

Напрямки удосконалення адміністративної реформи в Україні

УДК

Проблеми правового регулювання проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні - це тема, актуальна з часу проголошення незалежності України. Впродовж цього часу абсолютна більшість науковців, політиків, пересічних громадян визнають необхідність впровадження фундаментальних змін у організацію адміністративно-територіального устрою і здебільшого однаково визначають кінцеві цілі, яких має бути досягнуто: утворення ефективної системи органів місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях; здійснення оптимального адміністративного поділу; швидкість, зручність, повнота адміністративних послуг, які можуть бути отримані громадянами за місцем їх проживання.

А от концепції, за допомогою яких можна прийти до таких результатів, є різними, іноді діаметрально протилежними. Кожна політична сила, що приходить до влади, змінює чинну програму дій щодо проведення адміністративної реформи і продовжує кінцевий термін її реалізації. Вказане спричиняє актуальність пізнання наведених питань.

Метою дослідження є розгляд сучасного стану впровадження заходів адміністративної реформи, виявлення їх результату та формування пропозицій щодо подальшого ходу адміністративної реформи.

Питання впровадження адміністративно-територіальної реформи у більшій чи меншій мірі цікавлять всіх без винятку адміністративістів. Серед останніх публікацій на згадану тему слід відмітити статті М. Баймуратова та О. Кучабського. Незважаючи на широке дослідження питань впровадження адміністративної реформи, деякі питання залишаються малодослідженими. Так не сформовано вимоги до побудови місцевого самоврядування та його основної складової - адміністративно-територіальної одиниці. Пропозиції щодо укрупнення первинних територіальних одиниць не враховують специфіки гірських регіонів.

На сучасному етапі розвитку України можна беззаперечно стверджувати, що адміністративно-територіальна реформа в Україні відбувається надто повільно.

Серед причин можна назвати розмитість кінцевих цілей перебудови, розбіжності в стратегії їх реалізації та неузгодженість окремих складових реформування. Крім того, як зазначає Баймуратов М., специфічною рисою України залишається різновекторність трансформаційних процесів та їх взаємне накладання [1, с. 34]. Саме це, на нашу думку, вплинуло на порушення стабільності держави, що вилилося в соціально-економічну кризу.

Відсутність спільного бачення стратегії політичної трансформації вітчизняного суспільства призвела до суттєвих прорахунків і поступового згортання темпів реформ. Безсумнівною помилкою слід вважати намагання політичного керівництва здійснити реформування централізовано - "згори", недооцінюючи першочерговості стимулювання громадянської активності на місцях. Вважається, що реалізувати радикальні перетворення силами лише центральних владних структур, не спираючись на підтримку всього населення, нереально [2, с. 70].

Зокрема, до найважливіших прорахунків у ньому відношенні дослідники зараховують намагання "згори" впровадити в Україні повністю децентралізовану систему територіальної організації влади. Вважається, що "проведений експеримент був задалегідь приречений на невдачу, оскільки не врахував вимог об'єктивно

діючих законів діалектики, не базувався на дослідженні зазначеного процесу з позицій внутрішньо суперечливої діалектичної єдності форми та змісту об'єкта, що розвивається" [3, с. 7-8].

Специфіка трансформаційних процесів в Україні продемонструвала, що намагання прискорити реформування на практиці обернулося його провалом, або в кращому випадку - гальмуванням чи відтермінуванням. Найбільшу проблему становить відсутність узгодженості між конкретними реформаторськими заходами та їх розумінням з боку суспільства.

Важливим фактором гальмування суспільно-політичних змін залишається відсутність комплексного бачення шляхів та методів їх реалізації. Впродовж тривалого часу в Україні здійснювалися спроби реформувати окремі складові життєдіяльності суспільства неузгоджено, відірвано від загального контексту. Аналітики констатують, що характер пострадянського суспільного процесу значною мірою стихійний та некерований, який визначався великою мірою безсистемним реагуванням на поточні ситуації та впливом скороминущих егоїстичних корпоративних інтересів [1, с. 35].

Нищівній критиці піддав перший етап реформ в Україні Кучабський О. Дослідник, зокрема, констатував накладання в Україні таких сумнівних явищ, як: "непослідовність розвитку процесу політичного та економічного реформування суспільства "тушцювання на місці", викликані некомплексним, безсистемним підходом до вирішення завдань державотворення, панування "радянсько-партійного" стереотипу "демократичного централізму" в розбудові владних інституцій, "більшовицький" синдром висмикування окремої ланки з єдиного ланцюга організації влади, патерналістська психологія у середовищі державного апарату та пересічних громадян" [2, с. 178].

