соціального розвитку території та виконання прийнятих Радою рішень [1].

У квітні 1992 року затверджено «Положення про місцеву державну адміністрацію». Відповідно цьому закону основні завдання місцевих державних адміністрацій у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць полягали у забезпеченні:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [2].

Важливим кроком на шляху реформування органів державної виконавчої влади на місцях було впровадження 27 жовтня 1992 року Указу Президента України Л. Кравчука «Про підпорядкування місцевих державних адміністрацій». Вони підпорядковувались Президентові України і Кабінету Міністрів України із питань, що належать до їх компетенції.

Важливий досвід було здобуто у рамках експерименту проведеного у 1994 році. Згідно Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності» від 1 лютого 1994 року обласним держадміністраціям делегувалися повноваження центральних органів державної виконавчої влади [3]. Відповідними указами Президента встановлювалося, що склад обласних і районних державних адміністрацій

формують та призначають їхні голови, а голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посади і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Важливим моментом розвитку органів державної виконавчої влади на місцях було ведення посади сільського, селищного, міського голови, природно, що це вимагало конкретизації питання про виконавчу владу на місцях. Оскільки це були виборні посади, вони мали широкі права щодо вирішення усіх питань соціально-економічного розвитку. На це був спрямований Указ Президента України від 30 грудня 1995 року «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам і очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад». Так Голови та очолювані ними виконавчі комітети сільських, селищних, міських Рад мали повноваження державної виконавчої влади, що зводилися до наступного: по-перше, здійснення контролю за використанням і охороною землі, її надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів на відповідній території в межах і в порядку, встановлених законодавством; по-друге, реєстрація права власності на землю, права землекористування та договорів на оренду землі; по-третє, організація і проведення роботи щодо приватизації земель відповідно до законодавства; по-четверте, ведення обліку громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів громадянського стану відповідно до законодавства; по-п'яте, реєстрація місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації громадян, які створюються і діють згідно з законодавством на території відповідних населених пунктів [4].

Слід відзначити, що фактично сільські та селищні ради не отримали всієї повноти делегованої їм влади, бо районні та обласні державні адміністрації зберігали повноваження щодо вирішення певних питань соціально-економічного життя не тільки в масштабі району, області, а й у певних населених пунктах.

Характерно, що ряд повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією, ідентичні з відповідними функціями державних адміністрацій. По-перше, встановлено, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. По-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих державних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. По-третє, органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. По-четверте, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території [5].

У статті 119 Конституції України 1996 року було закріплено завдання місцевих державних адміністрацій на відповідній території. Вони покликані забезпечувати: по-перше, виконання Конституції та законів України, Указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; по-друге, законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; по-третє, виконання 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; по-четверте підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; по-п'яте, звітувати про виконання відповідних бюджетів та програм; по-шосте, реалізувати інші надані державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Конституція закріпила лише основні принципи правового регулювання організації і функціонування місцевої влади в Україні. Застосування механізму самоврядування стало можливим завдяки ухваленому у 1997 році Закону України «Про місцеве самоврядування» [7].

Відповідно до Конституції України Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження, які обласні та районні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям, що має супроводжуватися також і передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, а також відтворює положення Конституції України щодо підзвітності та підконтрольності місцевих державних адміністрацій у частині здійснення цих делегованих повноважень [8].

На підвищення ефективності управління в регіонах спрямований Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [9], яким визначається організація, повноваження та порядок діяльності місцевих структур виконавчої влади, їхні відносини з органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Важливо, що в ньому узаконено невтручання державних органів у діяльність місцевого самоврядування. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Все це ще більше зумовлює необхідність перегляду правових засад щодо формування складу обласних і районних структур органів державної влади, їх повноважень та характеру співвіднесення із органами місцевого самоврядування. У концепції адміністративної реформи, підготовленій

робочою групою, пропонується чітко розмежувати повноваження виконкомів різних рівнів та визначити, що головним завданням обласних державних адміністрацій є контроль за дотриманням прав і свобод громадян. Йдеться про те, що: а) громада обирає раду, рада – голову; б) на рівні районів і сіл діятиме така ж система, але повноваження виконкомів будуть трохи меншими, відповідно у селах обиратимуться старости від кожного населеного пункту [10].

