



К. І. Анапансенко,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського,
адміністративного права та процесу
Чернігівського національного
технологічного університету

УДК 346.5

ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І РЕФОРМИ ОСТАННІХ РОКІВ

У статті досліджуються перші результати тарифної і містобудівної реформ, зміни організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку з реформуванням системи надання адміністративних послуг і державної реєстрації підприємств.

Ключові слова: будівництво, тарифи, тарифоутворення, організаційно-господарські повноваження, місцеве самоврядування, адміністративні послуги, державна реєстрація підприємств.

організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку з реформуванням системи надання адміністративних послуг і державної реєстрації підприємств.

Ключові слова: будівництво, тарифи, тарифоутворення, організаційно-господарські повноваження, місцеве самоврядування, адміністративні послуги, державна реєстрація підприємств.

В останні роки українська держава вступила в період інтенсивних реформ у багатьох сферах політичного, економічного і соціального життя. У числі найважливіших – податкова, митна, пенсійна, адміністративна, медична реформи. За Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань, серед яких – запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Як зазначають фахівці у сфері місцевого самоврядування [13, с. 4–5], одним із суттєвих проявів суперечливості та недосконалості наявної територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної

влади, яка негативно позначається на розвитку регіонів, де пряме державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Подальше вдосконалення поділу влади «по горизонталі» – між окремими гілками, однопорядковими підсистемами державної влади – неможливе без поділу влади «по вертикалі» – між вищими, центральними і місцевими органами, без удосконалення системи державного управління в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. З 2008 року особливо активізувався процес перерозподілу компетенції між органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері управління економікою. Серед основних змін – припинення здійснення органами місцевого самоврядування ряду делегованих повноважень у галузі будівництва, державної реєстрації юри-

дичних осіб та фізичних осіб – підприємців, передача цих повноважень органам державної влади. Водночас держава довірила муніципальній системі та районним і обласним державним адміністраціям надзвичайно важливу ділянку роботи з підприємцями – організацію функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності та системи надання адміністративних послуг на відповідній території. Актуальним видається проаналізувати, наскільки виправдали себе відповідні управлінські новачки в галузі економіки та чи узгоджуються такі зміни з європейським досвідом урядування.

До проблематики організаційно-господарських повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування звертались такі відомі вчені, як В. К. Макутов [12; 16], В. С. Щербина [26], О. П. Віхров [7], Р. А. Джабраїлов [8], І. М. Кравець [15], В. В. Добровольська [9] та інші вчені-господарники, зокрема й автор [2; 3]. Однак питання про економічну та соціальну доцільність наявного розподілу цієї групи повноважень між місцевим самоврядуванням і державою в основному залишалось поза увагою дослідників. Широкомасштабні реформи, започатковані у другій половині 2000-х років, вимагають аналізу і правової науки, і економічної науки, а також соціологічного наукового аналізу з погляду збалансованості закріплених за державними і самоврядними інституціями функцій у галузі економіки. Тому спробуємо визначитись, як оцінюються законодавчі трансформації у цій сфері фахівцями, наскільки суттєвим є потенціал реформ для позитивних економічних змін, чи відповідає чинний розподіл економічних повноважень європейській практиці. Аналіз проводитимемо за такими галузями (сферами) управління, в яких відбулись зміни, як будівництво, тарифоутворення, дозвільна система у сфері господарювання, державна реєстрація суб'єктів господарювання.

За наявними концепціями реформування територіальної організації влади в Україні [13, с. 10; 22, с. 13] ефективність системи територіальної організації публічної влади має забезпечуватись, зокрема, шляхом розмежу-

вання компетенції між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня їх фінансового забезпечення; перерозподіл повноважень між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, між самими органами самоврядування має будуватись на засадах децентралізації та деконцентрації. Згідно з принципом субсидіарності надання управлінської послуги максимально наближується до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти та належної якості цієї послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних територіальних рівнях управління [22, с. 10]. Деконцентрація передбачає перерозподіл владних повноважень (в межах системи органів державної влади) від центральних місцевим органам державної влади або між органами державної влади одного рівня, що дозволяє наблизити державний апарат до населення, раціоналізувати процес вироблення та виконання владних рішень. Децентралізація є цілеспрямованим процесом розширення повноважень місцевих самоврядних органів публічної влади при одночасному звуженні повноважень центральних органів державної влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. У Концепції адміністративної реформи в Україні вказується, що управлінські послуги мають надаватись, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлене потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги. Світовий та європейський досвід взаємовідносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та населенням показує необхідність і доцільність (насамперед економічну) надання послуги якомога ближче до споживача цих послуг.

Перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами дер-

жавної влади протягом останніх років в Україні здійснюється в дещо іншому напрямі: органи місцевого самоврядування в основному позбуваються делегованих повноважень, які є важким тягарем для місцевих бюджетів, водночас відбувається концентрація відповідних організаційно-господарських повноважень в органів державної влади на регіональному і навіть центральному рівні. Особливо рельєфними є такі зміни у галузях будівництва і тарифоутворення.

Доцільно нагадати, що за положеннями першої редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. сільські, селищні, міські ради були уповноважені затверджувати містобудівні програми, генеральні плани забудови відповідних населених пунктів, іншу містобудівну документацію, а виконавчі органи місцевих рад – встановлювати на відповідній території режим використання та забудови земель, координувати діяльність суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів, надавати відповідно до законодавства дозволи на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форми власності, приймати в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти, здійснювати державний контроль за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій (п. 42 ч. 1 ст. 26, підпункти 7–9 п. «а», підпункти 1, 3 п. «б» ст. 31 Закону). У 2008 році повноваження органів місцевого самоврядування щодо архітектурно-будівельного контролю та нагляду, видачі дозволів на початок виконання будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів були передані уповноваженому органу державної влади – Державній архітектурно-будівельній інспекції України (далі – ДАБІ) та її територіальним органам. Після прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. органи місцевого самоврядування уповноважені планувати забудову населених пунктів, видавати замовникам будівництва містобудівні умови й обмеження забудови земельних ділянок, розта-

шованих в межах населеного пункту, або згоду на розроблення містобудівного обґрунтування розміщення об'єкта, укласти договори щодо пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів, вони також беруть участь у прийнятті в експлуатацію об'єктів містобудування, ведуть містобудівний кадастр.

Національна академія державного управління при Президентіві України (далі – НАДУ при Президентіві України) на виконання п. 9 рішення Ради регіонів від 14 червня 2011 р. провела опитування обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування усіх рівнів з питань розвитку й підтримки місцевого самоврядування в Україні, в тому числі щодо обсягу їх повноважень, достатності компетенції, необхідності перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами місцевого самоврядування і державної влади. Опитані НАДУ у 2011 році обласні державні адміністрації, обласні ради, АР Крим та ряд міст і селищ окремих областей висловились за надання органам місцевого самоврядування повноважень з видачі дозволів на будівництво та введення в експлуатацію нових об'єктів; водночас функції щодо підготовки та видачі вихідних даних, на їх думку, слід надати органам виконавчої влади (структурні підрозділи архітектури на районному рівні), що зумовлено наявністю фахівців [25]. Цікаво, що чинною Концепцією адміністративної реформи в Україні (розд. IV) передбачалось до сфери компетенції органів місцевого самоврядування віднести питання планування і забудови населених пунктів. Асоціація міст України вказує в числі повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування спроможних територіальних громад, планування розвитку території громади (стратегічне та генеральне планування, зонування); вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель) [21, с. 4].

Щодо європейського досвіду в аналізова-

ній сфері правовідносин, то ситуація різниться залежно від країни. Так, в Іспанії автономні громади володіють виключною компетенцією щодо регулювання території, міського планування та житла. Аналогічно у Фінляндії муніципалітети контролюють землевикористання та будівництво в межах своїх територій. Водночас у Німеччині органи регіонального загального (державного) управління – адміністративні райони – контролюють будівництво [23, с. 128, 285, 77].

