

7. Полтерович В. М. Элементы теории реформ / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 9.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 (з наступними змінами) // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
9. Рац М. В. Теорія реформ / М. В. Рац. – Режим доступу : [http:// futureisrael.h1.ru/Ratz/Introduction-1.htm](http://futureisrael.h1.ru/Ratz/Introduction-1.htm).
10. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні стан і перспективи / [кер. авт. кол. М. І. Мельник], Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. – К. : Нора-прінт, 2002. – С. 136–138.
11. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : Полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Тихомиров, 2005. – С. 611.
12. Штагина М. А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М. А. Штагина // Административная реформа в России. – М. : “Контракт” – “Инфра-М”, 2006. – С. 60–64.
13. Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / редкол. : Ю. С. Шемшученко [відп. ред.] та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П–С. – 398 с.
14. Bevir M. Encyclopedia of governance / M. Bevir. – In 2 vol. – Vol. 1. – Thousand Oaks – London – New Delhi : SAGE Reference Publications, 2007. – 506 p.
15. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : Second edition, 2004. – 362 p.
16. Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p. – Режим доступу : lgi.osi.hu.

Надійшла до редколегії 27.02.2012 р.

УДК 352.07:342.31(477)

О. Г. ЧЕРКАС

ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто законодавчу регламентацію взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування. Наведено необхідність розробки локальних нормативно-правових актів, які б конкретизували законодавчі положення щодо взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: Верховна Рада України, взаємодія, Конституційний Суд України, нормативно-правове забезпечення, органи місцевого самоврядування, парламент України.

The legal regulation of interaction between the Verhovna Rada of Ukraine and bodies of local self-government are considered. The main normatively-legal documents

to the activity of the local community are systematized. The author underlines the necessity of the creation and development of the local normative documents to define the normative basis for the realization of the local activity.

Key words: Verhovna Rada of Ukraine, interaction, the Constitutional Court of Ukraine, the normatively-legal documents, the bodies of local self-government, parliament of Ukraine.

Обов'язковою передумовою ефективного формування державної політики в демократичному суспільстві є взаємодія між суб'єктами представницької влади всіх рівнів. Належне виконання зазначеними суб'єктами державного управління своїх повноважень можливе лише за умови наявності законодавства, що не суперечить Конституції, законам, нормативно-правовим актам, відповідає інтересам територіальної громади. Беззаперечним є той факт, що питання місцевого значення невід'ємно пов'язані з державною політикою. Результативність взаємодії представницьких органів влади проявляється як у процесі виконання бюджету, так і реалізації державних програм на місцевому рівні. Така взаємодія значною мірою визначає правове регулювання здійснення місцевої політики – вирішення економічних, політичних і соціальних проблем розвитку громади.

Таким чином, слід наголосити про важливість питання законодавчої регламентації взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування та його актуальності в державному управлінні як такого, що впливає на результативність діяльності представницької влади.

Багато досліджень, проведених з часів формування органів представницької влади, спрямована на з'ясування природи, функцій, повноважень представницьких органів і взаємозв'язків державної влади з органами місцевого самоврядування. Ґрунтовним аналізом даної проблематики займалися такі вітчизняні фахівці, як М. Баймуратов, В. Борденюк, М. Клепацький, В. Князев, В. Кравченко, М. Пітцик, В. Погорілко, Л. Подобед, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, В. Рубцов, В. Руденко та ін. Розглядом правових аспектів діяльності представницьких органів влади займалися І. Бутко, М. Корнієнко, В. Копейчикова, А. Селіванова, Л. Селіванова та ін.

