УДК 352(477)

Лымарь А.П.,

доцент кафедры права и европейской интеграции Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, кандидат исторических наук (Украина);

Старушенко Е.А.,

аспирант кафедры государственного управления и земельного кадастра Классического частного университета (г. Запорожье, Украина)

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

Авторы статьи анализируют современное состояние взаимодействия органов местной исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине в контексте существующих проблем правового и институционального характера. Исследуется процесс сочетания централизации и децентрализации власти в условиях осуществления административной реформы, одновременного функционирования двух подсистем публичной власти в пределах одних и тех же административно-территориальных единиц, что порождает необходимость такого взаимодействия, которое бы сделало невозможными конфликты или противостояния между ними.

Ключевые слова: государственное управление, публичная власть, органы местной исполнительной власти, органы местного самоуправления, административная реформа, подсистемы публичной власти.

В условиях осуществления административной реформы в Украине особое значение приобретают вопросы совершенствования управления на местном и региональном уровнях. Главной целью этого процесса является построение децентрализованной модели организации власти, способной в условиях рыночной экономики результативно и эффективно влиять на процессы социально-экономического и культурного развития территорий, обеспечивать качественный уровень предоставления управленческих услуг населению, быть открытой для самосовершенствования и саморегуляции.

Оценивая современное состояние публичного управления в Украине, большинство отечественных ученых и практиков отмечают низкий уровень эффективности действующей в Украине системы местных органов власти. На необходимость неотложного решения этих проблем обращено внимание и в ежегодном Послании Президента Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2012 году»[1].

Актуальным направлением институционных изменений в политико-административной системе Украины является реформа органов публичной власти на региональном, субрегиональном и местном уровнях. Нынешняя система государственного управления является слишком централизованной и уже не отвечает как объективным потребностям страны, так и международным обязательством, в частности в сфере развития местного самоуправления. Переход к практическим шагам в сфере реформирования территориальной организации власти тормозится изъянами административно-территориального устройства, которое было унаследовано от советских времен.

2012 год стал для Украины годом активного сотрудничества центральных и местных органов власти, в том числе в формате межрегиональных форумов, относительно разработки Плана реформирования местного самоуправления и региональной политики, в частности формирования механизма децентрализации государственной региональной политики, передачи институционных полномочий и ресурсов органам местного самоуправления разных уровней.

После реализации первого этапа административной реформы на центральном уровне, а именно осуществления оптимизации системы центральных органов исполнительной власти, принципиального обновления законодательства о государственной службе, следует переходить к не менее важному реформированию на местном уровне. В частности, на очереди стоят разработка и внедрение разнообразных форм демократии на местах, оптимизация структуры и количества территориальных органов исполнительной власти и местных администраций. При этом основой реформирования должны быть расширение прав территориальных общин, децентрализация власти через новое распределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Осуществление административной реформы на региональном уровне должно опираться на общую позицию центра и регионов.

При осуществлении масштабной административной реформы необходимо помнить о ее основной цели — обеспечении прав человека и гражданина. Решение этой важной проблемы предусматривает и урегулирование общественных отношений, которые возникают в процессе предоставления юридическим и физическим лицам административных услуг, повышения качества их предоставления.

Среди первоочередных заданий — децентрализация выполнения функций по предоставлению административных услуг, передача их на уровень органов местного самоуправления, в том числе через механизм делегирования.

Дерегуляция и административное упрощение предоставления качественных административных услуг требуют ввода мониторинга предоставленных разрешений, лицензий и других административных услуг относительно их эффективности и антикоррупционности. Это должно активизировать инициативу граждан и уменьшить коррупцию в процессе предоставления админуслуг. В то же время работу контролирующих органов необходимо переориентировать на предотвращение отмеченных негативных явлений. То есть инспекционные вмешательства должны проводиться не ради фискального давления и начисления штрафов, а с целью устранения и предотвращения правонарушений в будущем.

Опыт других стран свидетельствует, что только при условиях оптимальной децентрализации и деконцентрации власти, соблюдении принципов субсидиарности и самостоятельности местного самоуправления становятся возможными улучшение благосостояния населения, создание действенных гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина, улучшение социально-экономического развития территориальных общин, районов и регионов.