Отже, концепцією передбачено в радах усіх рівнів, включаючи сільські, селищні, міські, мати виконавчі структури. При цьому акцентовано, що це сприятиме більш ефективній їх діяльності й оперативному вирішенню інтересів громад та кожного жителя певного населеного пункту.

Держадміністрації на своїй території взаємодіють із сільськими, селищними, міськими головами, сприяють виконанню ними повноважень у сфері місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального й культурного розвитку відповідних територій, зміцненні матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють здійснення повноважень, наданих законом, органами виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

У травні 2003 року видано Указ Президента України «Про відповідальність керівників місцевих органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації державної політики щодо комплексного розвитку території». В них указувалося на недоліки в роботі керівників місцевих органів виконавчої влади, зокрема в Івано-Франківській, Кіровоградській, Тернопільській, Хмельницькій областях, в реалізації політики щодо поліпшення умов життя громадян, забезпечення їх законних прав та інтересів, прискорення реформування економіки та підвищення темпів розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва. У серпні 2003 року Президент України видав Указ «Про роботу місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів» [11]. В ньому констатувався низький рівень організації системи управління органами виконавчої влади Вінницької, Житомирської та Миколаївської областей, що призвело до втрати контролю за ситуацією в промисловому та аграрному секторах економіки, незадовільного фінансово-матеріального забезпечення суб'єктів господарювання в агропромисловому комплексі.

1 жовтня 2005 року відбувся установчий з'їзд Всеукраїнської громадської організації «Всеукраїнське об'єднання місцевих рад». Майже 1000 делегатів з'їзду, які представляли 30 політичних партій і всі регіони України, розглянули питання про децентралізацію державного управління та розвиток місцевого самоврядування як основу трансформації публічної влади в Україні. З'їзд затвердив Статут новоствореної громадської організації та обрав її керівні органи.

Важливим моментом розвитку системи виконавчої влади на місцях було прийняття Верховною Радою України 16 квітня 2009 року Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Згідно цього Закону Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання - добровільні

неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку [12].

До повноважень асоціацій були наступними: по-перше, асоціація об'єднує зусилля органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; по-друге, розробляє та подає органам державної влади пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування; по-третє, надає методичну, правову та інформаційну допомогу органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень; по-четверте, сприяє підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації; по-п'яте, узагальнює та поширює досвід діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку; по-шосте, сприяє органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад; по-сьоме, засновує засоби масової інформації, здійснює видавничу діяльність; по-восьме, готує пропозиції щодо структури та штату виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, а також умов оплати праці їх працівників; по-дев'яте, готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення [13].

Змінам у організації місцевих органів виконавчої влади сприяло і впровадження Указу Президента України від 17 березня 2010 року № 355/2010 «Питання Комітету з економічних реформ» з метою впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансової та економічної кризи, на забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення було утворено Комітет з економічних реформ. У його складі діє, зокрема, діяла робоча група «Регіональний економічний розвиток», очолювана Віце-прем'єр-міністром України – Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Тихоновим. До складу вказаної робочої групи, яка мала забезпечити підготовку та впровадження основних заходів з реформування системи місцевого самоврядування, житлово-комунального господарства, міжбюджетних відносин та реформи місцевих фінансів, також включено провідних експертів РЄ [14].

