

УДК 342.51

М. Добкін, канд. юрид. наук

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ЗАВДАНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Проаналізовано завдання місцевих державних адміністрацій, зміст яких є відображенням призначення та цілі діяльності цього органу по виконанню функцій держави, опрацьована їх система та зміст редакції відповідної статті закону.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, функції держави.

Проанализированы задачи местных государственных администраций, содержание которых является отражением назначения и цели деятельности этого органа по исполнению функций государства, проработана их система и содержание редакции соответствующей статьи закона.

Ключевые слова: местные государственные администрации, функции государства.

The functions of local state administrations have been studied, the content of the functions is a reflection of the destination and purpose of this organ of state.

Key words: local state administrations, functions of state.

Подальший розвиток інституту місцевих державних адміністрацій насамперед пов'язується із удосконаленням їх діяльності, підвищенням ефективності здійснення цими органами виконавчої влади функції держави. Зазначена проблематика наукового пошуку обумовлена, по-перше, продовженням процесу реформування системи державного управління з точки зору оптимізації всього механізму реалізації функцій держави, по-друге, подальшим розвитком публічно-сервісної концепції діяльності державної влади, по-третє, необхідністю на сучасному етапі завершення світової економічної кризи максимально ефективного та результативного здійснення управління всіма сферами життя суспільства та держави. І найбільш виразним проявом цих моментів, явищем, у якому знаходить свій прояв зміст діяльності місцевої державної адміністрації, є завдання, які вирішує зазначений орган, відповідно з тим призначенням, який він має в загальній системі механізму державного управління. Як свідчить аналіз наукової літератури [1, с. 377; 2, с. 103-104], завдання входять також до складу правового статусу державного органу, а тому удосконалення їх змісту та формулювання має вплинути на ефективність безпосередньої реалізації статусу місцевої державної адміністрації, що не може не відобразитися на підвищенні якості адміністративних послуг та управлінських рішень, які надає та реалізує цей орган виконавчої влади.

І хоча дослідженню відповідних аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій було присвячено чимало праць (В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Р.А. Калюжного, А.П. Коренева, С.П. Кисля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, П.М. Рабіновича, Ю.О. Тихомирова та інших), але постановка питання про завдання їх діяльності, як показує узагальнення останніх публікацій в цій сфері, є не випадковою. Це пояснюємо тим, що саме із ними пов'язується визначення повноважень цього органу держави, з реалізацією яких ми і стикаємося у повсякденному житті, а ступінь досягнення завдань характеризує дієвість та ефективність функціонування місцевих державних адміністрацій. Відмітимо, що це питання висвітлювалося, як правило, у загальному контексті дослідження діяльності місцевих державних адміністрацій. Однак, слід відзначити, що такий підхід унеможливує розкриття змісту їх завдань з урахуванням обумовленості їх діяльності у межах єдиної системи державного управління, а також формування завдань у взаємозв'язку із основними об'єктами державного управління та сферами забезпечення. Тому є всі підстави вважати, що виявлення системи завдань місцевих державних адміністрацій, відповідно до яких будується діяльність цих місцевих органів виконавчої влади,

внесення певних змін до їх формулювання є однією з умов удосконалення статусу та характеру їх діяльності. Саме тому мета цієї статті полягає у визначенні системи завдань місцевих державних адміністрацій у контексті їх зв'язку із призначенням цього органу державної влади, а також опрацюванні можливого формулювання нормативного змісту системи цих завдань.

Так, що стосується поняття "завдання", то з точки зору семантики під ним розуміють наперед визначений для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [3, с. 378; 4, с. 686]. Щодо діяльності органів виконавчої влади це поняття у окремих нормативних актах розкривається таким чином: це комплекс заходів, які випливають із головної мети і підлягають вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу і становлять цільову функцію структурного підрозділу [5]. Тобто, стосовно місцевої державної адміністрації завдання – це все те, що цей місцевий орган виконавчої влади повинен робити, та всі ті заходи, які він повинен вживати для досягнення головної мети його існування.

