ФІНАНСИ. ГРОШІ. КРЕДИТ.

УДК 352.07 (477)
JEL H 79

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВЗАЄМОДІЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Мягкова О.В., *к.держ.упр.,*
Київський міжнародний університет

Постановка проблеми. Актуальність проблеми вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики зумовлена, насамперед, її значенням для розвитку підприємництва, підвищенням ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування. Сучасний стан розвитку підприємництва в Україні вимагає нових підходів у сфері реалізації державної регуляторної політики. Чинний Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», відповідно до якого передбачалося створення системи регуляторного менеджменту, реалізовано частково. Тому розгляд практичних аспектів взаємодії та розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у здійсненні державної регуляторної політики є надзвичайно актуальною проблемою.

Аналіз дійсності свідчить про те, що нині ще не відбулася глибока регуляторна реформа, яка сприяла б стабільному економічному розвитку. Зростаюча потреба в обґрунтуванні теоретико-методологічних підходів до вивчення взаємодії та розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування зумовило вибір теми даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам місцевого самоврядування присвячені праці багатьох з авторів, які раніше досліджували діяльність місцевих рад (Є.О. Агєєвої, І.П. Бутка, Є.І. Кореневської, А.Р. Крусян, В.С. Куйбіди, О.В. Літвінова, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодика, К.П. Шеремета та ін.). Система, принципи, організація державного управління на місцях, у тому чи іншому аспектах, досліджуються в працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Сиренка, В.В. Цвєткова та ін. Теоретичні й практичні аспекти реалізації державної регуляторної політики досліджували такі вітчизняні вчені, як З.С. Варналій, В.Є. Воротін, О.А. Дєгтяр, В.А. Занфіров, Т.В. Кондратюк, О.В. Кужель, М.А. Погрібняк, Ю.І. Єхануров, О.Х. Юлдашев та ін.

Нерозв'язані складники загальної проблеми. Разом з тим, майже немає комплексних досліджень взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у здійсненні державної регуляторної політики. Вивчення безпосередньо взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має фрагментарний характер. Монографічних досліджень комплексного характеру з проблеми також немає.

Формулювання цілей статті. *Метою* даної публікації є спроба висвітлення загальних питань взаємодії та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями в процесі здійснення державної регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до переліку регуляторних органів віднесено: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, інші державні органи, центральні органи виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи будь-якого із зазначених органів (якщо відповідно до

законодавства ця особа має повноваження одноособово ухвалювати регуляторні акти). До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень ухвалюють регуляторні акти [7].

Відповідно до визначення, наведеного в словнику-довіднику «Державне управління», в Україні місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду за поданням Прем'єр-Міністра України і звільнюються з посади Президентом України [2]. При здійсненні своїх повноважень місцеві державні адміністрації відповідальні перед головою держави і Кабінетом Міністрів України. Районні державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. У діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за дотриманням Конституції і законів України, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з одночасним посиленням діяльності районних державних адміністрацій значення розпорядчо-виконавчих функцій.

У навчальному посібнику «Державне управління» наведене таке визначення місцевої державної адміністрації: це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі [1]. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним і районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами. У зазначеній роботі [1, с. 205] розглянуті й повноваження місцевих державних адміністрацій, під якими розуміються закріплені за ними права й обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, виражає їх компетенцію.

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [4]. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Проблеми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні стали предметом наукового дослідження А.Р. Крусян, яка у своєму дослідженні ґрунтовно дослідила питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і дійшла висновку, що взаємодія місцевих органів управління (самоврядування) здійснюється у процесі реалізації ними своєї компетенції, обсяг і характер якої визначає зміст такої взаємодії, опосередковує її форми. Однак, на її думку, чинна законодавча база обумовлює наявність у них широкої суміжної компетенції, яка пересікається (питання землекористування й охорони навколишнього природного середовища; місцеві фінанси і бюджет; управління майном; організація медичної допомоги населенню; керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізкультури і спорту; питання забудови і благоустрою населених пунктів та ін.). Унаслідок, у результаті реалізації конституційного припису на розмежування компетенції місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій набуває

проблематичного характеру [5, с .10].

В.С. Куйбіда вважає, що місцевому самоврядуванню властиві ознаки як владних (державних), так і громадських інститутів, причому «суспільно державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадського суспільства і держави» [6, с. 22]. Також В.С. Куйбіда виокремлює такі відмінності в характері влади: державна влада суверенна, здатна сама себе реформувати, місцеве самоврядування – влада підзаконна, яка діє в порядку і в межах, визначених їй через закон державною владою [6, с. 22].

Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування визначено в VI розділі Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7]. Головною відмінністю процесу здійснення державної регуляторної політики місцевими державними адміністраціями від органів місцевого самоврядування є чітка регламентація регуляторної діяльності місцевих державних адміністрацій і визначення процедур, а також наявність трьох «фільтрів» на регіональному рівні, якими виступають: спеціально уповноважений орган з його територіальними представництвами, апеляційні регуляторні комісії та управління юстиції. Відповідно до затверджених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» обов'язкових процедур, які має виконати регуляторний орган під час розробки та прийняття регуляторного акту, є погодження проектів регуляторних актів зі спеціально уповноваженим органом або його територіальними органами.

В.С. Куйбіда зазначив, що місцеве самоврядування за своєю природою суперечить державному диктату і може розвиватися тільки в умовах свободи. Крім того, місцеве самоврядування і державне управління в межах єдиної адміністративної системи несумісні. На думку В.С. Куйбіди, на це вказує Конституція України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади [6, с. 16]. На відміну від місцевих державних адміністрацій, які за своєю суттю є єдиноначальними органами, органи місцевого самоврядування поєднують представницький орган влади – обласна, районна, міська, районна у місті, селищна, сільська рада та виконавчий – виконком відповідної (міської, селищної, сільської) ради й міський голова. Таким чином, на рівні місцевого самоврядування маємо регуляторні органи двох типів: ради та виконавчі органи відповідних рад. Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» чітко визначені повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення державної регуляторної політики. У ст. 31 визначені організаційні засади здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема, сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них чинним законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покладати ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (відповідальна постійна комісія) [7].

Таким саме правом наділені й виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад, які з метою реалізації покладених на них Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» повноважень у здійсненні державної регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради, який ще називають – відповідальний структурний підрозділ [7]. Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради [7]. Особливості організаційних засад здійснення державної регуляторної політики у системі місцевого самоврядування у місті Києві визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності» та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ».

У ст. 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначені особливості планування діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування з підготовки проектів регуляторних актів, які полягають у тому, що планування діяльності сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламентами відповідних рад, з урахуванням вимог частин третьої та четвертої ст. 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7].

Отже, органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати не пізніш як у десятиденний строк після затвердження плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них у спосіб, передбачений ст. 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Чинним законодавством України передбачено, що у випадку, якщо органи місцевого самоврядування готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган місцевого самоврядування повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту [7].

Уже на цьому етапі є суттєва відмінність у плануванні регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Так, місцеві державні адміністрації зобов'язані затвердити свої плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року й оприлюднити не пізніш як у десятиденний строк після затвердження, тобто не пізніше 25 грудня поточного року.

На відміну від мсцевих державних адміністрацій органи місцевого самоврядування не мають законодавчо визначеного граничного строку до якого вони зобов'язані затвердити плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний рік. Такий граничний строк може бути встановлений у регламенті відповідної обласної, районної, міської, районної у місті, селищної та сільської ради.

Нині одним із найпоширеніших порушень процедури здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування є прийняття проектів регуляторних актів, які не внесено до затвердженого плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів відповідного органу. На наш погляд, є абсолютно логічним затвердження та оприлюднення планів діяльності з підготовки проектів регуляторних актів окремо обласною, районною, міською, районною у місті, селищною, сільською радами та виконавчими органами відповідних рад.

У ст. 33 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено процедуру підготовки аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Відповідно до затвердженої процедури, у разі внесення на розгляд: сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акту на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект; засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу цей проект повертається його розробнику на доопрацювання [7].

Також передбачено виняток, згідно з яким за мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія може ухвалити рішення про забезпечення підготовки в порядку, встановленому частинами другою та третьою ст. 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту

регуляторного акта, внесеного цим депутатом ради, постійною комісією ради, головою районної або обласної ради. У такому випадку аналіз регуляторного впливу не готується, а експертний висновок щодо регуляторного впливу готується відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка регламентує порядок підготовки аналізу регуляторного впливу. Таким чином, проблема неузгодженості інституційного забезпечення здійснення державної регуляторної політики є актуальною не лише для центральних органів виконавчої влади та місцевих органів виконавчої влади, але й для органів місцевого самоврядування. Наявність подібного винятку, а також додаткових документів (експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта), методики підготовки та форми складання яких не затверджені чинними нормативно-правовими актами, призводить до багатьох проблем під час практичного здійснення державної регуляторної політики, обумовлює імітацію виконання вимог чинного законодавства та не забезпечує дотримання регуляторними органами принципів державної регуляторної політики.

У ст. 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначені особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів. Зокрема, передбачено, що кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам ст. 4 та ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Також відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта. Варто зауважити, що порядок і строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів встановлюються регламентами відповідних рад.