У монографії В. Борденюка “Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії” [3] висвітлено теоретичні та практичні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в його співвідношенні з державним управлінням. У ній проаналізовано місце місцевого самоврядування в системі соціального управління та механізмі держави, визначено основні форми децентралізації державної влади, встановлено системні взаємозв'язки органів місцевого самоврядування з органами законодавчої, виконавчої та судової влади, показано співвідношення функцій держави та місцевого самоврядування, форм і методів управлінської діяльності органів місцевого самоврядування з формами та методами діяльності органів державного управління [6]. М. Баймуратов, М. Клепацький, В. Князев та ін. у своїх роботах аналізують співвідношення принципів місцевого самоврядування та результати соціологічних досліджень практики виконання положень законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”,

висвітлюють проблеми зміцнення правової основи місцевого самоврядування в країні, перспективи удосконалення законодавства про місцеве самоврядування, розкривають конституційні засади державної влади в Україні, викладають фінансово-правові аспекти забезпечення соціального розвитку територіальних громад у контексті виконання положень законодавства України про місцеве самоврядування [4]. М. Теплюк досліджував закономірності та конституційно-правові основи організації та функціонування публічної влади в Україні, проблеми вдосконалення і методологічні підходи до реформування публічно-владних інститутів [16]. О. Радченко досліджував взаємодію у виборах органів державної влади та інститутів народовладдя: “У взаємодії інститутів народовладдя та органів державної влади можна виділити як вузьке, так і широке розуміння. Вузьке розуміння стосується системи відносин, що складаються між інститутами народовладдя і конкретними державними органами: законодавча влада (парламент), інститут президентства, виконавча влада (державний апарат), судова влада, спеціальні органи державної влади (Центральна виборча комісія). ... Взаємний вплив інститутів народовладдя та державних органів влади в демократичних країнах має паритетний відкритий характер” [12]. В. Єрмолаєв розглядав історичний процес виникнення, становлення, розвитку представницьких органів державної влади в Україні з Х до початку ХХ ст. і правовідносини, пов’язані з їх формуванням і функціонуванням [8]. Питання законодавчої регламентації суб’єктів представницької влади досліджувалися у роботах вчених-конституціоналістів О. Батанова, В. Борденюка, В. Кампа, В. Кравченка [5; 6; 9; 10]. Але з точки зору державного управління питання законодавчої регламентації взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування потребує додаткового розгляду.

Реформування органів державної влади та місцевого самоврядування передбачає уточнення теоретичних основ функціонування відповідних представницьких органів. Але поняття “взаємодія Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування” не визначено в Конституції та законах України. Метою статті є дослідження стану законодавчої регламентації, виокремлення сукупності нормативно-правових актів, які регулюють взаємодію Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування. Планується досягнення наступних цілей: проаналізувати нормативно-правову основу діяльності парламенту України та органів місцевого самоврядування; визначити правові аспекти взаємодії між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 75) визначає парламент - Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади [1]. А. Мельник виокремлює даний інститут як єдиний орган у системі державного управління, який через законотворчу діяльність: “здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави” [11, с. 257].

На рівні територіальної громади Конституція закріпила дві системи влади: місцеві державні адміністрації, які є органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування [1, с. 332]. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 1 ст. 1) наділяє органи місцевого самоврядування правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення [3]. Але рішенням

Конституційного Суду №6-рп від 26 березня 2002 р. встановлено, що місцеве самоврядування та державне управління організаційно відокремлені сфери діяльності: "... органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні" [13].

Статтями 5, 6, 75, 76, 85, 136, 140, 141 Конституція України визначає принципи побудови системи представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування [1]. Складовими цієї системи є парламент України – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, сільські, селищні, міські, районні в місті ради.

Правова основа діяльності представницьких органів влади наведена в таблицях 1–3.

Таблиця 1

Правова основа діяльності Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, визначена українським законодавством

<i>Назва представницького органу</i>	
Верховна Рада України	Органи місцевого самоврядування
Конституція України, від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР	
Закон України "Про звернення громадян" від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР	
Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. № 3206-VI	
Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII	
Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010 р. № 1861-VI	Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР
Закон України "Про комітети Верховної Ради України" від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР	Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР
Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-XII	Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 07.06.2001 р. № 2493-III
Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 17.11.2011 р. № 4061-VI	Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 10.07.2010 р. № 2487-VI
Закон України "Про статус народного депутата України" від 17.11.1992 р. № 2790-XII	Закон України "Про столицю України - місто-герой Київ" від 15.01.1999 р. № 401-XIV
Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI	Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 03.07.1991 р. № 1286-XI

Таблиця 2

Правова основа діяльності Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, визначена міжнародно-правовими актами

<i>Назва представницького органу</i>	
Верховна Рада України	Органи місцевого самоврядування
Віденська конвенція про право міжнародних договорів Заява від 23.05.1969 р., Приєднання від 14.04.1986	Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 26.09.1985 р., ратифікація від 15.07.1997р.
	Європейська декларація прав міст від 18.03.1992 р.
	Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14.01.1994 р.