Щодо перших підсумків містобудівної реформи, то офіційна інформація аналітичного характеру про результати роботи ДАБІ за період її діяльності, після передачі їй основних функцій у галузі будівництва, недоступна – принаймні на офіційному сайті ДАБІ (www.dabi.uss.gov.ua) не розміщена. Водночас в інтерв'ю засобом масової інформації у серпні 2013 р. один із керівників Інспекції заявив про суттєве зростання кількості виданих дозволів у цій сфері (із середньостатистичного показника у 40 тис. дозволів, які видавали на забудову, до понад 100 тис. після прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») та збільшення кількості об'єктів, які вводяться в експлуатацію [4]. Однак результати соціологічних досліджень не є настільки оптимістичними. У листопаді–грудні 2012 року Європейська дослідницька асоціація за підтримки програми «Громадянське суспільство та належне врядування» Міжнародного фонду «Відродження» проводила дослідження у всіх областях України та АПК серед компаній, що знаходяться у містах з населенням більше 100 тис. осіб, які отримували дозволи на будівництво, починаючи з березня 2011 року. Фахівці зазначають, що Закон дійсно поліпшив процедуру отримання дозвільних документів на будівництво: зменшується зволікання з оформленням документів, про що заявили 40% респондентів у 2012 році проти 55% у 2009-му; збільшилась частка тих, хто повністю задоволений якістю послуг ДАБІ (31% респондентів у 2012 році проти 14%). Проте порівняно з 2008–2009 роком у 2012 році частота стикан-

ня з корупцією збільшилась як за традиційної системи, так і при використанні послуг центрів з надання адміністративних послуг [14].

Надзвичайно суттєвими починаючи з 2010 року є зміни в обсязі організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у сфері тарифоутворення (на відміну від компетенції у сфері містобудування, повноваження у галузі тарифоутворення є виключно власними повноваженнями муніципальних органів).

За першою редакцією Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад було віднесено встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності (п. 2 п. «а» ст. 28 Закону). За чинною редакцією цієї правової норми виконавчі органи місцевих рад не повноважні встановлювати тарифи на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів. Тепер повноваження зі встановлення тарифів на ці комунальні послуги віднесено до відання органу виконавчої влади – Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України (п. 3 ч. 1 ст. 1, ст. 2, п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України» від 9 липня 2010 р., ст. 16 Закону «Про теплопостачання» в редакції Закону від 9 липня 2010 р.). Щодо повноважень органів місцевого самоврядування з тарифоутворення в інших сферах (транспорт, поховальна справа та ін.), вони залишаються незмінними досить тривалий час.

У пояснювальній записці до проекту Закону № 6419 від 20 травня 2010 р. «Про Національну комісію регулювання ринку кому-

нальних послуг України» необхідність прийняття Закону обґрунтовується потребою створення дієздатної системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг [20]. Виникає запитання: чи досягнуто такого завдання за результатами роботи Комісії у 2011–2013 роках?

Питання правових передумов створення місця в системі органів державної влади і правових засад діяльності Комісії як одного з регуляторів ринку комунальних послуг досліджувалось, зокрема, Ю. Ващенко [5]. Автор дійшов висновків, що створення Комісії є вагомим кроком на шляху удосконалення державного регулювання у сфері централізованого теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, ефективність якого залежатиме від належного правового забезпечення відповідної діяльності. Однак неаналізованим залишається у правовій науці питання про необхідність забезпечення тарифоутворення у житлово-комунальній сфері єдиним органом державної влади загальнодержавної сфери дії – Комісією – та інші пов'язані з цим питання.

За результатами опитування, проведеного НАДУ при Президентіві України у 2011 р., більшість обласних державних адміністрацій, обласних рад вносять пропозиції, що управління ціноутворенням на ринку комунальних послуг має відбуватись на загальнодержавному рівні. Водночас більшість малих міст стверджують, що управління ціноутворенням на ринку комунальних послуг має відбуватись на місцевому рівні або на загальнодержавному рівні з урахуванням особливостей регіону [25]. Фахівці Національної академії державного управління вважають, що управління ціноутворенням на послуги з теплопостачання слід здійснювати на двох рівнях влади: на державному рівні контролювати тарифи на вироблення теплової енергії, а на місцевому рівні затверджувати тарифи на транспортування й постачання теплової енергії. Управління ціноутворенням на послуги водозабезпечення та водовідведення необхідно здійснювати на

державному рівні. Управління ціноутворенням на послуги з утримання житлових будинків та прибудинкових територій необхідно здійснювати на місцевому рівні (як це зараз і визначено ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). На державному рівні у законодавство має бути внесена норма щодо щорічного перегляду тарифів для населення (але не більше одного разу на рік). Розподіл повноважень між рівнями влади, на думку НАДУ, дозволить виключити суб'єктивний розгляд і затвердження тарифів, підвищить оперативність їх розробки і затвердження, сприятиме поліпшенню якості послуг, що надаються [25].