У січні 2011 р. в Україні було запроваджено масштабну реформу дерегулювання господарської діяльності через реалізацію Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14 грудня 2010 р. № 2784–IV [8]. З 11 січня 2011 р. в Україні повторно запроваджено прискорений перегляд регуляторних актів відповідно до зазначеного вище закону. Разом з тим, саме на рівні місцевого самоврядування відзначено найбільшу кількість проблем у здійсненні державної регуляторної політики й порушень вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160–IV [7]. Тому є цілком обґрунтованим прийняття законодавцями рішення скасувати всі застарілі та неефективні регуляторні акти, що були прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування попередніми роками.

Отже, відносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у сфері здійснення державної регуляторної політики чітко не визначені у чинному законодавстві та в підзаконних актах. Натомість Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що місцеві державні адміністрації здійснюють нагляд та контроль за дотриманням законодавства на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Нині у межах делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій здійснюють заходи з розробки, прийняття та відстеження результативності регуляторних актів. Разом з тим, незабезпечений контроль і нагляд з боку місцевих державних адміністрацій за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування.

Сучасна система відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади у процесі здійснення державної регуляторної політики визначається чинним розподілом повноважень, нині не передбачають зовнішнього контролю за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, з боку районних державних адміністрацій або обласної державної адміністрації), що призводить до ухвалення регуляторного акта з порушенням встановленої процедури або таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики. Зважаючи на важливість державної регуляторної політики в розвитку економіки,

створення сприятливого бізнес-клімату та інвестиційного іміджу, існуюча зараз система довела власну неспроможність. На порядку денному постала проблема вдосконалення реалізації державної регуляторної політики органів місцевого самоврядування, яку неможливо розв'язати без внесення змін до існуючого порядку. Певним чином це призведе до обмеження автономії органів місцевого самоврядування, натомість забезпечить сталий розвиток. Зазвичай застосування саморегулювання забезпечує підвищення виконуваності вимог чинного законодавства, яке не підтвердилося на рівні органів місцевого самоврядування. Наприклад, коли органи державної влади передають управління саморегулюючим організаціям замість послаблення, навпаки, збільшується рівень контролю з боку органів державної влади. У свою чергу, саморегулюючі організації намагаються забезпечити максимальне дотримання вимог чинного законодавства в повній мірі аби не позбутися свого статусу та місця.

Належне здійснення державної регуляторної політики органів місцевого самоврядування неможливе без існування чіткого та логічного механізму, який забезпечував би дотримання органами місцевого самоврядування принципів і процедур державної регуляторної політики під час здійснення їхньої регуляторної діяльності. Важливу функцію в механізмі здійснення державної регуляторної політики центральних органів виконавчої влади та місцевих органів виконавчої влади виконують Міністерство юстиції та Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. Ураховуючи, що сучасний механізм здійснення державної регуляторної політики органів місцевого самоврядування не містить додаткових «фільтрів», які забезпечують контроль за дотриманням регуляторними органами принципів і процедур державної регуляторної політики, а кількість й активність громадських організацій на місцевому рівні залишається недостатньою, доцільно розширити повноваження місцевих державних адміністрацій завдяки доповненню їх у частині здійснення перевірки регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування на відповідність вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Висновки. Отже, на основі проведеного дослідження, на наш погляд, можна запропонувати:

1. Зважаючи на незадовільний стан здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування, систематичне прийняття регуляторних актів з порушенням встановленої чинним законодавством процедури, недотримання в процесі здійснення регуляторної діяльності принципів державної регуляторної політики, доцільно переглянути повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері здійснення державної регуляторної політики.

2. Забезпечити контроль і нагляд з боку місцевих державних адміністрацій за регуляторною діяльність органів місцевого самоврядування.

3. Розробити логічний механізм здійснення державної регуляторної політики органів місцевого самоврядування, який забезпечував би дотримання органами місцевого самоврядування принципів і процедур державної регуляторної політики під час здійснення їхньої регуляторної діяльності.

Перспективи подальших досліджень. Багато принципових питань у науковій літературі лише означені без конструктивних пропозицій їх з'ясування. Це, насамперед, стосується питань моніторингу й аудиту регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, визначення напрямів удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями у процесі здійснення державної регуляторної політики. Означені питання потребують додаткового дослідження та обґрунтування.

Перелік використаних джерел:

1. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за ред. А.Ф. Мельник. – [2-ге вид., випр. і доп.]. – К. : Знання, 2004. – 342 с.

2. Державне управління : слов.-довід. / уклад. : [В.Д. Бакуменко (кер. твор. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика] ; за заг. ред.

В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.

3. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практ. посіб. / [О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова, Н.В. Стаднійчук] ; за заг. ред. О.В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІТ, 2012. – 100 с.

4. Конституція України, прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

5. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Крусян Анжеліка Романівна ; Одес. держ. юрид. акад. – О., 1999. – 19 с.

6. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.

7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160–IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – №9. – Ст. 79.

8. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування : Закон України від 14 грудня 2010 р. №2784–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.