Таблиця 3

Правова основа діяльності Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, визначена локальними нормативно-правовими актами

<i>Назва представницького органу</i>	
Верховна Рада України	Органи місцевого самоврядування
“Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання” Постанова від 04.12.2007 р. № 4-V	Статути територіальних громад
Положення про Апарат Верховної Ради України Розпорядження, Положення від 31.05.2000 р. № 459	Регламенти місцевих рад, положення про символіку територіальної громади
Положення про помічника-консультанта народного депутата України Постанова, Положення від 13.10.1995 р. № 379/95-ВР	Інші акти, які приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування
Положення про порядок роботи з проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України Розпорядження, Положення від 22.05.2006 р. № 428	
Положення про порядок роботи у Верховній Раді України з проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України Розпорядження від 22.05.2006 р. № 428	

Понад 290 законодавчих актів України визначають повноваження, завдання, функції органів місцевого самоврядування та їх взаємодію з іншими органами державної влади [14, с. 42–53; 15, с. 33–47]. Але безпосередньо принципи, напрямки та форми взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування не визначені в Конституції та законах України.

Проаналізувавши текст Конституції України [1], можна зазначити, що Верховна Рада України відносно органів місцевого самоврядування наділена широкими

повноваженнями у сфері законодавства, формування бюджету, контролю за діяльністю цих органів (табл. 4).

Таблиця 4

Положення Конституції України, які регулюють повноваження ВРУ відносно органів місцевого самоврядування

<i>Статті Конституції України</i>	<i>Відтворення в Конституції</i>
Стаття 85	“До повноважень Верховної Ради України належить: 29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; 30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування”
Стаття 86	“Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування є і Керівники органів місцевого самоврядування, зобов’язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту”
Стаття 92	“Виключно законами України визначаються: 15) засади місцевого самоврядування; 16) статус столиці України, спеціальний статус інших міст; 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів”
Стаття 95	“Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами”
Стаття 142	“Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”
Стаття 146	“Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом”

Дослідивши законодавчу регламентацію взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування, звертаємо увагу на ст. 4 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”. У ній законодавець зазначає: “комітети Верховної Ради України при здійсненні повноважень взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами, які зобов’язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації” [5]. Вважаємо, що такі відносини є одним із прикладів наявності субординаційних (вертикальних) владних відносин між парламентом України та органами місцевого самоврядування.

А. Троян аналізує правові спори, що виникають між парламентом України та органами місцевого самоврядування. Він зазначає, що регулювання правових проблем, які виникають між цими суб'єктами державного управління, здійснює Конституційний Суд України [17]. З практики розгляду Конституційним Судом України взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та Верховною Радою України окреслюється широке коло питань, зокрема:

- установлення місця і статусу органів місцевого самоврядування у державі та принципів їх взаємовідносин з органами державної влади;
- захист прав та інтересів місцевого самоврядування;
- регулювання порядку призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
- з'ясування можливості сумісності представницького мандата народного депутата з іншим представницьким мандатом;
- визнання факту перевищень Верховною Радою своїх повноважень у сфері місцевого самоврядування;
- визначення компетенції парламенту України й органів місцевого самоврядування у сфері місцевого самоврядування, наприклад, розподілу повноважень між зазначеними органами у сфері адміністративно-територіального устрою тощо [Там же].

Погоджуємося з А. Трояном стосовно розподілу питань взаємовідносин парламенту України з органами місцевого самоврядування на дві основні групи. До першої групи він відносить правові позиції, що врегульовують взаємовідносини між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, таким чином встановлюючи положення щодо діяльності та статусу цих представницьких органів публічної влади в державі. У другій групі розглядаються правові позиції, що врегульовують питання повноважень у сфері місцевого самоврядування між парламентом України та органами місцевого самоврядування [Там же].

