

УДК 352

Поклонський Андрій Сергійович –

кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри приватно-правових дисциплін
Університету сучасних знань

Andrey S. Poklonsky –

candidate of juridical sciences,
Associate Professor, Professor of Private Law
University of Modern Knowledge
(57/3 Velyka Vasylkivska Street, Kyiv, 03150, Ukraine)

Поклонська Олена Юрїївна –

кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри публічно-правових дисциплін
Університету сучасних знань

Olena Yu. Poklonska –

candidate of juridical sciences,
Associate Professor, Professor of Public Law
University of Modern Knowledge
(57/3 Velyka Vasylkivska Street, Kyiv, 03150, Ukraine)

Міжнародні та національні правові стандарти регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади

У статті досліджено теоретичні та організаційно-практичні аспекти діяльності місцевих органів виконавчої влади на основі аналізу міжнародних та національно-правових стандартів їх регулювання. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду функціонування місцевих органів виконавчої влади, що дало можливість виробити відповідну модель цієї інституції в умовах адміністративної реформи в Україні. Визначено правову основу та основні завдання місцевих органів виконавчої влади на регіональному рівні, розглянуто особливості та форми їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: стандарт, право, адміністративна реформа, регіональний рівень, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

В статье исследованы теоретические и организационно-практические аспекты деятельности местных органов исполнительной власти на основе анализа международных и национально-правовых стандартов их регулирования. Осуществлен анализ зарубежного опыта функционирования местных органов исполнительной власти, что позволило выработать соответствующую модель этого института в условиях административной реформы в Украине. Определена правовая основа и основные задачи местных органов исполнительной власти на региональном уровне, рассмотрены особенности и формы их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: стандарт, право, административная реформа, региональный уровень, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

A.S. Poklonsky, O.Yu. Poklonska International and National Legal Standards Regulating the Activities of Local Executive Bodies

The article examines the theoretical and organizational and practical aspects of local executive bodies based on the analysis of international and national legal standards of their regulation. The analysis of international standards of regulation of local executive bodies made it possible to identify key areas on which the Government's efforts should be focused in order to adapt the national political and administrative system to the

international context. In our opinion, democratization of all spheres of public life and building of civil society in Ukraine are impossible without decentralization and deconcentration of state functions and powers, implementation of the principles of real local government based on: strategic approach to international policy; improvement of management systems of legislative and legal procedures; development and selection of high-quality subjects of local executive bodies. Reforming the activities of the executive branch and carrying out large-scale administrative reform in Ukraine will allow adapting internal structures to the new conditions of the international environment.

The study of the genesis of administrative and legal regulation of the activities of executive bodies on the ground shows that local executive bodies occupy an important place in the system of state bodies. The implementation of the tasks of the state's domestic policy largely depends on their effectiveness at the local level. To achieve positive results in this area at the regional level, we consider it essential to ensure the optimal combination of centralization and decentralization in the exercise of state power, including in the delimitation and balancing of powers of local executive bodies and local governments. In addition, we see the need for detailed regulation of the competence of these bodies, the definition of their system, the structural links between its elements, the normative enshrinement in the relevant regulations.

Keywords: *standard, law, administrative reform, regional level, local executive bodies, local self-government bodies.*

Постановка проблеми. Сучасний етап розбудови української державності потребує ефективного адміністративно-правового регулювання, що є одним з показників життєдіяльності суспільства, мірилом його можливостей впливати за допомогою юридичних засобів на розвиток суспільних відносин [1, с. 11]. Цей процес відбувається в надзвичайно складних умовах, і усвідомлення цінності людини, її прав і свобод, а також формування сприйняття суспільством держави як демократичної правової структури має бути покладено в основу реформи.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році, коли Верховна рада схвалила основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі [2]. У результаті, після чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року на новій територіальній основі районів та громад, повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень. Також у 2021 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення [2].

Вжиття вказаних заходів на державному рівні видається цілком логічним, адже вже понад два десятиліття інститут місцевих органів виконавчої влади зазнає значних структурних та функціональних трансформацій, а питання щодо вдосконалення окремих аспектів функціонування місцевих державних адміністрацій не втратило своєї гостроти та актуальності. У сучасній Україні усе ще мають місце конфлікти між суб'єктами конституційно-правових відносин: між органами самоврядування і місцевими державними адміністраціями; між радами та їх виконавчими комітетами; між міськими головами і головами обласних (районних) державних адміністрацій; між радами та представниками територіальних громад тощо [3, с. 238; 4, с. 78].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, які окреслювали окремі аспекти порушеної проблематики, найвагомішими є праці В. Б. Авер'янова, О. О. Бабінової, В. В. Баштанника, В. Д. Бакуменка, П. Д. Біленчука, Ю. П. Битяк, А. М. Горбач, Я. В. Журавля, Н. М. Зільника, Т. О. Коломoeць, С. О. Короєда, О. В. Кузьменко, О. Є. Кутафіна, М. В. Лошицького, Р. С. Олефіра, О. Ф. Фрицького, О. І. Харитонової, В. К. Шкарупи та ін.

