

Роль місцевих державних

адміністрацій в системі органів виконавчої влади України



В. В. Чмелюк

здобувач Національного університету державної податкової служби України

Стаття присвячена комплексному теоретико-прикладному дослідженню деяких аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади. На базі аналізу окремих аспектів діяльності органів місцевої виконавчої влади визначено роль та значення діяльності місцевих державних адміністрацій.
Ключові слова: місцеві державні адміністрації, органи виконавчої влади, система органів, правове регулювання.

Статья посвящена комплексному теоретико-прикладному исследованию некоторых аспектов деятельности местных государственных администраций в системе органов исполнительной власти. На базе анализа отдельных аспектов деятельности органов местной исполнительной власти определены роль и значение деятельности местных государственных администраций.

Ключевые слова: местные государственные администрации, органы исполнительной власти, система органов, правовое регулирование.

The article is devoted to the complex theoretical and applied studies of some aspects of the local administrations in the

executive branch. Based on the analysis of certain aspects of the local executive bodies the role and importance of local administrations.

Keywords: *local administrations, the executive power of the system, the legal regulation.*

У сучасних умовах посилюється інтерес представників різних галузей наукових знань і передусім правознавців до питань створення, стосовно реалій української дійсності, оптимальної системи місцевого самоврядування. Однією з найбільш важливих теоретичних і практичних проблем є проблема забезпечення ефективної організації органів місцевого самоврядування і, в першу чергу, місцевої адміністрації. Саме на місцеву адміністрацію як виконавчо-розпорядчий орган муніципального утворення законом покладено обов'язки організації здійснення місцевого самоврядування на території муніципального утворення, забезпечення повсякденної життєдіяльності населення. Конституційно-правовий статус виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, що мають основне навантаження з вирішення питань місцевого значення, в умовах адміністративної та муніципальної реформ, що проводяться в Україні, являє собою поки недостатньо теоретично вивчений інститут муніципального права.

Питання значення діяльності місцевих державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади в різних аспектах розглядалися у працях Г. В. Атаманчука, В. А. Величка, І. П. Голосниченка, Є. В. Додіна, В. В. Копейчикова, В. Ф. Сіренка, О. Ф. Фрицького, В. В. Цветкова, М. В. Цвіка та інших науковців.

Метою статті є окреме дослідження питання ефективної діяльності місцевих ад-

міністрацій в системі органів виконавчої влади та їх значення для функціонування всієї ланки органів виконавчої влади.

Сучасна політична ситуація України об'єктивно підводить до розуміння необхідності підтримки місцевого і регіонального самоврядування. Слід відзначити, що в останні роки і Президент України, і Кабінет Міністрів України дедалі частіше стають на позиції посилення ролі обласних адміністрацій, надаючи їм можливість вирішувати самостійно соціальні та економічні питання.

Більшості цивілізованих країн світового співтовариства на підставі відповідних законодавчих актів вдається проводити ефективну політику розвитку регіонів і місцевого самоврядування. Для Української держави одним із першорядних завдань є створення дієвої системи місцевого самоврядування, яка б ураховувала досвід промислово-розвинених країн і відображала б місцеву специфіку.

Вважаємо за доцільне почати з того, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, яка здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад [1].

Варто зазначити, що в чинному законодавстві терміни «органи виконавчої влади» і «органи державного управління» використовуються як рівнозначні при ви-

значенні адміністративно-правового положення відповідних органів. Діяльність цих державних органів забезпечує можливість реалізації статусу інших учасників адміністративно-правових відносин.

Орган виконавчої влади — це організація, яка як частина державного апарату має свою структуру, територіальний масштаб діяльності, компетенцію, утворюється у порядку, установленому законом або іншим нормативно-правовим актом, використовує певні методи в роботі, наділена правом виступати за дорученням держави і покликана в порядку виконавчої і розпорядчої діяльності здійснювати повсякденне керівництво економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства.

Внутрішня структура органу виконавчої влади включає в себе керівника та його заступників, колегіальний орган управління та працівників апарату (структурні та інші підрозділи).

Керівник установлює повноваження своїх заступників і розподіляє обов'язки між ними, затверджує структуру, положення про структурні підрозділи та штатний розклад апарату в межах установленої чисельності працівників та фонду оплати праці. Так, Президент стверджує укрупнену структуру підрозділів свого апарату, установлює чисельність працівників і місячний оклад. Уряд затверджує структуру органів виконавчої влади, чисельність і місячний фонд заробітної плати управлінського персоналу. І так — «згори» «вниз» на державному і регіональному рівнях управління.

Колегіальний орган (колегія, рада) має суттєвий вплив на діяльність органу виконавчої влади. Колегії створюються у всіх міністерствах, відомствах, інших органах управління. Колегія розглядає основні питання діяльності органу виконавчої влади. Її рішення впроваджуються в життя,

як правило, наказами керівника. Рішення ці мають рекомендаційний характер, але як оголошеними актами керівника органу (наприклад, указом Президента — рішення Ради національної безпеки і оборони України) можуть бути й імперативними [2].

Територіальний масштаб діяльності органу виконавчої влади пов'язаний з унітарним устроєм України і означає межі території, на яку поширюється дія актом управління.

Адміністративна правоздатність та дієздатність органів виконавчої влади виникає одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції, а припиняється у зв'язку з їх скасуванням. Компетенція органів виконавчої влади і її суб'єктів щодо реалізації їх завдань, функцій, повноважень і відповідальності знаходить своє вираження і закріплення у відповідних законах, положеннях та інших нормативних актах.