У цьому контексті відмітимо, що завдання місцевої державної адміністрації корелюються із її місією та обумовлюються ціллю діяльності цього органу. При цьому слід врахувати, що місія розглядається як сформульоване твердження відносно того, для чого або з якої причини існує організація, тобто місія розуміється як твердження, що розкриває сенс існування організації, в якому проявляється відмінність даної організації від її подібних [6, с. 204], а під поняттям "мета" та "ціль", які за своїм змістом є синонімами і означають – те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти [3, с. 520]. Відповідно, відносно цих понять завдання показують, що саме повинна робити місцева державна адміністрація, реалізуючи сенс свого існування, та які заходи цей орган повинен вжити, щоб досягти певної цілі. Також звернемо увагу, що відповідні завдання повинні формулюватися як певна дія місцевої державної адміністрації, конкретний захід або визначений обсяг роботи, які слід здійснити, щоб забезпечити досягнення її цілей та виконання місії.

При цьому відмітимо, що враховуючи віднесення цього органу держави до органів виконавчої влади, а також підпорядкованість та керованість місцевих державних адміністрацій Президенту України та Кабінету Міністрів України (ст. 30 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [7]), які вирішують загальнодержавні завдання (ст.ст. 102, 113 Конституції України [8]), то, на нашу думку, місією цього органу є виконавча діяльність – тобто діяльність щодо забезпечення виконання Конституції та законів України, а метою – належний стан державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, що вті-

люється у збереження суспільного спокою та удосконалення суспільних відносин. Відповідно, завдання місцевої державної адміністрації повинні бути спрямовані, пов'язані та обумовлюватися цими місією та метою, вони повинні мати виконавський характер та бути спрямовані на такі об'єкти управління, якими є:

- належна (така, що відповідає принципам верховенства права та законності) реалізація законів та відповідних підзаконних нормативно-правових актів;
- адміністративно-територіальні одиниці (особливо в частині забезпечення розвитку їх фінансово-економічного, інформаційного, науково-технічного і оборонного потенціалу) як складової державного суверенітету України;
- суспільний та державний лад, політична та економічна системи регіону;
- законні інтересів держави та її територіальна цілісність в межах відповідного регіону;
- права і свободи людини і громадянина, а також права та законні інтереси територіальних громад.

Виділені об'єкти управління, як ми вважаємо, і забезпечуються завдяки здійсненню відповідних завдань, які покладено на місцеві державні адміністрації.

Щодо змісту завдань державних органів, то в науковій літературі висловлювались різні думки, але варто відмітити, що при всій різноманітності виконуваних державними органами завдань їх можна поєднати за характером здійснення (спрямованості). Так, погодимося із точкою зору Л.Р. Грицаєнка, який, досліджуючи питання діяльності Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, на підставі узагальнення та аналізу повноважень цього комітету виділяє три основні групи його завдань: завдання організаційного характеру; завдання контрольного-наглядового характеру; завдання координаційного характеру. Л.Р. Грицаєнко вказує також на те, що ефективно адміністративно-правове регулювання з боку держави полягає у використанні всіх головних її механізмів (правових, організаційних, економічних) [9, с. 9-10]. Подібну точку зору висловлено і А.М. Кулішом, який досліджував нормативно-правову основу діяльності Державного митного комітету України. Зокрема, під завданнями він розуміє загальні напрями діяльності головного митного органу держави [10, с. 542-543, 545].

Отже, як бачимо, завдання групуються за певними напрямками (виконання; організація; контроль і нагляд; координація) та стосуються основної мети діяльності органу та об'єкта його управління (регуляторна політика та підприємство або митна справа тощо). Що підтверджується і існуючими точками зору науковців. Так, А. Сухорукова на підставі аналізу Закону України "Про місцеві державні адміністрації" виділяє такі три частини завдань (напрямів) їхньої діяльності: 1) забезпечення виконання Конституції України, її законодавства та нормативних актів вищих органів виконавчої влади; 2) реалізація економічних, природоохоронних та інших програм, виконання бюджетів і звітування про їх виконання; 3) взаємодія з органами місцевого самоврядування та здійснення делегованих ними функцій [11]. З налізу позиції А. Сухорукової можна побачити, що пункт 1 відповідає дії виконання, пункт 2 – організації, а пункт – координації. Наведене додатково підтверджує доцільність групування всіх завдань напрями як дій за окремими напрямками (виконання; організація; контроль і нагляд; координація).