Невирішені раніше проблеми. Однак, попри численний науковий доробок у цій галузі, характеристика міжнародних та національно-правових стандартів регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади потребує

додаткової уваги. Водночас, в умовах проведення адміністративної реформи в Україні актуальною залишається проблема удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Мета. Метою статті є дослідження теоретичних та організаційно-практичних аспектів діяльності місцевих органів виконавчої влади на основі аналізу міжнародних та національно-правових стандартів їх регулювання.

Досягнення мети забезпечується реалізацією таких пошуково-аналітичних завдань: проаналізувати зарубіжний досвід функціонування місцевих органів виконавчої влади, що дасть можливість виробити відповідну модель цієї інституції в умовах адміністративної реформи в Україні; визначити правову основу та основні завдання місцевих органів виконавчої влади; охарактеризувати особливості правового регулювання та функціонування органів виконавчої влади на регіональному рівні; розглянути особливості та форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; сформулювати пріоритетні напрямки удосконалення реорганізації органів виконавчої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Насамперед зазначимо, що з огляду на відсутність у науці адміністративного права єдності щодо розуміння поняття «місцевого органу виконавчої влади», пропонуємо розглядати його як державний орган, який є складовою єдиної системи органів державної виконавчої влади зі здійсненням публічних державних функцій щодо забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку, реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління та обов'язковості дотримання прав і свобод громадян на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що у своїй діяльності підзвітний і підконтрольний органам виконавчої влади вищого рівня та утримується за рахунок державного бюджету.

Прогресивною є тенденція до зростання міжнародного виміру в здійсненні національної політики, і майже не залишилось таких сфер, де б діяльність держави провадилася без

урахування міжнародного контексту. З огляду на це проаналізуємо зарубіжний досвід організації діяльності місцевих органів виконавчої влади, що сприятиме формулюванню теоретичних висновків, спрямованих на вироблення відповідної моделі цієї інституції в Україні.

Адміністративні реформи, як відомо, проводяться з метою вирішення однієї з найважливіших проблем суспільного розвитку – створення сильної та ефективної державної влади. Адміністративна реформа в Україні ставить на порядок денний питання вироблення системи заходів і механізмів ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства з метою підвищення результативності їх діяльності, посилення правомірності в очах громадян, формування нової управлінської культури тощо [5, с. 282].

Не є секретом, що адміністративні реформи у світі здійснюються за допомогою різних концепцій та стратегій, що залежать від часу та особливих умов їх втілення у життя. Реформи у діяльності місцевих органів виконавчої влади останніми роками відбувались у багатьох країнах світу, проте не завжди вони відрізнялись послідовністю. Доволі часто шляхи вирішення певної проблеми в межах дійснення адміністративної реформи запозичуються без огляду на особливості та внутрішні обставини. Тому будь-які реформи мають охоплювати особливості проблем, які слід вирішити, зважити на характер і традиції країни.

З огляду на окреслену мету проаналізуємо закордонний досвід здійснення адміністративних реформ. Адже існують певною мірою спільні завдання їх започаткування і впровадження, які спрямовані на підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур, децентралізацію, передання функцій на нижчі рівні управління, зміцнення засад самоврядування, покращання результатів діяльності органів влади, приватизацію та залучення суб'єктів недержавного сектора до надання послуг, урегулювання проблем глобального характеру тощо [6, с. 46].

Сучасні адміністративні реформи здійснюються як у країнах зі стабільними політичними системами (окремі країни Західної Європи, Канада, Японія), так і в державах, які відносно недавно стали на шлях демократії, (насамперед, країни колишнього СРСР).

Зокрема, адміністративна реформа в США з-поміж іншого охоплює створення власної служби у справах керівників вищого рангу, зміцнення управлінського й аналітичного потенціалу адміністративно-бюджетного управління, удосконалення фінансового планування і обліку та впровадження управлінських інформаційних систем.

Свою чергою, Франція, яка є батьківщиною континентальної системи місцевого управління, характеризується тим, що на місцевому рівні одночасно функціонують органи місцевого самоврядування та органи державної влади або їх посадові особи (префекти, губернатори, воєводи, комісари, представники президента тощо) [7, с. 35]. На думку, Ю.С. Кіцула, досвід цієї країни повчальний для України, адже вона, як і наша країна, формувалася як унітарна централізована держава, а система державного управління, що формувалася упродовж віків, була постійним консолідуючим фактором розвитку французької нації, стояла на захисті фундаментальних принципів, проголошених Великою французькою революцією [6, с. 48].

Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практику та власні традиції. Відповідно до норм конституції та згідно із принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам було вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен складатися з трьох щаблів: гміни, повіти і воєводства, а також відповідати принципів, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень.

Як доводить польський досвід, у сучасній Європі без децентралізації державне управління зробити ефективним нереально. Такі питання, як створення законодавчої, фінансової, організаційно-технічної основи для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають бути чітко виражені і погоджені на усіх рівнях.

Зупинимось на характеристичні національних правових стандартів регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні.

Досліджуючи вказаний блок питань, зазначимо, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [8]. Оскільки Конституція України закріпила лише найголовніші положення щодо місцевих державних адміністрацій, парламентом було прийнято у 1999 р. Закон України «Про місцеві державні адміністрації», яким було визначено порядок їх організації, компетенцію, функціонування та інші питання правового статусу [9].

Аналіз чинного законодавства та наукової літератури засвідчує, що, незважаючи на теоретичну розробленість окреслених вище проблем, наразі відсутні чіткі критерії розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування.

Повноваження місцевих державних адміністрацій, визначені в законі, покликані реалізувати відповідні функції [10, с. 32]. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» закріплює повноваження місцевих державних адміністрацій та встановлює перелік питань, які належать до їх відання у межах і формах, визначених Конституцією і законами України. Також цей закон визначає здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів (органів місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами; Кабінету Міністрів України) та закріплює галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, у тому числі і у сфері охорони громадського здоров'я [8]. Зіставлення змісту цих статей із положеннями ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» засвідчує, що останні практично поглинаються повноваженнями, визначеними в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [10, с. 69].

Також законодавець закріпив за місцевими державними адміністраціями значне коло контрольних повноважень за органами місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 119 Конституції України визначено, що головна спрямованість функцій контролю має полягати у забезпеченні Україною виконання самої Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня,

забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян, що передбачено Конституцією України [9]. Однак через відсутність чіткого розмежування власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування це негативно позначається на взаємовідносинах з місцевими державними адміністраціями і співпраці цих органів.

Наслідком такого стану речей є те, що місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування часто вступають між собою у конфлікти через різне розуміння меж здійснення ними функцій та повноважень. За певних умов це може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління [4, с. 78].

Питання взаємодії з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, в тексті Угоди зазначено, що взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави. На наше переконання, органи державної влади у жодному разі не повинні підміняти органи місцевого самоврядування, територіальні громади, втручатися у сферу їх компетенції окрім випадків, коли це необхідно для забезпечення законності та правопорядку і в передбачений законом спосіб.

На сьогодні прийняття низки законодавчих актів дає підстави стверджувати про розширення правового поля для взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, об'єктивною є орієнтація на діалог з суспільством, дедалі активніше залучення громадськості, зокрема інструментів громадянського суспільства, до формування і реалізації державної політики. Успішна ефективна взаємодія органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю є важливою складовою вирішення актуальних питань місцевої політики та соціально-економічного розвитку регіону [11].

Варто наголосити, що державою робляться конкретні кроки щодо поліпшення ситуації у цьому сегменті її діяльності. Зокрема, проект Закону «Про місцеві державні адміністрації» визначає структуру повноважень місцевих держадміністрацій, виходячи з перспективи внесення змін до

Конституції. Місцеві адміністрації виконуватимуть три основні функції: координуватимуть діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечуватимуть законність на території, а також і надалі, до внесення змін до Конституції, здійснюватимуть функції виконавчого органу обласних та районних рад. Крім цього, районні державні адміністрації мають стати інституційно більш спроможними, тому доцільно в законі розмежувати їхні і обласних державних адміністрацій повноваження» [12].

Як засвідчив досвід США та країн Європи, однією з найгостріших проблем, що постає перед національними органами державного управління, є підвищення ступеня інтернаціоналізації процесу розроблення державної політики [13, с. 32]. Рівень адміністративної спроможності органів виконавчої влади повинен бути одним із принципових параметрів, яким визначається, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у перспективі вступу та членства в ЄС. В цьому сенсі адміністративна спроможність характеризується двома взаємозалежними аспектами: здатністю підготувати, скоординувати і реалізувати на практиці процес приєднання до ЄС і здатністю адаптувати *acquis communautaire* і ефективно функціонувати в ЄС після вступу до нього [6, с. 54].

