

УДК 342.25

В. Д. Черній*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ПРЕЗИДЕНТСЬКІ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність. З моменту проголошення незалежності в Україні значна увага приділяється постійному удосконаленню системи органів місцевого самоврядування. За цей період Головою держави було прийнято кілька стратегічно важливих документів, які обумовили динаміку системи органів місцевого самоврядування. Починаючи з Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р., ці документи стають все більш і більш детальними та проробленими. Важливим завданням науки адміністративного права України є дослідження цих концепцій з метою формулювання пропозицій для подальшого удосконалення їхнього змісту у частині системи органів місцевого самоврядування.

Дослідженість. Питання, пов'язані з концептуальним розвитком системи органів місцевого самоврядування в Україні, досліджували такі вчені, як І.І. Литвін, Р.С. Мельник, В.В. Галунько, В.М. Бевзенко, інші. Одна з найбільш сучасних статей з цього питання належить авторству професора Н.В. Мішиної [1-3].

Метою статті є проаналізувати стратегічні документи Глави держави в Україні (концепції та програми), на підставі яких у незалежній Україні відбувався та відбувається розвиток системи органів місцевого самоврядування.

Основна частина. Варто зазначити, що протягом існування незалежної України, чільна увага завжди приділялась розвитку місцевого самоврядування у цілому і системі органів місцевого самоврядування зокрема. Глава держави, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України брали та беруть активну участь у цій важливій роботі.

Наприклад, у 1997 році Президентом України була утворена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, яка функціонувала до 2006 року. У Преамбулі до відповідного Указу Глави держави було зазначено мету створення Комісії – «підготовка і проведення в Україні комплексної адміністративної реформи, яка має радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один з визначальних чинників економічних та соціальних реформ» [4].

З точки зору адміністративно-правового дослідження системи органів місцевого самоврядування в Україні, важливими також є наступні положення цього Указу:

- «розроблення конкретних механізмів і строків впровадження адміністративної реформи;
- запровадження дійової системи державного контролю;
- удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, економічних засад діяльності органів державної влади, впровадження дійових адміністративних процедур (у контексті «дотичності» цих питань до органів самоорганізації населення);
- запровадження в Україні раціонального адміністративно-територіального поділу;
- аналіз діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення адміністративної реформи та надання допомоги в її проведенні» [4].

Але головним було те, що Президент України сформував персональний состав цієї Державної комісії – адже на неї покладалось розроблення тексту такого документу, як Концепція адміністративної реформи (крім того, саме члени комісії визначали організаційно-правові засади проведення реформи, так само як і стратегію, і тактику її проведення). До числа членів Державної комісії було включено таких відомих фахівців з адміністративного права та муніципального права, як В.Б. Авер'янова, М.І. Долішнього, Ю.Я. Іоффе, В.І. Лугового, М.О. Пухтинського, Н.Р. Нижник та інших.

Автори тексту Концепції адміністративної реформи цілком слушно зауважили, що «існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ» [5]. Слід повністю погодитись з їхньою думкою та наголосити на тому, що вона залишається, на жаль, актуальною і досі.

Автори тексту аналізованого документу сформулювали, що «метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії,

дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам» [5].

Відповідно до поставленої мети, було визначено і ряд завдань. Слід відмітити, що далеко не кожне з завдань має відношення до системи органів місцевого самоврядування, а лише деякі з них. До числа таких завдань слід уважати належними:

- реформування системи органів місцевого самоврядування таким чином, щоб вона була сучасною;
- перегляд ідеології взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, у т. ч. з точки зору оптимізації надання адміністративних послуг;
- оновлення положень законодавства про публічну службу, у т.ч. про службу в органах місцевого самоврядування;
- оновлення адміністративно-територіального устрою.

Слід зазначити, що станом на 1 січня 2019 року більшість з цих завдань поки що не виконано, – у той час, як аналізована Концепція вже здебільшого втратила актуальність внаслідок прийняття більш нових стратегічних документів щодо удосконалення здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Повертаючись до тексту Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, варто підкреслити, що документ є значним за обсягом. Усі положення, які стосуються системи органів місцевого самоврядування, зосереджено у розділі IV «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування».

Питання щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою України, як вже зазначалося, поки що не вирішено.