Якщо проаналізувати чинну редакцію ст. 2 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [7], то, на нашу думку, вона потребує певних змін в частині уточнення кола завдань, які покладено на ці органи. Адже,

як ми вважаємо, ця стаття містить не вказівку на конкретні дії та обсяг робіт, що повинен вчинити цей орган, виходячи із сенсу його існування та необхідності досягнення певної мети, а передбачає перелік об'єктів (явищ, процесів), які повинні бути забезпечені внаслідок діяльності місцевої державної адміністрації (законність, права і свободи громадян, державні і регіональні програми тощо). До того ж ця стаття дублює положення ст. 119 Конституції України, хоча, як правило, закони повинні деталізувати положення Основного Закону, а не просто їх повторювати.

Тому, враховуючи наведене, є всі підстави для висновку, що вказана стаття потребує змін. Це переважно стосується уточнення: об'єкта управління; формулювання завдань саме як конкретних напрямків роботи або окремих заходів; групування їх за змістом діяльності (виконання; організація; контроль і нагляд; координація). Виходячи із цих позицій, а також беручи до увагу завдання, що стоять перед основним органом виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України (ст. 2 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [12]), пропонуємо ст. 2 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" викласти у такій редакції:

"Стаття 2. Основні завдання місцевих державних адміністрацій

До основних завдань місцевих державних адміністрацій належать:

1) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також прав та законних інтересів територіальних громад, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку населення регіону;

2) забезпечення виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

3) здійснення на території адміністративно-територіальної одиниці заходів щодо підтримання державного суверенітету та забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

4) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного, науково-технічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а також виконання інших державних і регіональних цільових програм;

5) підготовка та виконання відповідних бюджетів, а також звітування про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності, а також здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) спрямування та координація на території адміністративно-територіальної одиниці роботи органів виконавчої влади, а також взаємодія з органами місцевого самоврядування;

8) здійснення в межах, визначених Конституцією і законами України, на відповідних територіях державного контролю;

9) виконання інших завдань, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України".

Вважаємо, що такий, більш поглиблений перелік завдань місцевих державних адміністрацій дозволить забезпечити деталізацію та повніше розкриття змісту ст. 119 Конституції України, а також сприяти чіткому визначенню всієї сукупності завдань місцевих державних адміністрацій за окремими напрямками їх здійснення (виконання; організація; контроль і нагляд; координація).

Чітке правове визначення завдань місцевих державних адміністрацій має важливе методологічне та практичне значення. Насамперед, воно полягає у тому, що

завдяки цьому здійснюється визначення такого важливого елементу правового статусу місцевих державних адміністрацій як повноваження цих органів виконавчої влади. Наприклад, у літературі з цього приводу відмічається, що повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за ним права і обов'язки, де обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади, визначається відповідно до покладених на нього завдань і функцій та виражає їх компетенцію [13, с. 205]. До того ж визначення завдань як відображення мети діяльності місцевої державної адміністрації дозволяє більш виважено підійти до формування внутрішньої структури цього органу, визначення компетенції та повноважень її окремих складових, адже кожен з органів (або їх підрозділ) створюється для реалізації конкретних, тільки йому властивих завдань, наділених певними повноваженнями, здійснює свої функції, використовуючи конкретні методи тощо [9, с. 8].

Окремо звернемо увагу на те, що теоретична і практична діяльність щодо створення та забезпечення функціонування місцевих державних адміністрацій за схемою "місія" – "мета" – "завдання" у їх взаємопов'язаному та належному нормативному закріпленні забезпечує послідовність діяльності цих державних органів, правонаступність у повноваженнях від органів вищого рівня до нижчестоящих органів та підрозділів, а також формування цілісної та логічно завершеної концепції діяльності та організаційної структури місцевих державних адміністрацій. У цьому контексті слушно відмічено, що закони соціального розвитку і управління об'єктивні, не залежать від свідомості і волі людей, проте їх дія виявляється тільки в людській діяльності та, отже, залежить від того, наскільки повно враховуються вимоги об'єктивних законів [14, с. 402]. Відповідно, є всі підстави для пропозиції щодо доцільності вираховування вказаної схеми як певної основи при подальшому удосконаленні Закону України "Про місцеві державні адміністрації", а також вдосконаленні організації та забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій.