Одночасно Указом Президента України від 9 квітня 2010 року № 533/2010 утворено Раду регіонів, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Серед основних завдань Ради регіонів визначено наступні:

- проведення консультацій щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, вдосконалення

механізму та процедури публічного адміністрування, реалізації регіональної кадрової політики;

- аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення;

- забезпечення вивчення громадської думки щодо президентських ініціатив, проектів найважливіших актів Президента України, законопроектів з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади;

- вивчення та узагальнення іноземного досвіду з питань місцевого самоврядування та реалізації регіональної політики, опрацювання пропозицій щодо використання такого досвіду в Україні [15].

Проблеми вдосконалення структури представницької та виконавчої органів влади на місцях пов'язуються із розглядом пропозицій щодо вдосконалення територіального устрою України. Вони комплексно викладені у проекті Закону. В ньому визначені шляхи розвитку й утвердження трирівневої моделі адміністративно-територіального устрою в Україні – громада-район-регіон. При цьому не йдеться про зміну кордонів областей. Однак, передбачено укрупнення громад та районів. Такі заходи спрямовані на підвищення їх ролі у більш дієвому задоволенні інтересів громадян, особливо за місцем проживання.

Отже досвід показує, що введення інституту обласних, міських, районних державних адміністрацій в цілому сприяло поліпшенню діяльності органів виконавчої влади на місцях. Їх діяльність виявлялась особливо ефективно при наявності злагоджених дій з органами представницької влади. Водночас існує необхідність відновити у місцевих радах виконавчих структур.

Литература

1. Про представника Президента України: Закон України, прийнятий Верховною Радою України від 5 березня 1992 р. № 2167-ХІІ // *Голос України*. – 1992. – 20 березня.

2. Положення про місцеву державну адміністрацію // Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/252/92>. - Заголовок з титулу екрана.

3. Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Збірник наукових праць (за матеріалами ХІІ Харківських політологічних читань) / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого; НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України; Харківська асоціація політологів / М.І. Панов (ред.), Ю.І. Битяк (упорядник), О.М. Сахань (упорядник). – Х.: Право, 2001. – 176 с.

4. Указ Президента України Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад // *Режим доступа*: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1194/95> - Заголовок з титулу екрана.

5. Конституція України. Офіційне видання Верховної Ради України. - К., 1996.

6. Там само.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. – К.: Парламентське видавництво, 1997. – 100 с.

8. Там само.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. – К.: Парламентське видавництво, 1997. – 100 с.

10. Телешун С. Структурні елементи політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування // Право України 2001. – № 6. – С. 28-31.
11. Про відповідальність керівників місцевих органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації державної політики щодо комплексного розвитку територій: Указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 2003. – 30 квітня.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України, прийнятий Верховною Радою України 9.04.1999 р. // Урядовий кур'єр. - 1999. – 15 травня.
13. *Відомості Верховної Ради України.*— 2009. – N 38. – ст.534
14. Указ Президента України № 355/2010 Питання Комітету з економічних реформ // <http://www.president.gov.ua/documents/10649.html>. - Заголовок з титулу екрану.
15. Указ Президента України № 533/2010 Про Раду регіонів // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10849.html>. - Заголовок з титулу екрана

Владимир Пекарчук Развитие государственной исполнительной власти на местах в Украине(1991-2011 гг.)

Статья посвящена освещению процессов относительно становления и развития местной исполнительной власти в Украине в течение(1991-2011 гг.)

Ключевые слова: исполнительная власть, государственная администрация, Закон Украины, Указ Президента Украины, административно-территориальный уклад, сельский, поселковый, городской председатель.

Vladimir Pekarchuk Development of state executive power is on places in Ukraine (1991-2011)

The article is sanctified to illumination of processes in relation to becoming and development of executive local-authority in Ukraine during(1991-2011)

Keywords: executive power, state administration, Law of Ukraine, Decree of President of Ukraine, administrative-territorial mode, rural, settlement, municipal chairman.

Пекарчук Володимир Михайлович – кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О.Дідоренка.

Рецензент: **Сергієнко Ю.Г.**, док. істор. наук, професор.

Стаття подана
24.02.2012