Міське самоврядування розглядається як форма здійснення влади (публічно-самоврядної) населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ця форма реалізації влади на місцях підтверджує, що територіальні громади й органи, які формуються ними, здійснюють управлінську діяльність, вирішуючи питання місцевого значення «самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р.). Зв'язок, у певному сенсі, тотожність публічно-самоврядної влади з управлінською діяльністю впливає із загальної теорії співвідношення влади й управління. Взаємозалежність влади й управління виявляється в тому, що влада виражає в історично визначеній формі право на управління. Це підтверджується також характеристикою самоврядування як «способу управління» (Ю. І. Скуратов), «різновиду соціального управління» (М. В. Цвік), і тому управлінські функції суб'єктів системи місцево-

го самоврядування слід розглядати в контексті «загальної управлінської лексики» (М. П. Орзіх).

Підтвердженням цього є використання категорії «міське управління», зміст якої становлять діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Міське управління здійснюється різними за природою органами (державними і громадськими), проте об'єднаними в організаційне ціле — систему. При цьому обидва суб'єкти зберігають властивість самостійності, оскільки мають різні об'єкти впливу — «питання місцевого значення» та «питання державного значення» — і відповідно різні завдання та функції. За таких умов взаємодія суб'єктів системи місцевого управління є необхідним, об'єктивно обумовленим фактором забезпечення їх діяльності [3].

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях обласної ради вирішуються такі питання:

1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;

2) затвердження обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

3) вирішення в установленому законом порядку питань про управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, призначення і звільнення їх керівників;

4) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

5) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;

6) здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування [4].

Обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.

Згідно зі статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні ради делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку областей та загальнодержавними програмами економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ і організацій, розташованих на відповідній території,

і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, доріг місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища;

4) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню центрів традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, що діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді.

Обласні ради можуть делегувати обласним державним адміністраціям інші повноваження, віднесені до їх компетенції цим та іншими законами.

Відповідно до статей 71, 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження [4].

Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

При розгляді місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідним органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації підзвітні обласним радам у виконанні програм соціально-економічного та культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітні та підконтрольні в частині повноважень, делегованих їм обласною радою, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Одним з основних завдань місцевих державних адміністрацій згідно з п. 6 ст. 119 Конституції України є забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Саме шляхом взаємодії реалізовується принцип поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [5], ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р.). Діалектичний зв'язок цих інтересів зумовив необхідність чіткого розмежування сфер впливу взаємодіючих сторін. Для підвищення ефективності самого процесу взаємодії таке розмежування має позитивний зміст, оскільки за умови спільної мети необхідною є диференціація функцій суб'єктів. Конституція України, закріплюючи самостійність компетенції суб'єктів місцевого управління, утворює основу для їх системного функціонування. Але чинна законодавча база обумовляє у них наявність суміжної компетенції, яка перетинається. У результаті реалізація конституційного припису щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій набуває проблематичного характеру. Крім того, таке дублювання породжує необґрунтоване втручання одних органів у діяльність інших, що веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях і негативно позначається на ступені ефективності управління територіями [3].

Важливість та практична значущість розмежування компетенції призвела до зміщення акцентів у розгляді взаємо-

відносин центрів місцевої публічної влади як у наукових дослідженнях, так і в правотворчому процесі. Підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність місцевих органів виконавчої влади, та акти, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, приймалися неузгоджено, у більшості випадків вони містять положення, які суперечать одне одному та спрямовані не на налагодження взаємодії, а на подальше розширення компетенції за рахунок іншого суб'єкта. Так, протягом 1998–2000 рр. Кабінет Міністрів України прийняв три постанови, які всупереч чинному законодавству обмежують фінансові права органів місцевого самоврядування [6]. Проголошений Конституцією України та Концепцією адміністративної реформи принцип взаємодії за допомогою «встановлення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій і делегованих

повноважень» та «законодавчого розмежування сфер компетенції» цих органів потребує дієвих механізмів реалізації. Позитивним є створення Указом Президента України від 25 квітня 2005 р. [7] Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Одним з основних завдань Національної ради є розроблення та внесення пропозицій щодо вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та іншими об'єднаннями.

Виходячи з вищевикладеного, можемо зробити висновки, що нормативно-правове регулювання управлінських відносин на місцевому та регіональному рівнях дедалі більше наближаються до системної моделі місцевого управління, у якій місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування складають єдину систему, при цьому наголос ставиться не на розмежуванні повноважень елементів системи, а на їх узгодженій діяльності.

Список використаної літератури

1. Мельтюхова Н. М. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова. – Харків, 2007. – 58 с.
2. Маматова Т. Система забезпечення якості суспільних послуг / Т. Маматова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ, 2004. – Вип. 4 (18). – С. 103-113.
3. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні. – автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одес. держ. юрид. акад. – Одеса, 1999. – С. 6; Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999. – С. 543.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР : за станом на 12 березня 2011 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – 26 с. – (Бібліотека офіційних видань).
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
6. Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади : Постанова Верховної Ради України від 02.11.2000 р. // Голос України. – 21 листопада.
7. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку : Указ Президента України від 25.04.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 34. – Ст. 192.