

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 2, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 353.1.35.72

*Л. М. Бондаренко,
к. е. н. начальник відділу документального, господарського та організаційного забезпечення
Головного управління Держземагентства у Вінницькій області, м. Вінниця*

РОЗБУДОВА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ – ПРІОРИТЕТ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

*L. M. Bondarenko,
Ph. D. Head of Division documentary, commercial and organizational support of the
Main Directorate Derzhzemahenstva in Vinnytsia region, Vinnytsia*

DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT - PRIORITY REGIONAL DEVELOPMENT OF UKRAINE

В статті розглянуто розбудову місцевих органів влади, як пріоритет регіонального розвитку України та будову місцевих органів влади інших країн світу. Зроблено систематичну оцінку структури та системи місцевих органів влади.

This article examines the development of local government as priority regional development in Ukraine and the structure of local government in other countries. Made a systematic assessment of the structure and the system of local government.

Ключові слова: *місцеві органи влади, регіональний розвиток, виконавча влада, місцеве самоврядування, функції органів влади.*

Keywords: *local government, regional development authorities, local self-government functions.*

Постановка проблеми. Розбудова України як демократичної європейської держави висуває питання відкритості та прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства та залучення громадян до формування і реалізації державної та регіональної політики. Розбудова місцевих органів влади є одним з пріоритетних напрямів розбудови демократичної соціальної правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративно-територіального устрою країни, особливо в аспекті здійснення регіонального й місцевого управління та регіонального і місцевого самоврядування, досліджувались у працях В.Авер'янова, М.Баймуратова, О.Батанова, В.Кампа, А.Коваленка, О.Клиниченка, І.Коліушка, Ю.Крестева, А.Некряч, О.Ніколаєва, В.Шаповала та ін. Роль регіонального чинника в сучасному політичному та суспільному житті досліджують Т.Кучеренко, З.Варналії, О.Габріелян, С.Романюк, С.Максименко, М.Гладій, М.Дацишин, М.Долішній, О.Стегній та М.Чурилов. Незважаючи на вагомий здобуток вітчизняних науковців у розкритті проблематики регіонального і місцевого самоврядування, все ще залишаються прогалини в розумінні шляхів та основного змісту реформування територіальної організації влади України.

Метою даної статті є аналіз основних положень у питанні врегулювання взаємодії між центральними й регіональними органами влади та дослідження розбудови місцевих органів влади, як пріоритету регіонального розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Протягом багатьох років центральні органи влади перебирали на себе окремі повноваження, використовуючи прогалини в законодавстві. Поступово можливі для вирішення проблем територіальних громад віддалилися від органів регіональної та місцевої влади. Це питання спричиняло занепокоєння Глави держави і потребувало внесення відповідних змін до діючої нормативно-правової бази.

Указ «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» є наступним кроком у питанні врегулювання взаємодії між центральними й регіональними органами влади.

Важливий крок у цьому напрямі був зроблений 21 березня 2013 року на засіданні Ради регіонів, під час якого було презентовано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зараз триває її активне обговорення в регіонах.

Відповідно Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (стаття 1) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [1]. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження. Власні повноваження – ті права і обов'язки, які визнає за суб'єктами місцевого самоврядування держава і які забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення. Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом (визначення Закону) [2] з одночасною передачею необхідних матеріальних і фінансових ресурсів, реалізація яких підконтрольна органам державної виконавчої влади.

За Законом [2] можна класифікувати функції місцевого самоврядування.

По-перше, це за формами діяльності:

- нормотворча;
- установча;
- контрольна;
- правоохоронна.

По-друге, за сферами діяльності це: забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; бюджетно-фінансову; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення; зовнішньоекономічну; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-ресстраційну; інформаційну.

Нормотворча функція, це здійснення правового регулювання комунальних відносин в межах своїх повноважень (порядок управління і розпорядження комунальною власністю, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, забудови території, використання природних об'єктів місцевого значення та ін.), розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, затверджують Положення про зміст, опис та порядок використання символики територіальної громади, приймають безліч нормативних актів локального характеру.

Правоохоронна функція складається з повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвладній території. Зміст правоохоронної функції стосовно місцевого самоврядування складає охорона громадського порядку, що є необхідною умовою підтримання на території громади режиму законності який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних і судових органів, а також різноманітних державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду і контролю за дотриманням законодавства.

Реалізуючи установчу функцію, представницькі органи місцевого самоврядування на пленарних засіданнях вирішують питання щодо визначення відповідно до закону кількісного складу ради, внутрішньої структури і персонального складу комісії ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи таким чином повну організаційну самостійність місцевого самоврядування.

