

Карабін Т. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
юридичного факультету Ужгородського національного університету

ОПТИМІЗАЦІЯ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

OPTIMIZATION OF THE DISTRIBUTION OF POWERS OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM

У статті здійснено аналіз правового регулювання розподілу повноважень місцевих органів публічної адміністрації, а також основних напрямів їх реформування. Зроблено висновок про те, що вихідною позицією щодо аналізу пропонуєваних змін є їх відповідність європейським стандартам і принципам, які містяться в міжнародних документах.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, контрольні повноваження, місцеві державні адміністрації, префект.

В статье осуществлен анализ правового регулирования распределения полномочий местных органов публичной администрации, а также основных направлений их реформирования. Сделан вывод о том, что исходной позицией к анализу предлагаемых изменений является их соответствие европейским стандартам и принципам, содержащимся в международных документах.

Ключевые слова: орган публичной администрации, контрольные полномочия, местные государственные администрации, префект.

The article analyzes the legal regulation of the distribution of powers of local public administration, as well as the main directions of reform. The conclusion is that the starting point for the analysis of the proposed changes is their conformity to European standards and principles contained in international instruments.

Key words: public administration body, supervisory powers, local administrations, prefect.

Актуальність теми. Проблема пошуку оптимальної моделі розподілу повноважень місцевих органів публічної адміністрації в сучасних умовах проведення конституційної й адміністративної реформ набуває нових рис і відтінків.

Стан наукового дослідження. Фундаментальні дослідження цих питань здійснено вченими, фахівцями в галузі адміністративного права, такими як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Гарашук, В.В. Цветков та інші. Їх аналіз продовжують здійснювати також науковці – фахівці в інших галузях права та державознавці під час розгляду суміжних проблем.

Метою статті є аналіз напрямів реформування існуючого розподілу таких повноважень.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи зміст пропонуєваних проектом змін до Конституції України завдань префектів, варто погодитись із думкою, що основна частка їх діяльності стосуватиметься здійснення контролюючо-наглядової функції. Префекти здійснюватимуть нагляд за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування, а також територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Для здійснення відповідних функцій пропонується наділити префектів необхідними юридичними засобами – контролюючо-наглядовими повноваженнями, такими як право зупинення дії актів, звернення з позовом до суду тощо. Зокрема, відповідно до пропонуєваних змін префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Проте розуміємо, що детальний перелік і визначення контролюючо-наглядових повноважень повинні міститись у базовому законі, який врегульовуватиме правовий статус префектів.

Однак ефективність контролюючої діяльності залежить не лише від якості правового регулювання статусу контролюючого суб'єкта, а й від об'єкта контролюючої діяльності. У міжнародних документах Ради Європи серед настанов щодо покращення систем нагляду за діяльністю місцевих органів влади є настанови щодо масштабу адміністративного нагляду [1]. Зокрема, рекомендується урядам держав-членів передбачити застосування місцевими органами влади власних повноважень, якщо інше не передбачено законом, а також надавати перевагу застосуванню власних повноважень, а не делегованих, що приводить до зменшення нагляду за доцільністю. Тобто вдосконалення здійснення контролюючо-наглядової функції перенесено в площину вдосконалення об'єкта контролюючої діяльності. Тому очевидно, що здійснення префектами нагляду за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування прямо залежить від змісту нормативних актів, дотримання яких контролюється.

У зв'язку з наведеним та з огляду як на загальні наукові позиції щодо компетенції, так і на рекомендації керівних органів міжнародних організацій вважаємо, що ефективність контролюючої діяльності залежить від того, наскільки компетенція органів місцевого самоврядування сприяє виконанню органами місцевого самоврядування власних завдань.

Сьогодні за відсутності можливості утворювати виконавчі органи районна й обласна ради не повною мірою можуть забезпечити навіть основну мету свого створення – реалізацію регіональних інтересів та управління інфраструктурою, яка повинна задовольняти потреби всіх громад адміністративної території, на яку розповсюджується діяльність цієї ради. Для реалізації такого завдання районні й обласні ради наділяються повноваженнями щодо вирішення питань стосовно управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, що перебувають в управлінні районних та обласних рад (п. 10 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Однак реальний вплив на об'єкти управління через відсутність власних виконавчих структур вони здійснити не можуть.

Тому навіть прийняті акти про створення комунальних підприємств, керуючись наведеним пунктом закону, містять одночасно з положенням про створення таких підприємств положення про делегування відповідній державній адміністрації повноважень щодо управління ними, керуючись п. 27 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Як приклад можна навести Рішення Закарпатської обласної ради «Про створення комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку і трансферного співробітництва» від 25 лютого 2011 р. № 182, яким створено відповідне підприємство, а також делеговано обласній державній адміністрації повноваження щодо управління цим підприємством [12].