Спонтанність та певний авантюризм організаторів реформ набули в Україні загрозливих ознак. Для конструктивності одночасної реалізації реформ у різних сферах доцільно спрогнозувати їх пріоритети, невідкладність і терміни проведення". На актуальності проблеми неузгодженості реформ в Україні звертає увагу Кривицька Ю. "Коли кілька реформ латають нам на голову, то часто виявляється, що вони зовсім неузгоджені між собою, кожна пропонує певні ре-комендації, програми, створює свій окремий світ, який проте не співставивши тим світом, який реально існує в житті" [4, с. 46].

Через це певні нововведення буди взаємно суперечливими та не наближали до стратегічної мети, а нерідко навпаки - віддаляли від неї. Наприклад, зусилля муніципальної реформи щодо формування дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування були знівельовані впровадженням жорстко централізованої фіскальної та бюджетної системи.

На останній тезі слід зупинитись докладніше. Мається на увазі, що для місцевого самоврядування передбачено широкі повноваження. Одночасно, суб'єкти місцевого самоврядування не наділені адекватними ресурсами для їх реалізації: не мають можливості збирати податки на своїй території, а відповідно, не здатні сформувати місцевий бюджет. За таких обставин мова йде не про реальну, а про примарну владу на місцях.

Загалом, Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад.

Одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях: державні функції взяли на себе місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та їх місцевих державних адміністрацій. А колективні інтереси населення сіл, селищ, районів у містах, міст,

районів та областей взяли на себе органи місцевого та регіонального самоврядування [5, с. 6-7].

Питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду проведення адміністративної реформи. Особливо актуальним було питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про безвладдя місцевого самоврядування та ін.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Конституція України [6] і закони про місцеві державні адміністрації і про місцеве самоврядування в Україні не дають можливості виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень цих адміністрацій та органів самоврядування.

Так, відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" місцеві державні адміністрації виконують повноваження у таких галузях: соціально-економічного розвитку (ст. 17), в галузі бюджету та фінансів (ст. 18), управління майном, приватизації та підприємництва (ст. 19), містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку (ст. 20), в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля (ст. 21), в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді (ст. 22), соціального забезпечення та соціального захисту населення (ст. 23), в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати (ст. 24), забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян (ст. 25), міжнародних та зовнішньоекономічних відносин (ст. 26) [7].

Порівнюючи вищезазначений перелік із відповідними сферами повноважень місцевих рад, бачимо їх, якщо не ідентичність, то, принаймні, надто значну схожість. Це стає на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління [8].

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, мав на увазі забезпечення умов для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоефективним. Накладки та дублювання, а, відповідно, і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, залишаються [9, с. 40]. А на тлі того факту, що матеріальних ресурсів у виконавчої влади на місцях у рази більше, ніж у місцевого самоврядування, результат очевидний - подавлення самоврядування.

В якості узагальнених пропозицій слід сформулювати вимоги до побудови місцевого самоврядування та до його основної складової - адміністративно-територіальної одиниці.

1. Територіальна громада має бути спроможною у фінансовому плані виконувати повноваження, визначені законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншим законодавством.

2. Територія адміністративно-територіальної одиниці — нерозривна. У межах території адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Адміністративний центр територіальної одиниці, як правило, має бути максимально близько розміщений до її географічного центру.

3. Невисокий рівень ротаційності місцевих бюджетів — дотації не повинні знижувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом адміністративно-територіальної одиниці.

4. Універсальність адміністративно-територіальної одиниці - диспропорції по території не повинні бути великими в межах одного рівня адміністративно-територіальних одиниць. Це потрібно для того, щоб можна було порівнювати різні одиниці і виробляти єдину політику щодо них в межах всієї держави.

5. І останнє - організація органів місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці має забезпечувати належне представництво та політичну спроможність прийняття соціально-вразливих рішень (у частині місцевих податків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій). Місцеве самоврядування починається там, де обрані депутати не бояться брати на себе політичну відповідальність за непопулярні, але необхідні рішення.

Щодо гірських регіонів, то при здійсненні адміністративно-територіального поділу слід враховувати віддаленість сіл, хуторів і навіть окремих хат, відсутність шляхів сполучення, погодні умови, які значно утрудняють отримання адміністративних послуг у територіальному віддаленому адміністративному центрі. Тому, про жодне укрупнення щодо гірських регіонів йти не може.