Що ж до тої частини, яка передбачає стратегію реформування системи місцевого самоврядування, то вона охоплює і дії щодо системи органів місцевого самоврядування (так як поняття «система місцевого самоврядування» є більш широким, ніж поняття «система органів місцевого самоврядування»). В межах цієї частини Концепції 1998 року структурно виокремлено три частини, кожна з яких присвячена одному з аспектів муніципальної реформи.

Першим розміщено матеріали, які стосуються організаційного аспекту реформи. На думку авторів тексту Концепції 1998 року, він має охоплювати низку питань, деякі з яких не втратили актуальності і зараз. До числа таких, актуальних зараз, питань слід віднести:

- визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами

місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

- формування комунальних об'єднань територіальних громад – нових суб'єктів місцевого самоврядування;

- становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) [5].

І.І. Литвин підкреслив важливість першого з наведених положень. Він аргументував, що «нормативне закріплення різних видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування дає можливість виробити ефективну модель співвідношення їх повноважень, в основі якої лежить різна правова природа органів, що здійснюють публічну владу (управління) на місцях; виділення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції) і загальнодержавного значення (ст. 17 Конституції); необхідність поєднання місцевого й державного інтересу; принципу централізації та децентралізації в державному управлінні» [6, с. 15]. І.І. Литвин сформулював цілком влучне твердження.

Другим аспектом, на думку авторів тексту Концепції 1998 року, є функціональний аспект. Вони наголошують на необхідності системного перегляду підходів до функцій усіх органів публічної влади, та на нагальності подальшого удосконалення розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Акцент зроблено на тому, що це подальше удосконалення не є самоціллю, а має відбуватися з метою покращення ситуації з наданням адміністративних послуг членам територіальних громад.

Останнім аспектом муніципальної реформи у складі адміністративної реформи автори Концепції 1998 року вбачали аспект фінансово-економічний. Слід зазначити, що найбільше позитивних змін з 1998 року відбулося саме у частині цього аспекту (мається на увазі бюджетна децентралізація).

Незважаючи на амбітні завдання та мету Концепції 1998 року, на значний обсяг та високу концентрацію пропозицій у її тексті, вже у 2001 році з'являється ще один стратегічний документ, присвячений подальшому удосконаленню системи органів місцевого самоврядування в Україні. Це Концепція державної регіональної політики, що була затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. Здавалося б, що назва цього документу свідчить про відсутність його відношення до системи органів місцевого самоврядування. Однак, це не так. У самій Концепції 2001 року сформульовано таку характеристику поняття «державна регіональна політика»: «державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впровадженням адміністративно-територіального

устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя» [7].

У Концепції 2001 року Глава держави звернув увагу на відсутність «до цього часу ефективних механізмів стримування та пом'якшення його дії, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку регіонів на основі повнішого використання їх природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу» [7].

Важливим у тексті Концепції 2001 року є деякі принципи, на яких ґрунтується державна регіональна політика.

По-перше, варто відмітити, що йдеться не просто про принцип децентралізації публічної влади, а про його поєднання з принципом централізації, що забезпечує гармонізацію загальнодержавних, регіональних, а також і місцевих інтересів.

По-друге, важливим є принцип «стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку» [7]. Про цей принцип не згадується в інших стратегічних документах про подальшу розбудову системи органів місцевого самоврядування.

Нарешті, у Концепції 2001 року привертають увагу ті законотворчі пропозиції, які Глава держави уважав належними для подальшого удосконалення державної регіональної політики. З переліку усіх пропозицій можна виокремити ті, які стосуються питань подальшого удосконалення системи органів місцевого самоврядування:

- «розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування;

- визначення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування» [7].

Висновок. До числа інших важливих документів стратегічного характеру, які належать Главі держави та у яких йдеться про подальше удоско-

налення системи органів місцевого самоврядування, слід також віднести Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Указом Президента України від 30 серпня 2001 р., а також більш сучасну Національну стратегію у сфері прав людини, затверджену Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. Зв'язок між правами людини та системою органів місцевого самоврядування можна пояснити за допомогою міркувань Т.І. Тарахонич: «входження до західноєвропейської цивілізації, постійні зміни в суспільно-правовій сфері вимагають нового ставлення до людини, її потреб та інтересів, акцентування уваги на людиновимірній соціальній політиці. Людиноцентризм – це насамперед яскравий прояв особистих прав людини, а саме права на життя, здоров'я, недоторканність, безпеку, свободу, честь, гідність, в основу яких покладено життєві потреби та інтереси людини» [8, с. 281]. Перспективи подальших досліджень полягають в необхідності аналізу також і цих документів.