Зміст контрольної функції органів місцевого самоврядування є досить об'ємним. Сюди відноситься здійснення представницькими органами місцевого

самоврядування численних контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів (заслуховування звітів, повідомлень, розгляд депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність тимчасових контрольних комісій місцевих рад) і навіть заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території та порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Контрольна функція також здійснюється шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, участь у контролі за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, за станом роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, та ін.). Наслідками цих заходів можуть бути звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень.

Щоквартальний контроль за перебігом і результатами виконання бюджету, а також програм соціально-економічного та культурного розвитку відбувається шляхом розгляду радами відповідних щоквартальних письмових звітів, які складаються виконавчими органами місцевого самоврядування і обласними, районними держадміністраціями.

Для успішного досягнення цілей і завдань місцевого самоврядування, підвищення ефективності місцевого господарства, раціонального використання фінансових, трудових, природних та інших ресурсів органи місцевого самоврядування наділені певними повноваженнями, які спрямовані на забезпечення комплексного розвитку території громади.

Доходи місцевих органів влади в більшості розвинутих країн складаються з місцевих податків і зборів закріпленими за ними державою. Важливими способами є комунальні платежі, доходи від комунального майна та землі, доходи від діяльності комунальних підприємств, залучення кредитних ресурсів і мобілізація коштів за рахунок комунальних позик. Велику роль відіграють дотації та інші трансферти, закономірним явищем у практиці надання яких є перехід у більшості країн від спеціальних (цільових) трансфертів до загальних субсидій.

Основні принципи органів місцевого самоврядування відповідно до Хартії: виборність та наявність власної компетенції.

Органи місцевого самоврядування автономні з питань власної компетенції, з якої центральні органи не вправі давати їм вказівки. Вони можуть втручатися тільки, якщо місцеві органи порушують закон.

За повноваженнями центральних органів влади органи місцевого самоврядування можуть також здійснювати делеговані повноваження органів державної влади, і тільки тоді останні вправі давати їм вказівки і повинні забезпечити необхідними матеріалами та фінансовими засобами.

В деяких країнах застосовується інший підхід до місцевого самоврядування, так званий «державний підхід». Органи місцевого самоврядування розглядаються як продовження центральної влади. Такий підхід часто пояснюється тим, що частину засобів органи місцевого самоврядування отримують з державного бюджету, тому їх політика з принципових питань повинна співпадати із політикою центру.

Багато науковців досліджують муніципальну владу [3]. Розрізняють три основні системи здійснення муніципальної влади на місцях:

1. англосаксонська (США, Великобританія, Австралія, Канада, але ця система не надто поширена, навіть в колишніх колоніях Великобританії вона не знайшла свого поширення).

- Місцеве управління має максимум децентралізації, місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень.

- Для вирішення місцевих питань в адміністративно-територіальних одиницях населення обирає раду (правління), як правило на 4 роки, вона складається із 3-7 членів, а в великих містах – 35-50 осіб.

- Крім того, населення обирає деяких посадових осіб – шерифа (в США – це начальник поліції), атторнея (повіреного), який є представником даної адміністративно-територіальної одиниці в суді (він обирається лише в великих одиницях – графствах), казначея та ін.

- Органу загальної компетенції – типу виконкому не створюється, так в США місцевою управлінською діяльністю займаються обрані населенням посадові особи і ті члени ради, яким це доручено; у Великобританії – галузеві постійні комісії (комітети), які створюються із членів ради: по будівництву, з питань освіти та ін.

- В містах як правило діють хартії самоуправління (деякі з них даровані монархами століттями назад), відповідно до яких обираються ради і мери.

- Мери можуть обиратися радами, або населенням, в останньому випадку мер є більш міцною фігурою, який часто володіє правом вето по відношенню до активів ради, коли мер обраний радою, то він залежить від неї. В деяких містах ради наймають на певний строк (інколи до 12 років) спеціаліста - менеджера для управління, він називається мером або бургомистром.

- Ця система не передбачає призначення з центру чиновників на місця для контролю за діяльністю виборних рад.

- Місцеві ради в межах закону, звичаю, складеної практики самостійно вирішують питання, які не входять в компетенцію центральних державних органів. Контроль центру за їх діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій (основну масу у фінансуванні місцевих витратків займають не місцеві податки та доходи, а дотації з державного бюджету), судового контролю (центральні органи можуть звертатися в суд з позовами проти органів місцевого самоврядування).

2. романо-германська (континентальна) (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Турція, Сенегал та ін.)

- Поєднання виборності і призначуваності місцевих органів

- Рада і мер можуть обиратися населенням, при чому окремо голосують за членів ради та за мера. Мер і його заступники можуть також обиратися радою (Франція). Інколи раду обирає правління на чолі з обраним війтом (Польща).