1. Баймуратов М. Чи можлива в Україні адміністративно-територіальна реформа? // Віче. –2009. –№11. –с. 31 -35
2. Кучабський О. Адміністративно-територіальна реформа в системі реформ в Україні // Вісник національної академії державного управління при Президентіві України. –2009. –№1. –с. 168-179
3. Олуйко В. Реформи: адміністративно-територіальна як продовження бюджетної // Юридичний вісник України. – 2006. – 4 лист (№44). –с. 5-9
4. Кривицька Ю. Адміністративна реформа: необхідність і перспективи проведення // Юридична газета. – №24(60) від 29 грудня 2005р. –С. 44-47
5. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. // Право України. – 1997. – № 2. – С. 3-7
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними згідно Закону від 8 грудня 2004р. // Відомості Верховної Ради України. –2005. – N 2. –С. 44
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 3 липня 1991 р. зі змінами, внесеними законом від 25 березня 2005р.// Відомості Верховної Ради. –2005. –N 17. –С. 267
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. зі змінами, внесеними законом від 21 травня 2005р. // Відомості Верховної Ради. –2005. –N28. –0.210
9. Криниця С. О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. – 1998. – №2. – С. 38-41

Ославський М. І. **Напрямки удосконалення адміністративної реформи в Україні**

Питання правового регулювання адміністративно-територіальної реформи в Україні є актуальним з моменту проголошення української незалежності. Автор формулює вимоги для місцевих органів та їх компонентів (адміністративних та територіальних одиниць).

Ключові слова: адміністративна реформа, місцеві органи, адміністративні одиниці, територіальні одиниці.

Ославский М. И. **Направления усовершенствования административной реформы в Украине**

Проблемы законной регуляции административно-территориальной реформы в Украине - тема, уместная начиная с украинской независимости. Автор формулирует требования для местного управления и его компонентов (административные и территориальные единицы).

Ключевые слова: административная реформа, местное управление, административные единицы, территориальные единицы.

Oslavskiy M.I. **The Ways Of Improvement Of Administrative Reform In Ukraine**

The Problems of legal regulation of administrative-territorial reform in Ukraine is a topic relevant since Ukraine's independence. The author formulates the requirements for local government and its components (administrative and territorial units).

Keywords: administrative reform, local government, administrative units, territorial units.

Фріс І. П.

До питання про правову природу нотаріату

УДК

Питання про правову природу нотаріату, як явища юридичної дійсності, у правовій науці остаточно не вирішене.

У тому чи іншому аспекті, однак достатньо фрагментарно, в українській правовій науці його розглядали В. В. Комаров, В. В. Баранкова, С. Я. Фурса, В. М. Черниш. В російській правовій науці це питання досліджувалось Г. Г. та І. Г. Черемних.

У сучасній правовій літературі термін "нотаріат" не має однозначного тлумачення і використовується, в основному, в наступних значеннях:

1) система органів, що здійснюють функцію держави по захисту прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб і суспільства в цілому, наділених відповідно до законодавства владними повноваженнями [1, с. 99-101];

2) правовий інститут, покликаний забезпечити стабільність цивільного обороту, а також захист прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб за допомогою нотаріальних дій [2, с. 1]; галузь законодавства, нормами якого регулюється нотаріальна діяльність;

3) навчальна дисципліна, предметом якої є вивчення питань нотаріального виробництва і діяльності його учасників у нотаріальній сфері.[3, с. 607]

Відповідно до статті 1 ч.1 Закону України "Про нотаріат" "Нотаріат в Україні - це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності".[4] Таке визначення є позитивним, на відміну, наприклад, від законодавства про нотаріат Російської Федерації, яке взагалі не формулює поняття цього інституту. Разом з цим Закон у своїх нормах не визначає цілей та завдань нотаріату, що в достатній мірі збіднює його. Наприклад Основи законодавства Російської Федерації про нотаріат у ст. 1 закріплюють: "Нотаріат у Російській Федерації покликаний забезпечувати відповідно до Конституції Російської Федерації, конституціями (статутами) суб'єктів Російської Федерації, цими Основами захист прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб шляхом здійснення нотаріусами передбачених законодавчими актами нотаріальних дій від імені Російської Федерації".[5] Це законодавче положення вказує на цілі нотаріату –