Начатая в Украине административная реформа на сегодня охватывает по большей части властные механизмы общегосударственного уровня. Однако государство может быть крепким только при наличии сильных регионов. Как свидетельствует мировой и отечественный опыт развития государственности, системные реформы могут быть эффективными только в том случае, когда к ним привлекаются и властные отношения, и институты на территориальном уровне. Присоединившись к Европейской хартии местного самоуправления, Украина

приняла на себя обязательство придерживаться установленных в этом документе принципов, которые гарантируют правовую, административную и финансовую автономность территориальных сообществ и их органов[2]. Однако имплементация положений Европейской хартии местного самоуправления в национальное законодательство практически приостановлена.

Перманентные эксперименты относительно реформирования институтов территориальной организации власти на местах, которые осуществлялись без достаточного научного обоснования, по большей части на основе эмпирического опыта, в течение 90-х — 2010-х годов желаемых результатов не дали.

Следствием этих преобразований стало создание громоздкой и неэффективной системы власти, которая является одной из основных причин существенной диспропорции социально-экономического развития регионов Украины. Несовершенство действующего законодательства по этим вопросам порождает многочисленные конфликты между разными уровнями власти как по горизонтали, так и по вертикали, вносит дополнительное напряжение в отношения между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Одно из существенных проявлений противоречивости и несовершенства существующей территориальной организации власти в Украине — чрезмерная централизация государственной власти, которая негативно отражается на развитии регионов, где прямое государственное управление превалирует над местным самоуправлением. Попытка встроить самоуправные институции в административную государственную вертикаль привела к фактической подчиненности и несамостоятельности органов местного самоуправления. Дублирование полномочий и конкуренция компетенций местных государственных администраций и местных советов, лишенных значительной части рычагов управления, серьезной материально-финансовой основы и эффективного механизма правовой защиты, вносят конфликтность в их взаимодействие, тормозят развитие общественных отношений[3].

Дальнейшее совершенствование разделения власти «по горизонтали» — между ее отдельными ветвями, однопорядковыми подсистемами государственной власти — невозможно без разделения власти «по вертикали» — между высшими, центральными и местными органами, без усовершенствования системы государственного управления в вопросах централизации и децентрализации власти, сбалансированности общегосударственных интересов с интересами регионов и территориальных общин. Предпосылкой достижения сбалансированности интересов является формирование и внедрение взвешенной государственной политики относительно регионов, особенно в аспекте финансового обеспечения их социально-экономического развития, согласованности полномочий и действий органов регионального управления и местного самоуправления, развития самоуправных институций[4]. Государственная региональная политика должна создавать предпосылки для динамичного регионального социально-экономического развития через более полное привлечение ресурсного потенциала регионов, использования преимуществ территориального разделения и кооперации труда.

Поэтому административная реформа должна найти свое логическое продолжение в совершенствовании властных отношений на уровне областей, районов, городов, поселков, сел — ведь именно на этих уровнях наиболее выразительно проявляется эффективность власти, ее способность продемонстрировать свои возможности через предоставление своевременных и качественных управленческих услуг. При этом решение отмеченных проблем является возможным только при условиях сочетания институционных изменений в системе публичной власти с реформой административно-территориального устройства Украины. Такая реформа, не ставя под сомнение унитарный характер Украинского государства, должна упорядочить имеющуюся систему административно-территориальных единиц, рационализировать их границы, обеспечить формирование самодостаточных территориальных общин.

Недостатки институционально-функциональной организации власти на местном уровне сочетаются с дефектами правового регулирования. На сегодня вопросы муниципально-правовых отношений в Украине

регулируются несколькими сотнями нормативно-правовых актов разной юридической силы. При данных условиях крайне трудно, с одной стороны, обеспечить системность и внутреннюю непротиворечивость правового регулирования на всей территории страны, а с другой — учесть местные особенности и интересы, поддержать местную инициативу и стремление к самоорганизации. Отсутствие единой концепции развития местного самоуправления в Украине негативно влияет на процесс формирования его законодательной основы и, как следствие, на состояние правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Исправление имеющихся недостатков требует системного подхода к реформированию территориальной организации власти на четкой концептуальной основе. Такой научно-методологической основой дальнейших реформ должна стать Концепция реформирования территориальной организации власти в Украине[5].