- Рада має свій виконавчий орган.

- Призначені з центру чиновники є представниками Президента, уряду, міністерства внутрішніх справ на місцях. Ці чиновники контролюють законність дій органів місцевого самоврядування, мають свою адміністрацію. В деяких країнах ці чиновники можуть навіть звернутися до Президента із пропозицією розпустити обрану раду та призначити нові вибори, якщо вона систематично порушує законодавство та є непрацездатною.

3. іберійська (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки, хоча в самій Іспанії цієї системи немає, ця система має свої особливості в різних країнах, в деяких країнах має певні схожості із романо-германською системою, але має і свої особливості).

- Наприклад, в країнах Латинської Америки, система місцевого самоврядування яких подібна із романо-германською, роль представників з центру є дуже великою.

- В ряді країн Латинської Америки існування великих земельних латифундій і домінування місцевих землевласників значною мірою впливає на систему управління.

- Населення обирає раду і головну посадову особу даної адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера), інколи обирають колегію посадових осіб. В деяких країнах голова посадова особа обирається не населенням, а радою.

Алькальд (префект) одночасно є виконавчим органом ради і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ), як його представник в даній адміністративно-територіальній одиниці. Він володіє правом контролю за діяльністю ради, тому володіє значною владою.

Компетенцію органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на первинну та вторинну.

Первинна компетенція – це місцеві справи (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, органи охорони здоров'я, парки, сквери, турбота про бездомних, престарілих і т.д.).

Вторинна компетенція – це те, що місцеві органи виконують за дорученням вищестоящих органів (реєстр виборців, призовників, заходи оборонного характеру і т.д.), тобто те, що прямо не відноситься до місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади.

Компетенцію місцевих органів можна поділити виділити на такі групи повноважень:

1) в сфері фінансово-економічної діяльності:

- прийняття місцевого бюджету;
- участь в економічних і соціальних проєктах шляхом випуску чи купівлі акцій;
- збір різних грошових засобів, їх акумуляція;

2) в сфері охорони громадського порядку:

- у віданні місцевих органів часто знаходяться місцеві поліцейські сили, які займаються патрульною і охоронною службою;
- керівник місцевих виконавчих органів часто наділений функціями головного поліцейського начальника, який може керувати попереднім дзвінком, слідством, розшуком, затриманням злочинців, але в деяких випадках керівники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників;

3) в сфері комунального обслуговування, благоустрою і охорони навколишнього середовища:

- розвиток транспорту;
- місцеве будівництво тобто;
- санітарний стан міст, догляд за ним, як дотримується законодавство з охорони природи, боротьба із забрудненням води, повітря;
- повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття;

4) соціальна сфера:

- допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам;
- безкоштовні їдальні, медична допомога, будинки престарілих, для осіб, які потребують спеціального догляду;
- в деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продается на пільгових умовах;
- діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних площадок;
- будівництво шкіл, їх ремонт, виплата зарплати вчителям і т.д.

Для контролю за місцевими бюджетами відповідно Європейської Хартії можна визначити такі принципи:

- 1) контроль може здійснюватися лише у формах і випадках, передбачених конституцією та законами держави;
- 2) контроль як правило має бути призначений лише для забезпечення законності та конституційних принципів;
- 3) ступеню втручання контролюючих органів має відповідати значущість інтересів, які захищаються.

Акти місцевих органів часто потребують затвердження урядовими органами. Затверджують такі рішення міністри чи керівники відомств, які наглядають за

діяльністю місцевих органів.

Наприклад, у Франції затвердженню підлягають рішення місцевих органів з питань бюджету, отримання позик та розпорядження муніципальним майном, в Японії – рішення з питань податків.

Висновки. Така позиція щодо чіткого розмежування повноважень та компетенції органів центральної влади та органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації та субсидіарності, посилення інституційної спроможності та фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування удосконалив процес надання громадянам адміністративно-соціальних послуг відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів.

Література.

1. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20. – С. 123.
2. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар. К.: 1999.- 397с.
3. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280с.

References.

1. *Zakon Ukraini "Pro miscevi derzhavni administracii" vid 09.04.1999 g.*, (1999), [Law of Ukraine "On Local State Administrations"], Vidomosti Verhovnoi Rady, Kyiv, Ukraine.
2. *Zakon pro misceve samovryduvanny v Ukraini*, (1999), [Law on Local Self-Government in Ukraine.], Scientific and practical comment, Kyiv, Ukraine.
3. Puhntinckuy M.O., Vorona P.V., Vlasenko O.V. *Zarubizhniy dosvid organizacii robotu miscevoi vladu*, (2009), [Foreign experience of organization of local government] – Harkiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2014р.



ТОВ "ДКС Центр"