Районні й обласні ради навіть вдаються до делегування повноважень щодо призначення та звільнення з посад керівників підприємств, установ, організацій, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ і міст. Звісно, що такі рішення обмежують здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. Однак судова практика йде шляхом визнання таких рішень законними, оскільки чинні норми не порушуються, а делегування здійснюється відповідно до встановлених процедур.

Як приклад наведемо справу Вінницького окружного адміністративного суду за позовом до Вінницької обласної ради щодо визнання протиправними дій Вінницької обласної ради, які полягають у винесенні Рішення «Про делегування обласній державній адміністрації окремих повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, сіл, селищ, міст області» від 8 листопада 2013 р. № 630, а також визнання протиправним і скасування вказаного рішення. Позовні вимоги мотивовані тим, що відповідно до оскарженого рішення обласній державній адміністрації делеговано повноваження щодо призначення та звільнення з посад керівників підприємств, установ, організацій, які є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ і міст області за погодженням із відповідними профільними постійними комісіями обласної ради та

з постійною комісією обласної ради з питань регулювання комунальної власності й приватизації [6]. Однак очевидно, що в задоволенні вимог адміністративного позову було відмовлено, проте сам факт існування такої й подібних адміністративних справ свідчить про конфліктність у відносинах органів місцевого самоврядування та державних органів через недосконалість розподілу владних повноважень.

Тобто фактично для здійснення завдання щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад районні й обласні ради не наділяються достатнім обсягом повноважень. Більшість із тих повноважень, які повинні забезпечувати виконання цього завдання, фактично перебувають у компетенції відповідних обласних і районних державних адміністрацій.

Незадовільний стан правового регулювання в означеній сфері зумовив ситуацію, коли органи місцевого самоврядування приймають завідомо незаконні рішення, щоб привернути увагу законодавця та громадськості до гострої проблеми. Таким прикладом може слугувати, зокрема, прийняття 11 грудня 2013 р. Рішення Коломийської районної ради «Про втрату чинності рішення Коломийської районної ради щодо делегування повноважень районній державній адміністрації та створення у складі виконавчого апарату Коломийської районної ради виконавчого комітету» за № 493-XXI/13 [7].

Адміністративним судом безумовно було визнано протиправними й скасовано п. п. 1, 5, 6, 7, а також визнано незаконними п. п. 2, 3 та 4 наведеного рішення. Однак вважаємо за доцільне навести це рішення як приклад невідповідності правових норм існуючому рівню правових відносин.

Іншою спробою забезпечення більш дієвого контролю за реалізацією делегованих повноважень є прийняття рішень про рекомендацію обласним і районним державним адміністраціям погоджувати з відповідною радою питання щодо призначення. Зокрема, Закарпатська обласна рада з метою забезпечення оперативного й ефективного контролю за виконанням делегованих повноважень рекомендує облдержадміністрації погоджувати з обласною радою питання щодо призначення та звільнення керівників обласних організацій, закладів та установ освіти, охорони здоров'я, культури [8]. Відповідні положення локальних нормативних актів мають виключно рекомендаційний характер, оскільки в цьому питанні між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади не існує субординаційних зв'язків.

Однак здійснення зазначених дій все одно не надає обласним і районним радам можливості для реального впливу безпосередньо на діяльність обласних і районних державних адміністрацій. Рішення, які приймаються відповідними радами щодо звітів органів виконавчої влади, містять лише положення «звіт (інформацію) прийняти до відома», оскільки реальних заходів впливу радою не може бути застосовано. Контроль за виконанням місцевою державною адміністрацією делегованих повноважень забезпечують комісії відповідної ради, які здійсню-

ють свою діяльність у тій чи іншій сфері та звітують про це на сесії ради. Рішення, що приймаються щодо цих звітів, також містять наведене положення «звіт прийняти до відома». Різниця в змісті таких рішень полягає в тому, що щодо органів виконавчої влади приписи обласних і районних рад носять рекомендаційний характер (за деякими винятками містять вказівку «рекомендувати»), а щодо своїх комісій – зобов'язуючий.

Навіть намагання районних та обласних рад унормувати порядок звітування щодо виконання обласних цільових програм не може усунути недоліки структурної побудови місцевих органів публічної влади й відсутності раціонального розподілу повноважень. Так, затвердження порядку звітування щодо виконання обласних цільових програм Закарпатською обласною радою [10], яким встановлюються строки подачі звітності про хід виконання програм із метою проведення аналізу ефективності їх виконання й надання пропозицій щодо доцільності продовження їх виконання, порядок заслуховування на постійних комісіях ради, про що приймається відповідний висновок, а також визначення порядку заслуховування звіту на пленарному засіданні обласної ради не може виправити ситуацію, описану нижче. У відповідному положенні містяться норми, щодо звітів за якими проводиться заслуховування на пленарних засіданнях сесії ради. Ці звіти беруться радою до відома шляхом прийняття відповідного рішення, а програми, щодо яких чинним законодавством передбачено, що звіти за ними затверджуються на пленарному засіданні сесії ради, затверджуються обласною радою шляхом прийняття відповідного рішення («затвердити»).