Висновки. Аналіз міжнародних стандартів регулювання місцевих органів виконавчої влади дав змогу виокремити ключові напрями, на яких слід зосередити зусилля Уряду з метою адаптації національної політико-адміністративної системи до міжнародного контексту. На нашу думку, демократизація усіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без здійснення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень, втілення в життя принципів реального місцевого управління на основі: стратегічного підходу до формування міжнародної політики; удосконалення систем управління законодавчими і правовими процедурами; розвитку та підбору якісного суб'єктного складу місцевих органів виконавчої влади. Реформування діяльності органів виконавчої влади і проведення широкомасштабної

адміністративної реформи в Україні дозволить адаптувати внутрішні структури до нових умов міжнародного середовища.

Дослідження генезису адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади на місцях переконує, що місцеві органи виконавчої влади посідають важливе місце в системі державних органів. Від їх ефективності на місцевому рівні неабиякою мірою залежить реалізація завдань внутрішньої політики держави. Для досягнення позитивних результатів у цій сфері на регіональному рівні

основоположним вважаємо забезпечення оптимального поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, у т. ч. й у розмежуванні і збалансуванні повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, вбачаємо необхідність у детальній регламентації компетенції зазначених органів, визначення їх системи, структурних зв'язків між її елементами, нормативне закріплення у відповідних нормативно-правових актах.

Список використаних джерел:

1. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 К., 2004. 18 с.
2. Навіщо децентралізація? URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 09.11.2020).
3. Васюк Н. Повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я: сутність поняття. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 238-245.
4. Шаповалова І. О. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації: взаємодія і проблеми розмежування повноважень. *Економічний аналіз*: зб. наук. праць (Тернопільський національний економічний університет; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2014. Том 17. № 3. С. 76-80.
5. Полішкевич Т.Л. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. с. 282-289.
6. Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
7. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи. Центр політико-правових реформ. В. П. Тимошук (упоряд.). К.: Факт, 2002. 100 с.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586- XIV (в редакції від 01. 01. 2018 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. (дата звернення: 09.11.2020).
9. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>. (дата звернення: 09.11.2020).
10. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / за заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.
11. Дяченко М. І., Коваленко Г. О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадкістю регіону. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1202> (дата звернення: 09.11.2020).
12. Проект нової редакції закону про місцеві державні адміністрації буде зареєстрований у парламенті до 20 жовтня. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12855> (дата звернення: 09.11.2020).
13. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства; пер. з англ. І. Андрущенко. К.: Києво-Могилянська академія, 2008. 109 с.

References:

1. Melnyk O. M. Pravove rehuliuвання ta shliakhy pidvyshchennia yoho efektyvnosti: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.01 K., 2004. 18 s.

2. Navishcho detsentralizatsiia? URL: <https://decentralization.gov.ua/about>(data zvernennia: 09.11.2020).
3. Vasiuk N. Povnovazhennia mistsevykh derzhavnykh administratsii ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi okhorony hromadskoho zdorovia: sutnist poniattia. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*. 2010. № 4. S. 238-245.
4. Shapovalova I. O. Orhany mistsevoho samovriaduvannia ta mistsevi derzhavni administratsii: vzaiemodiia i problemy rozmezhuвання povnovazhen. *Ekonomichnyi analiz: zb. nauk. prats* (Ternopil'skyi natsionalnyi ekonomichnyi universytet; redkol.: V. A. Derii (holov. red.) ta in. Ternopil: Vydavnycho-polihrafichniy tsentr Ternopil'skoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu "Ekonomichna dumka", 2014. Tom 17. № 3. S. 76-80.
5. Polishkevych T.L. Teoretychni zasady vzaiemodii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z hromadskistiu. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2016. Vyp. 4 (49). Ch. 1. s. 282-289.
6. Kitsul Yu. S. Administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady: monohrafiia. Lviv: LvDUVS, 2014. 200 s.
7. Administratyvna reforma – istoriia, ochikuvannia ta perspektyvy. Tsentr polityko-pravovykh reform. V. P. Tymoshchuk (uporiad.). K.: Fakt, 2002. 100 s.
8. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586- XIV (v redaktsii vid 01. 01. 2018 r.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. (data zvernennia: 09.11.2020).
9. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon № 254k/96-VR vid 28.06.1996 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.(data zvernennia: 09.11.2020).
10. Nyzhnyk N. R. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady : navch. posib. / za zah. red. prof. N.R. Nyzhnyk. K.: Vyd-vo UADU, 2002. 164 s.
11. Diachenko M. I., Kovalenko H. O. Vzaiemodiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta orhaniv derzhavnoi vlady z hromadskistiu rehionu. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1202> (data zvernennia: 09.11.2020).
12. Proekt novoi redaktsii zakonu pro mistsevi derzhavni administratsii bude zareiestrovanyi u parlamenti do 20 zhovtnia. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12855>(data zvernennia: 09.11.2020).
13. Bauman Z. Hlobalizatsiia. Naslidky dlia liudyny i suspilstva; per. z anhl. I. Andrushchenko. K.: Kyievo-Mohylianska akademiia, 2008. 109 s.