Досить солідне дослідження (з різних позицій) тарифної реформи у житлово-комунальній галузі у 2012 році проведене Громадською організацією «Ресурсний Центр для об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» у процесі реалізації проекту «Національний моніторинг тарифної реформи в Україні» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Дослідження проводилось стосовно всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечує визначення та реалізацію тарифної політики в житлово-комунальній сфері в Україні (Комітет з економічних реформ при Президентіві України, Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг України, Антимонопольний комітет України, Державна житлово-комунальна інспекція, Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України, міські ради Вінницької, Луганської, Львівської областей, ліцензіати Комісії у цих областях). За результатами роботи підготовлено аналітичний звіт на понад 100 сторінках, в якому, зокрема, з теми нашого дослідження зазначається: «З початком проведення тарифної реформи ціни для більшості споживачів комунальних послуг збільшилися. Тарифи перестали бути економічно обґрунтованими, підприємства «зажаті» діючими тарифами на житлово-комунальні послуги, держава не завжди йде по шляху їх економічного обґрунтування, переважно та-

риффи регулюються, мабуть, політичними міркуваннями... Більшість підприємств не є стимульовані знижувати витрати, зменшувати собівартість і впроваджувати енергозберігаючі технології...» [1]. Як зазначається у звіті, внаслідок розходжень між позицією виробників комунальних послуг і позицією Комісії з приводу правильності трактування нормативно-правових актів щодо формування тарифу (його складових частин) на комунальні послуги «... в середньому по Україні тарифи покривають витрати собівартості у водопостачанні на 77,1%, а водовідведення – на 83,2%». У резолюції учасників круглих столів, проведених в рамках проекту у Львівській, Вінницькій і Луганській областях, зверненій до Президента України, Прем'єр-міністра, Комісії, вказується на занепокоєність втратою органами місцевого самоврядування повноважень зі встановлення тарифів на комунальні послуги, відсутністю економічно обгрунтованих тарифів, несвоєчасним поверненням з Державного бюджету різниці в тарифах [1, с. 94, 124]. Отже, проблеми тарифоутворення у сфері житлово-комунального господарства внаслідок втрати відповідних організаційно-господарських повноважень органами місцевого самоврядування видаються очевидними. Цікавим є те, що органи державної влади і місцевого самоврядування, які мають тривалу практику в галузі тарифоутворення, фактично не погоджуються з наявним розподілом відповідних повноважень.

У Коцценціях реформ місцевого самоврядування, розроблених Всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування [21; 22], немає згадок щодо надання цим органам повноважень з державної реєстрації суб'єктів господарювання, організації дозвільної системи у сфері господарської діяльності. До повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України пропонує відносити місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва) [21, с. 4]. При

цьому зазначається, що реформування місцевого самоврядування має базуватись, зокрема, на основі принципу доступності адміністративних послуг.

Згідно з позицією НАДУ при Президентіві України Закон України «Про адміністративні послуги» мав ухвалюватися з таким завданням як наближення надання адміністративних і громадських послуг безпосередньо до їх споживачів. Указана установа надала Узагальнені пропозиції до опитувального листа з питань розвитку й підтримки місцевого самоврядування в Україні, в яких систематизувала заходи, що повинні бути вжиті для стандартизації адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, та пропозиції щодо базових положень закону про адміністративні послуги [25]. Загалом ці пропозиції знайшли відображення в Законі.

Відповідно до пп. 4 п. «б» ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у редакції Закону від 6 вересня 2012 р.) до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг. Згідно з частинами 2, 3 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центри надання адміністративних послуг утворюються при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській, міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях. У населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад і можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень. Складовою частиною центрів надан-

ня адміністративних послуг є дозвільні центри (ст. 21 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р.). Отже, тепер органи місцевого самоврядування організують роботу центрів надання адміністративних послуг, включаючи дозвільні центри, в яких надання адміністративних послуг має відбуватися у поєднанні режимів «єдиного вікна» і «єдиного офісу».