Конституція та нормативно-правові акти наділяють кожен із представницьких органів влади ступенем відповідальності та повноваженнями.

Проаналізувавши нормативно-правові основи діяльності Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, зроблено висновок, що Верховна Рада України конституційно закріплює основи місцевого самоврядування в Україні, законодавчо регламентує функціонування органів місцевого самоврядування та опосередковано впливає на їх діяльність шляхом вирішення питань місцевого значення: визначення меж міст, розподіл коштів у Державному бюджеті, встановлення статусу територій тощо. Регулювання правових спорів, що виникають між парламентом України та представницькими органами місцевого самоврядування, здійснює Конституційний Суд України.

На нашу думку, нормативно-правова база щодо взаємодії Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування потребує вдосконалення. Особливо це стосується законодавства в бюджетній сфері, ресурсному забезпеченні територіальних громад, розподілу компетенцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадження заходів децентралізації влади і деконцентрації фінансових ресурсів. Законодавча регламентація взаємодії

парламенту України з органами місцевого самоврядування дозволить оптимізувати функціонування системи державного управління.

Проведений аналіз дає наукове підґрунтя для подальшого дослідження різнопланових аспектів взаємодії парламенту України та органів місцевого самоврядування. Наприклад: результати виборів 2010 р. до органів місцевого самоврядування фундаментально змінили політичну карту країни [4]. На нинішньому етапі розвитку суспільно-політичних відносин, в результаті політичної структуризації рад виникає необхідність дослідження функціонування спільних робочих органів (груп, комісій, асоціативних органів) та можливостей ефективної партнерської взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування. Представником органів місцевого самоврядування у відносинах з Верховною Радою України можуть розглядатися асоціації органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Про комітети Верховної Ради України : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” / М. Баймуратов, М. Клепацький, В. Князев ; Т-во науковців по сприянню муніцип. реформі. – К. : Атіка, 2003. – 287 с.
5. Батанов О. Муніципальне право України : підручник / О. Батанов. – Х. : Одіссей, 2008. – 528 с.
6. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
7. Гошовська В. А. Вибори до органів місцевого самоврядування та їх вплив на систему державного управління. Державне управління: теорія та практика, 2010. – Вип. 2 / В. А. Гошовська, О. В. Рублюк. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10gvasdu.pdf>.
8. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні : [навч. посіб.] / В. М. Єрмолаєв ; НУА ім. Я. Мудрого. – Х. : Право, 2007. – 280 с.
9. Кампо В. М. Конституційний Суд України і місцеве самоврядування: проблеми та перспективи / В. М. Кампо // Актуальні проблеми муніципального управління : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 15.12.2006 р. ; за заг. ред. В. К. Присяжнюка. – К. : ВПД Академії муніципального управління, 2007. – С. 24–29.
10. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К., 2003.
11. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
12. Радченко О. В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві / О. В. Радченко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 244 с.

13. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 26.03.2002 р. у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>.

14. Руденко В. М. Правові засади місцевого самоврядування : [навч.-інформ. матер.] / В. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.

15. Руденко В. М. Правові засади місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / В. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2008. – 76 с.

16. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / М. О. Теплюк. – К., 2008. – 208 с.

17. Троян А. В. Взаємовідносини Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в контексті правових позицій Конституційного суду України / А. В. Троян // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 1. – (Серія “Право”). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/11.pdf.

Надішла до редколегії 13.04.2012 р.

УДК 351

О. Ю. КОВЕНКО

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК КРОК ДО СТВОРЕННЯ УСПІШНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Визначено теоретичні засади знанневості та дієвості територіальної громади. Проведено аналіз сучасного стану адміністративної реформи в Україні. Запропоновано шляхи вирішення проблем упровадження адміністративної реформи за допомогою внесення доповнень до організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративна реформа, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Theoretical fundamentals of the knowledge and effectiveness of the territorial community. The analysis of the modern condition of the administrative reform in Ukraine. Proposed ways of solving the problems of implementation of the administrative reform, through an amendments to the organizational-legal mechanism of development of local self-government.

Key words: administrative reform, local self-government, the territorial community, central bodies of state executive power, bodies of local self-government.