Новая модель публичной власти на местах должна базироваться на предсказуемости системы будущего административно-территориального устройства государства. Она включает упрощение типологии административно-территориальных единиц, которая должна быть сведена до трех уровней:

1-й уровень (базовый) — городские и сельские общины. Реформирование данного уровня предусматривает укрупнение нынешних сельских и значительной части поселковых советов;

2-й уровень (субрегиональный) — районы, включая города со статусом районов;

3-й уровень (региональный) — области; города Киев, Севастополь и другие города общегосударственного значения.

Новое административное устройство должно базироваться на принципах предупреждения иерархического подчинения органов местного самоуправления разных уровней в определении их функций.

Исходя из такой модели административно-территориального разделения, реформа публичной власти на местах должна осуществляться по таким направлениям:

1. Разработка новой структуры публичной власти путем разграничения органов исполнительной власти на региональном и субрегиональном уровнях на те, которые осуществляют полномочия, находящиеся в компетенции государства, и те, которые действуют в системе местного самоуправления; реформирование системы местных государственных администраций, которые составляют вертикаль государственной исполнительной власти (наиболее оптимальным является вариант, при котором местные государственные администрации сохраняются на региональном уровне, а на субрегиональном уровне создаются представительства государственных администраций как их территориальные подразделения); создание исполнительных комитетов областных и районных советов, являющихся органами местного самоуправления.

2. Совершенствование сферы компетенции органов местного самоуправления на региональном и субрегиональном уровнях, которое должно осуществляться на принципах максимально возможного избегания общих полномочий органов публичной власти разных уровней через сохранение в сфере компетенции органов местного самоуправления регионального уровня таких вопросов: разработка и реализация программ и реализация строительных проектов, которые имеют межрайонное значение; полномочия, которые не будут перераспределены в пользу местных государственных администраций; полномочия, делегированные органами местного самоуправления субрегионального уровня; полномочия, делегированные государственными администрациями и другими органами государственного управления.

3. Передача исполнительным комитетам районных советов полномочий по разработке и выполнению стратегических планов, общих и целевых программ развития соответствующих территорий, проектов местных бюджетов, распоряжению соответствующими бюджетными средствами; по контролю за выполнением решений нормативно-правовых актов представительных органов местного самоуправления; по руководству работой санитарно-эпидемиологических станций и надзору за качеством в сфере строительства и торговли; обеспечение деятельности средних специальных учебных заведений; управление учреждениями здравоохранения (кроме тех, которые находятся в подчинении региональных органов публичной власти) и т.п.

Органы местного самоуправления городов со статусом районов должны одновременно получить полномочия, которые принадлежат соответствующим органам территориальных общин и районов, а города общегосударственного значения — также и полномочия, которые принадлежат органам местного самоуправления областей.

За местными государственными администрациями должны быть закреплены такие полномочия: осуществление контроля за принятием решений органами местного самоуправления на предмет их соответствия Конституции Украины; инициирование санкций относительно органов местного самоуправления в случае систематического нарушения ими Конституции и законов Украины[6]. Местные государственные администрации должны получить право обращаться с соответствующим представлением к центральным органам исполнительной и судебной власти, но не принимать такие решения самостоятельно. При этом их полномочия должны быть размежеваны с полномочиями органов Прокуратуры Украины и касаться контроля за реализацией органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством, а также за использованием бюджетных средств, выделенных органам местного самоуправления для реализации целевых программ; координации деятельности соответствующих территориальных подразделений центральных органов исполнительной власти; реализации мероприятий, определенных общенациональными программами развития (при одновременном утверждении таких программ путем принятия законов); информирование органов государственной исполнительной власти высшего уровня о состоянии дел и тенденциях развития на подотчетных им территориях.

Совершенствование института делегированных полномочий должно включать сохранение возможности делегирования государством своих полномочий органам местного самоуправления путем подписания соответствующих соглашений. Порядок осуществления такого делегирования должен быть определен законом. Целесообразными являются совершенствование порядка делегирования полномочий органам местного самоуправления высшего уровня в соответствии с административно-территориальным делением, установление порядка принятия решений относительно делегирования полномочий и их отмены, разработка и внедрение порядка надзора со стороны администраций за реализацией делегированных полномочий, который должен предусматривать анализ целесообразности принятых решений[7].