За даними Держпідприємництва України [11], згідно з інформацією Ради міністрів АР Крим, Волинської, Донецької, Запорізької, Київської, Львівської, Рівненської, Херсонської, Черкаської, Чернівецької (щодо Глибочкої районної державної адміністрації) областей станом на вересень 2013 р. у створених в цих регіонах центрах надання адміністративних послуг немає посад державних адміністраторів. У Дніпропетровській, Кіровоградській, Луганській, Одеській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Чернівецькій (крім Глибочкої райдержадміністрації), Чернігівській областях та містах Києві і Севастополі ЦНАП створено відповідно до вимог законів «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про адміністративні послуги». У Сумській області та м. Києві ЦНАП створено відповідно у кожному районі та місті обласного значення.

За результатами проведеного НАДУ при Президентіві України опитування у 2011 р. всі обласні державні адміністрації, обласні ради, АР Крим та ряд міст і селищ окремих областей повідомили, що дозвільна система працює нормально, але потребує удосконалення відповідно до стандартів ISO через створення системи «єдиного вікна» на європейському рівні [25]. Однак можна зустріти й окремі негативні висловлювання на цей рахунок. Так, в експертному середовищі вважають, що монополізм у наданні адміністративних послуг є одним із ризиків зростання рівня корумпованості цієї сфери. Такий монополізм має ще й територіальний характер: приватна особа може звернутися за отриманням послуги виключно до органу, розташо-

ваного на території визначеної адміністративної одиниці [24]. Ми детально досліджували функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, і чисельні прогалини та неузгодженості, які поки що є в правовому регулюванні цієї системи, викладені у науково-практичному коментарі до профільного закону [2]. На сьогодні проблеми правового забезпечення дозвільних відносин у сфері господарської діяльності посилюються неузгодженістю законодавчих норм про дозвільні процедури і процедури надання адміністративних послуг. Загалом же реформа дозвільної системи у сфері господарської діяльності та в цілому системи надання адміністративних послуг оцінюється фахівцями позитивно.

Світова практика надання адміністративних послуг бере за основу оцінку їхньої якості, надану безпосередньо споживачем. Орієнтація, на думку суб'єкта звернення, набула ключового значення ще у 80-90-х роках ХХ ст. після запровадження критерію оцінювання інституту функціонування адміністративних послуг (зокрема у Великій Британії, США, Канаді, Швеції, Фінляндії) [17]. В Україні таку оцінку проводили, наприклад, Центр політико-правових реформ «Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київський міжнародний інститут соціології у період з 5 по 13 березня 2013 р. [27]. В оцінці якості надання адміністративних послуг погляди населення України розділилися: 33% дали задовільну оцінку, 32% – погану. Оцінюють якість надання адміністративних як добру 12%. Найбільше позитивних оцінок якості адміністративних послуг було надано у Західному регіоні (18%), негативних – у Південному (37%). Однак це лише попередні підсумки роботи центрів надання адміністративних послуг, частина яких функціонує як робочі органи органів місцевого самоврядування з початку 2013 року.

Слід враховувати, що проаналізоване вище організаційно-господарське повноваження місцевих рад має належним чином підкріплюватися фінансами. У переліку най-

більш гострих проблем, які мають бути врегульовані в рамках реформи місцевого самоврядування, місцеві ради називають передачею делегованих повноважень, яка не завжди підкріплена реальними фінансовими ресурсами [25]. В Україні органи місцевого самоврядування направляють біля 85% видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень, в той час як у сусідніх Польщі й Словаччині, наприклад, ця цифра становить 52–55% [10]. У місцевих радах делегована компетенція переважає над власною; до 60% працівників виконавчих апаратів місцевих рад забезпечують виконання делегованих повноважень [25]. Усе це нівелює принцип самостійності місцевого самоврядування.

Зарубіжний досвід матеріального забезпечення делегованих повноважень у господарсько-правовій літературі узагальнював Р. А. Джабраїлов [8, с. 179–182]. Наведені вченим приклади свідчать, що муніципальні органи за кордоном реалізують делеговані повноваження виключно з одночасним наданням державою необхідного майна та/чи фінансів.