Таким чином, можна констатувати, що запропоновані нами зміни можуть вплинути на ефективність діяль-

ності цього державного органу, що сприятиме якісно новому забезпеченню місцевими державними адміністраціями конституційних прав та свобод особи у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. А подальші наукові дослідження щодо цього органу державного управління повинні бути спрямовані на дослідження питань змісту цих завдань, а також з'ясування особливостей їх реалізації у безпосередній діяльності цих місцевих органів виконавчої влади.

1. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред. – вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с. 2. Ярмачі Х. П. Суб'єкти наглядової діяльності міліції у сфері паспортно-реєстраційної системи [Текст] / Х. П. Ярмачі // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса, 2005. – № 4. – С103-107. 3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2009. – 1736 с. 4. Новий тлумачний словник української мови / Укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. в 3-х т.: Т. 1: А-К. – К.: Аконті, 2007. – 926 с. 5. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ Головодержслужби України від 29.07.2005 № 189 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 2005. 6. Виханский О. С. Менеджмент : учебник, 3-е изд. / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – М.: Гардарики, 1998. – 528 с. 7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 р., № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190. 8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 9. Грицаенко Л. Р. Адміністративно-правові аспекти підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; Фінансове право; Інформаційне право" / Л. Р. Грицаенко. – К., 2001. – 17 с. 10. Куліш А. М. Правове регулювання становлення завдань та функцій Державної митної служби України / А. М. Куліш // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 542–546 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kammcsu.pdf> 11. Сухорукова А. Місцеві державні адміністрації як єдиначальні місцеві органи виконавчої влади. Їх завдання та функціональне призначення / А. Сухорукова // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_2/Suhorukova.pdf 12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9. – Ст. 58. 13. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с. 14. Щєкин Г. В. Теория социального управления : монография / Г. В. Щєкин. К.: МАУП, 1996. – 408 с.

Надійшла до редакції 06.12.11

О. Вовк, канд. юрид. наук

ДЖЕРЕЛА МІСЬКОГО ПРАВА КИЄВА XV – XVI СТОЛІТЬ

У статті на прикладі правового статусу Києва досліджуються джерела міського права українських міст XV – XVI століть в період перебування їх у складі Великого князівства Литовського.

Ключові слова: джерело права, самоврядування, міське право, правовий звичай, нормативно – правовий акт, литовсько-руська доба.

В статье на примере правового статуса Киева исследуются источники городского права украинских городов XV – XVI веков в период пребывания их в составе Великого княжества Литовского.

Ключевые слова: источник права, самоуправление, городское право, правовой обычай, нормативно – правовой акт, литовско – русский период.

The article on the example of the legal status of Kyiv investigate sources of urban rights of Ukrainian cities XV – XVI centuries during their stay in the Grand Duchy of Lithuania.

Keywords: source of law, government, municipal law, custom legal, regulatory – legal act, the Lithuanian-Ruthenian day.

Удосконалення міського самоврядування в Україні залежить значною мірою від системності й наукової обґрунтованості. Реформи у цій галузі насамперед повинні базуватися на історико – правових традиціях вітчизняного міського (муниципального) права, дослідження яких на думку автора статті є одним із пріоритетних завдань істориків права. Визначним періодом для наукових розвідок історії українського міського права є литовсько-руська доба XIV – XVI століть, тобто часи існування особливої правової системи Великого князівства Литовського. Цей період характерний насамперед переходом українських міст від вічового самоуправління

до системи магдебурзького самоврядування та всебічним вдосконаленням муніципального (міського) права, яке в порівнянні зі західноєвропейським мало своєрідне місце забарвлення.

Кожне середньовічне українське місто де існувало самоврядування мало свою особливу історію; з однієї сторони однакові з іншими містами закономірності розвитку, а з другої специфічні, притаманні тільки конкретно йому ознаки господарської життєдіяльності. Але виняткове значення завжди належало місту Києву не тільки як одному з економічний, політичний, духовний і культурний центрів Східної Європи XIV – XVI століть, а