Більше того, відсутність в обласній раді дієвих важелів впливу на об'єкти контрольної діяльності яскраво й чітко прослідковується на прикладі відносин із комунальними підприємствами. Обласна рада щодо місцевих органів виконавчої влади також може «взяти до відома» звіт і рекомендувати вчинити дії. Наприклад, Закарпатська обласна рада в 2015 р. прийняла рішення взяти до відома звіт про діяльність комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та трансграничного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» впродовж звітного періоду, а також рекомендувати комунальному підприємству «Агентство регіонального розвитку та трансграничного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» під час підготовки проектних заявок керуватися положеннями Стратегії розвитку Закарпатської області на період до 2020 р. та двосторонніми договорами між Закарпатською областю й країнами Європейського Союзу [9].

З огляду на наведене виправдані і логічні є те, що законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) вилучає з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та, відповідно, скасовує інститут голів місцевих державних адміністрацій [13]. Натомість основні виконавчо-розпорядчі повноваження зосе-

реджуються на базовому рівні в громаді. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними й підзвітними раді громади.

Водночас децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

Без сумніву, така трансформація місцевих державних адміністрацій з органів переважно з виконавчими повноваженнями в контрольні органи (префектури) вимагає у свою чергу вдосконалення їх контрольних повноважень. Із цього приводу необхідно погодитись із думкою, що таке вдосконалення має відповідати новим завданням і функціям відповідних органів та полягає не лише в розширенні сфери контрольної діяльності, а й у наділенні цих органів додатковими можливостями реального впливу на відповідних суб'єктів у разі їх ухилення від виконання певних завдань чи обов'язків, притягнення правопорушників до відповідальності [2, с. 249; 3, с. 57; 4, с. 89].

Згідно з пропонованими положеннями Конституції України пропонується наділити префекта повноваженнями зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Крім того, законопроект передбачено, що в разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, який не відповідає Конституції України або створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [13].

Висновки. Отже, законодавець визначив такі шляхи вирішення проблем на районному й обласному територіальному рівні управління:

– закріплення в Конституції України (очевидно, що згодом і в інших законодавчих актах, зокрема й Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законі України «Про префектів») наявності поряд з іншими елементами системи місцевого самоврядування, що склалась у межах окремого

району та області, такого елемента, як виконавчі органи районних та обласних рад (виконавчі комітети, відділи, управління) та наділення їх виконавчо-розпорядчими повноваженнями;

– ліквідація місцевих державних адміністрацій, а також регламентація здійснення префектами повноважень щодо нагляду за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за дотриманням ними Конституції й законів України;

– забезпечення виконання державних програм, спрямування та організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади й забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

Однак вихідними позиціями щодо аналізу пропонує змін є їх відповідність європейським стандартам і принципам, що містяться в міжнародних документах. Щодо досліджуваного аспекту таким актом є Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(98)12 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» та додаток до неї [1]. Так, у додатку до згаданої рекомендації серед настанов щодо покращення систем нагляду за діяльністю місцевих органів влади містяться вимоги чіткого визначення в статутних положеннях видів діяльності, що підлягають нагляду, обмеження обов'язкового адміністративного нагляду *ex officio* за певними видами діяльності, а також зменшення а пріорі адміністративного контролю (насамперед того, де участь органу державної влади необхідна для забезпечення вступу в дію чи легітимізації рішення, прийнятого на місцевому рівні).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Recommendation № R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / за заг. ред. В.М. Литвина. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Парламентське вид-во, 2010. – С. 702–710.
2. Апарат державного управління: організаційно-правові основи діяльності // Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 248–267.
3. Битяк Ю.П. Удосконалення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій / Ю.П. Битяк // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: [наук.-практ. посібник] / за ред. В.В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – С. 56–57.
4. Череватенко В.А. Розмежування контрольних і виконавських функцій на регіональному рівні / В.А. Череватенко // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: [наук.-практ. посібник] / за ред. В.В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – С. 87–96.
5. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 15 листопада 2013 р. (справа № 802/4448/13-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35439091>.
7. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 15 січня 2014 р. (справа № 809/3962/13-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36720332>.
8. Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: Рішення Закарпатської обласної ради від 17 березня 2016 р. № 181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>.
9. Про діяльність комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» з підготовки та реалізації проектів у рамках транскордонних програм країн Європейського Союзу: Рішення Закарпатської обласної ради від 17 березня 2016 р. № 192 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>.
10. Про заслуховування звітів про результати виконання обласних програм: Рішення Закарпатської обласної ради від 5 квітня 2016 р. № 240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/3-sesiya-i-zasidannya-05-04-2016/>.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page4>.
12. Про створення комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва»: Рішення Закарпатської обласної ради від 11 січня 2002 р. № 378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/category/proekty-rishennya/>.
13. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 1 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.