Щодо передачі функцій з державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців від районних державних адміністрацій і міських рад міст обласного значення Державній реєстраційній службі України з 1 липня 2013 р., то розробники відповідного законопроекту під назвою «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України», прийнятого як Закон 16 жовтня 2012 р., були надзвичайно лаконічними і в Пояснювальній записці до законопроекту обґрунтували його норми «... необхідністю приведення законодавства у відповідність до Конституції України, в частині перерозподілу повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України у зв'язку з проведенням

адміністративної реформи» [19]. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України слушно зазначило, що «... у законопроекті фактично пропонується узгодити приписи законодавчих актів з приписами підзаконних нормативно-правових актів у формі указів Президента України, якими визначено структуру центральних органів виконавчої влади та затверджені положення про них... слід зауважити, що розвиток законодавства України про центральні та місцеві органи виконавчої влади повинен здійснюватися з урахуванням принципу верховенства закону... Суть цього принципу полягає в тому, що підзаконні акти повинні відповідати законам, видаватися на основі та на їх виконання...» [6]. На сайті Державної реєстраційної служби України (www.drsv.gov.ua) важко відшукати інформацію щодо причин перерозподілу повноважень у сфері державної реєстрації юридичних осіб. Необхідність у проведенні такої реформи керівник Департаменту державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб Міністерства юстиції України пояснює тим, що «... діюча система (коли органи реєстрації знаходилися в системі органів місцевого самоврядування) фактично передбачала подвійне підпорядкування... Утім, позаяк державна реєстрація – це функція держави і від імені держави цю функцію забезпечує центральний орган виконавчої влади..., то її реалізацію повинен здійснювати орган державної влади... Саме тому державою було прийняте рішення щодо створення єдиної вертикалі органів, які забезпечують організацію в цій досить важливій для розвитку бізнесу сфері» [18]. Відповідна система державної реєстрації суб'єктів господарювання відповідає досвіду європейських країн, є аналогічною латвійській системі [18]. В аспекті нашого дослідження значення має та обставина, що виконавчі органи міських рад міст обласного значення з 1 липня 2013 р. не здійснюють функцій щодо державної реєстрації суб'єктів господарювання. З фінансового погляду «тягар» повноважень для цих органів зменшився.

Отже, результати перерозподілу організаційно-господарських повноважень між державою і місцевим самоврядуванням не можна поки що оцінити однозначно позитивно або негативно. З одного боку, місцеве самоврядування позбавилось частини не фінансованих державою делегованих повноважень, які за своєю правовою природою є організаційно-господарськими. З іншого ж боку, таке реформування здійснюється врозрив із загально визнаними принципами організації публічної влади – субсидіарності, деконцентрації, децентралізації. Ідеальним видався би варіант, за якого відповідні делеговані організаційно-господарські повноваження, як і належить, фінансувались державою, а органи місцевого самоврядування, як найбільш наближені до населення та суб'єктів господарювання, реалізовували ці повноваження. При цьому доцільним видається закріплення на законодавчому рівні ефективного механізму відстрочки (відмови) органів самоврядування від виконання делегованих повноважень, як це пропонують фахівці [13, с. 19].

У громадськості викликають нарікання і тарифна, і містобудівна реформа, хоча остання оцінюється суспільством значно краще. Водночас самі органи місцевого самоврядування, обласні державні адміністра-

ції, Асоціація міст України вважають за доцільніше зберігати саме за місцевим самоврядуванням основні повноваження у сфері містобудування, в реалізації яких місцеві ради мають кількадесятилітній досвід. Реформа дозвільної системи загалом оцінюється позитивно і державними інституціями, і суспільством.

Проведене дослідження переконує, що при прийнятті законів стратегічного значення для розвитку господарської діяльності необхідно проводити обов'язкові попередні консультації (соціологічні чи інші подібні дослідження) із суб'єктами організаційно-господарських повноважень, фаховими громадськими об'єднаннями, аналізувати практику відповідної роботи та її результати у зарубіжних країнах та власній історії. Формальний підхід до законотворчості у галузі господарювання, із суто технічним дотриманням вимог регуляторного законодавства у сфері господарської діяльності, неприпустимий.

У статті була зроблена спроба дослідити лише перші, попередні результати окремих економічних реформ останніх років. Є підстави сподіватись, що у довготривалій перспективі відповідні зміни в господарській компетенції органів місцевого самоврядування і державної влади виявлять свої позитивні наслідки.