К полномочиям, которые могут быть делегированы местными государственными администрациями органам местного самоуправления, следует отнести организацию охраны, реставрации, использования памятников истории и культуры, архитектуры и градостроения, дворцово-парковых, парковых и усадебных комплексов, природных заповедников местного значения; руководство пожарной охраной и органами правопорядка.

К полномочиям, которые могут быть делегированы государством исключительно органам местного самоуправления регионального уровня, должны относиться использование природных ресурсов и охрана окружающей среды; использование и развитие рекреационных зон.

Новая система публичной власти потребует расширения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления локального и субрегионального уровней и увеличения эффективности ее использования[8].

Таким образом, одной из основных проблем взаимодействия местных государственных администраций и органов местного самоуправления в Украине в условиях осуществления административной реформы остается существенное ограничение самоуправления как права и возможности территориальной громады из-за отсутствия закрепления надлежащего ее правового статуса и собственных исполнительных органов и, соответственно, собственных ресурсов, а на базовом уровне — из-за отсутствия достаточных материальных ресурсов и ограничения бюджетной самостоятельности.

Поэтому основными принципами реформирования системы территориальной организации публичной власти должны стать:

1. Осуществление реформы административно-территориального деления государства. Данная реформа должна предусматривать сокращение категорий административно-территориальных еди-

ниц, а также укрупнение мелких территориальных общин с целью повышения их финансовых возможностей.

2. Четкое политико-правовое и институциональное разграничение исполнительной власти на региональном и субрегиональном уровнях. Взаимодействие местных государственных администраций и органов местного самоуправления должно основываться на принципах максимального разведения их функций. Все вопросы, которые находятся в компетенции местного самоуправления и на нынешнем этапе делегируются государственным администрациям, должны быть переданы вновь созданным исполнительным органам соответствующих советов. За государственными администрациями должны быть закреплены функции, которые относятся к компетенции государства.

3. Сужение предмета взаимодействия государственных администраций с органами местного самоуправления до контроля за деятельностью последних, обновление и усовершенствование порядка делегирования полномочий, а также формы осуществления коммуникации между органами местного самоуправления и центральными органами государственной власти.

4. Совершенствование системы делегирования полномочий. Этот институт требует двух существенных изменений: во-первых, сохранения лишь делегирования полномочий государством органам местного самоуправления, во-вторых, формализации порядка такого делегирования.

---

[1] О внутреннем и внешнем положении Украины в 2012 году: Послание Президента Украины // www.president.gov.ua

[2] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Збірка договорів Ради Європи. Офіційне видання. — К.: Парламентське вид-во, 2011. — 529 с.

[3] Битяк Ю.П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. — Вип. 4. — Х.: Право, 2002. — С. 8—9.

[4] Делія Ю. Компетенційні спори: причини і шляхи їх подолання // Право України. — 2000. — № 6. — С. 137—142.

[5] Концепція адміністративної реформи в Україні // Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: моногр. / За заг. ред. О.О. Кордуна. — К.: МАУП, 2000. — 425 с.

[6] Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. — 2009. — № 9. — С. 15—23.

[7] Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. — Х.: НУВС, 2002. — 382 с.

[8] Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 2007. — 257 с.

Lymar A.P., e-mail: lymar@freemail.ru
Associate professor of the department of right and European integration of Dnepropetrovsk Regional Institute of State Administration of National Academy of State Administration at the President of Ukraine,Candidate of Historical Sciences (Ukraine);
Starushenko O.A., e-mail: starhel@ukr.net
Post-graduate student of the department of public administration and cadastre Classic Private University (Zaporozhye, Ukraine)

THE ADMINISTRATIVE RELATIONS IN THE SPHERE OF IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC POWER AT LOCAL LEVEL IN THE CONDITIONS OF ADMINISTRATIVE REFORM IN UKRAINE

This paper describes the current state of cooperation between local authorities and local self-governments in Ukraine in the context of existing problems of legal and institutional arrangements. The process of combination of centralization and decentralization of power in the conditions of realization of administrative reform, simultaneous functioning of two subsystems of public power within the limits of the same administrative-territorial units, that generates the necessity of such co-operation which would do impossible conflicts or oppositions between them is probed.

Key words: state administration, public administration, local authorities, local self-governments, administrative reform, public power subsystem.