Література

1. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
2. Мішина Н. В. Право на територіальну самоорганізацію населення: поняття і гарантії реалізації. *Юридичний вісник*. 2009. № 1. С. 33-39.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
4. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7 липня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620/97>.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
6. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 22 с.
7. Концепція державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
8. Тарахонич Т. І. Людиноцентризм у праві та у правовому регулюванні: реалії сьогодення. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 281-284.

Анотація

Черній В.Д. Президентські концепції розвитку системи органів місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

Метою статті є проаналізувати стратегічні документи Глави держави в Україні (концепції та програми), на підставі яких у незалежній Україні відбувався та відбувається розвиток системи органів місцевого самоврядування.

З моменту проголошення незалежності в Україні значна увага приділяється постійному удосконаленню системи органів місцевого самоврядування. За цей період Главою держави було прийнято кілька стратегічно важливих документів, які обумовили динаміку системи органів місцевого самоврядування. Починаючи з Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р., ці документи стають все більш і більш детальними та проробленими. Важливим завданням науки адміністративного права України є дослідження цих концепцій з метою формулювання пропозицій для подальшого удосконалення їхнього змісту у частині системи органів місцевого самоврядування. Однак, текст Концепції залишається надзвичайно цікавим для вчених і сьогодні.

Варто підкреслити, що документ є значним за обсягом. Усі положення, які стосуються системи органів місцевого самоврядування, зосереджено у розділі IV «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування». Відповідно до поставленої у Концепції 1998 року мети, було визначено і ряд завдань. Слід відмітити, що далеко не кожне з завдань має відношення до системи органів місцевого самоврядування, а лише деякі з них. До числа таких завдань слід уважати належними: а) реформування системи органів місцевого самоврядування таким чином, щоб вона була сучасною; б) перегляд ідеології взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, у т.ч. з точки зору оптимізації надання адміністративних послуг; в) оновлення положень законодавства про публічну службу, у т.ч. про службу в органах місцевого самоврядування; г) оновлення адміністративно-територіального устрою.

Слід зазначити, що станом на 1 січня 2019 року більшість з цих завдань поки що не виконано, – у той час, як аналізована Концепція вже здебільшого втратила актуальність внаслідок прийняття більш нових стратегічних документів щодо удосконалення здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самовряду-

вання, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.

Summary

Chernii V.D. Presidential concepts of development of the system of local self-government bodies in Ukraine. – Article.

The purpose of the article is to analyze the strategic documents of the Head of State in Ukraine (concepts and programs), on the basis of which the development of the system of local self-government took place in independent Ukraine.

Since the declaration of independence in Ukraine, much attention has been paid to the continuous improvement of the system of local self-government. During this period, the Head of State adopted several strategically important documents that determined the dynamics of the system of local self-government. Since the Concept of Administrative Reform in Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine of July 22, 1998, these documents have become more and more detailed and elaborate. An important task of the science of administrative law of Ukraine is the study of these concepts in order to formulate proposals for further improvement of their content in the system of local governments. However, the text of the Concept remains extremely interesting for scientists today.

It should be emphasized that the document is significant in volume. All provisions concerning the system of local self-government are concentrated in Section IV "Territorial system and system of local self-government". In accordance with the goal set in the 1998 Concept, a number of tasks were defined. It should be noted that not every task is related to the system of local self-government, but only some of them. Such tasks include: a) reforming the system of local self-government in such a way that it is modern; b) revision of the ideology of interaction between local governments and local executive bodies, including in terms of optimizing the provision of administrative services; c) updating the provisions of the legislation on public service, including about service in local self-government bodies; d) renewal of the administrative-territorial structure.

It should be noted that as of January 1, 2019, most of these tasks have not yet been completed – while the analyzed Concept has largely lost relevance due to the adoption of newer strategic documents to improve the exercise of public power at the local level.

Key words: administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.