Список використаних джерел

1. Аналітичний звіт за підсумками реалізації проекту «Національний моніторинг реформ в Україні (тарифна реформа)» [Електронний ресурс]. – Львів, 2012. – 132 с. – Режим доступу : <http://www.osbb.com.ua/attachments/article/15/>.
2. Апанасенко К. І. Дозвільна система у сфері господарської діяльності: науково-практичний коментар Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» : Законодавство : Судова практика : наук.-практ. посіб. / К. І. Апанасенко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 312 с.
3. Апанасенко К. І. Зміни організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування: тенденції останнього десятиліття / К. І. Апанасенко // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 4. – С. 120–128.
4. В Україні в 2013 р. буде видано 125 тис. дозволів на будівництво. – ДАБІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stroit.rbc.ua/ukr>.
5. Ващенко Ю. Проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України / Ю. Ващенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2010. – № 85. – С. 22–26.
6. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства юстиції, Міністерства культури, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства)» (реєстраційний № 10221) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

7. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини : монографія / О. П. Віхров. – К. : Слово, 2008. – 512 с.
8. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія / Р. А. Джабраїлов ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – 455 с.
9. Добровольська В. Деякі питання компетенції органів місцевого самоврядування: господарсько-правовий аспект / В. Добровольська // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 3. – С. 11–14.
10. Дубровик А. Почуйте мерів! / А. Дубровик // День. – 2013. – № 199–200. – С. 9. – 1–2 листопада.
11. Інформація про хід створення Центрів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/2201>.
12. Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання / ред.: В. К. Мамутов ; упоряд.: О. О. Ашурков, Г. Д. Болотова, Ю. Ф. Данилова ; НАН України, Ін-т економіко-прав. дослідж. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 320 с.
13. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.
14. Корупція в сфері будівництва процвітає, – дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://galinfo.com.ua/news/130455.html>.
15. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень : монографія / І. М. Кравець. – К. : Юрінком Інтер, 2010.
16. Мамутов В. К. Опыт сочетания государственного регулирования экономики и рыночного саморегулирования / В. К. Мамутов ; НАН Украины, Ин-т эконом.-прав. исслед. – Донецк, 1998. – 15 с.
17. Міщенко Т. Специфіка розвитку та функціонування інституту адміністративних послуг / Т. Міщенко // Віче. – 2013. – № 14.
18. Пашковська Т. Реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: реформа почалася / Т. Пашковська // Юридична Газета. – 2013. – № 26. – С. 11–12.
19. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо діяльності Міністерства юстиції, Міністерства культури, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>.
20. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України» (реєстр. № 6419 від 20.05.2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radae/pd_index_p.
21. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, розроблений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/print/509>.
22. Проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні, розроблений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація районних та обласних рад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/240>.
23. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Нодмена, Ф. Петітвіляя. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.
24. Рассоха І. М. Методологія та організація наукових досліджень : [конспект лекцій] / І. М. Рассоха. – Х. : ХНАМГ, 2011. – 76 с.
25. Узагальнені пропозиції Національної академії державного управління при Президенті України до опитувального листа з питань розвитку й підтримки місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/119>.
26. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права : монографія / В. С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.
27. Якість надання адміністративних послуг: оцінка населення. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/en/publications/press-relizy/jakist-nadaistah-ukraini.htm>.

Апанасенко Е. И. Хозяйственная компетенция органов местного самоуправления и реформы последних лет.

В статье исследуются первые результаты тарифной и градостроительной реформ, изменения организационно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления в связи с реформированием системы предоставления административных услуг и государственной регистрации предпринимателей.

Ключевые слова: строительство, тарифы, тарифообразование, организационно-хозяйственные полномочия, местное самоуправление, административные услуги, государственная регистрация предпринимателей.

Apanasenko K. I. The economical competence of organs of local government and reforms of last years.

The first results of tariffs' reform and town-planning reform, changes of organizational economical powers of organs of local government in connexion with the reformation of the system of affording administrative services and state registration of businessmen are researched in the article.

Key words: building, tariffs, tariff-formation, organizational economical powers, local government, administrative services, state registration of businessmen.
