

УДК 342.9(477)

**Т.О. КАРАБІН**, канд. юрид. наук, Закарпатський державний університет

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, розмежування повноважень

На сьогоднішній день низький рівень ефективності діяльності місцевих органів публічної влади зумовлений в першу чергу неузгодженостями в правовому регулюванні їх компетенції. Закони України, які визначають повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» нездатні вирішити дане питання шляхом чіткої деталізації конституційного розмежування повноважень місцевих органів публічної влади і забезпечити узгоджене функціонування даних органів. Інші нормативні акти, зокрема, галузеві закони, підзаконні нормативні акти, не дивлячись на їх велику кількість і постійне їх вдосконалення, так само не вирішують вищезазначеної проблеми.

У зв'язку з наведеним, питання можливих напрямків удосконалення компетенції місцевих органів публічної влади не перестає бути актуальним, а, отже, й постійно підтримує інтерес науковців, в тому числі й правознавців, що свої дослідження проводять в різних напрямках та аспектах визначеної проблеми. Основою даних досліджень, є праці таких

вчених, як В.Б. Авер'янов, М.А. Баймуратов, О.В. Батанов, Н. Нижник, М.П. Орзих, В.М. Шаповал та інші.

На даний час у більшості дослідників-юристів та державознавців не викликає сумніву, що однією з складових модернізації сучасної управлінської системи України має стати адміністративно-територіальна реформа. Серед наслідків, які зумовлює нераціональний адміністративно-територіальний устрій України, наводяться: накладання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, відсутність можливості повного розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між місцевими органами виконавчої влади різних рівнів, низька ефективність контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку місцевих органів виконавчої влади.

Метою реформи адміністративно-територіального устрою, зазначається в доповіді Національної академії наук 2010 року, повинне стати визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних і адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики [1, с.38].

Однак для того, щоб реформування адміністративно-територіального устрою в Україні принесло очікувані результати вслід за стратегічною метою реформи при розробці концепції та програми реформування повинні бути чітко встановлені вимоги до адміністративно-територіального устрою держави. Дослідження, які проводяться в даному напрямку вченими-юристами, в основному стосуються або функцій і компетенції владних суб'єктів та проблем їх реалізації, або територіального

устрою держави, без аналізу безпосереднього зв'язку із повноваженнями органів публічного управління.

З огляду на наведене, метою даної роботи є аналіз окремих проблемних питань повноважень місцевих органів публічної влади, які повинна вирішити реформа адміністративно-територіального устрою та визначення окремих концептуальних вимог, яким повинен відповідати адміністративно-територіальний устрій держави. Її новизна полягає у виокремленні зміни територіальної юрисдикції місцевих органів виконавчої влади, а отже, і реформуванні адміністративно-територіального устрою держави як основної складової процесу вирішення питання невідповідності повноважень місцевих державних адміністрацій завданням, що перед ними стоять.

Будь-який суб'єкт управління, в тому числі й місцеві органи публічної влади, утворений для здійснення певних цілей та виконання завдань стосовно відповідного об'єкта управління. З цією метою він і наділений певним об'ємом функцій та повноважень. Оскільки функції суб'єкта влади детерміновані потребами об'єкта управління, а опосередковуються суб'єктивним моментом – цілями і завданнями суб'єкта управління, то цілі і завдання виступають визначальним елементом, тобто таким, що визначає зміст кожної окремої функції [2, с.10] та, відповідно, і повноважень.

З наведеного можна зробити висновок, що для ефективного функціонування владний суб'єкт повинен бути наділений достатнім об'ємом владних повноважень, який дасть йому змогу успішно реалізовувати завдання, що стоять перед ним. Крім того, повноваження органу повинні не дублюватися і не поглинатися повноваженнями інших органів.

Що стосується місцевих державних адміністрацій, то основними завданнями, вирішення яких покладено на них, є, закріплені в ст.119 Конституції України, а також у ст.2

Закону України «Про місцеві державні адміністрації» положення щодо забезпечення виконання Конституції та Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, а також забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян.

Аналізуючи зміст завдань місцевих державних адміністрацій, слід погодитися з думкою, що виконання Конституції, актів законодавчої і виконавчої влади означає реалізацію суб'єктами управління державними і самоврядними справами їх конституційних та інших обов'язків [3, с.265]. Для забезпечення виконання цих обов'язків місцеві державні адміністрації повинні інформувати відповідних суб'єктів на тій чи іншій території про прийняті акти та ставити завдання щодо їх виконання. Виконання даного завдання передбачає також створення умов для ефективного виконання суб'єктами управління державними і самоврядними справами актів законодавства, а також застосування примусу у випадках, коли інші методи є недостатніми для забезпечення реалізації нормативно-правових актів.

Виконавча влада на місцевому рівні покликана також забезпечувати законність і правопорядок у суспільстві, додержання прав і свобод громадян. Для здійснення відповідних функцій адміністрації наділяються необхідними юридичними засобами – контрольно-наглядовими повноваженнями, такими, як право скасування актів, зупинення їх дії, звернення з позовом до суду тощо.

Наявна правова регламентація компетенції місцевих державних адміністрацій не в повній мірі враховує конституційно визначені завдання цих органів. Об'єм повноважень часто є ширшим, ніж необхідний для виконання їх завдань, тому достатньо велика кількість повноважень взагалі не спрямована на виконання конкретно визначених завдань їх діяльності. Це стосується майже всіх галузей суспільного

життя, в яких дані органи виконавчої влади наділені владними повноваженнями. Крім того, в структурі компетенції місцевих державних адміністрацій існують виконавчі повноважень органів місцевого самоврядування, а це означає, що місцеві державні адміністрації на своєму рівні повинні одночасно представляти інтереси і держави, і органів місцевого самоврядування, виконувати і власні, і самоврядні повноваження, що зумовлює ситуацію, коли дані органи, будучи провідниками здійснення державної політики на місцях, при здійсненні значної кількості повноважень підконтрольні і підзвітні відповідним радам. Наведене призводить до того, що на практиці неможливо здійснити розмежування у здійсненні структурними підрозділами адміністрації власних повноважень і делегованих радою, визначити стосовно якої частини компетенції повинен здійснюватися контроль вищестоящими органами виконавчої влади, а якої – відповідною радою.

Більше того, той факт, що місцеві державні адміністрації є основними реалізаторами державної політики в регіонах та виконавцями рішень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня є причиною виникнення ще однієї управлінської проблеми. Поряд з організацією управління справами відповідного регіону, місцеві державні адміністрації згідно з конституційними положеннями та положеннями Закону «Про місцеві державні адміністрації» забезпечують законність і правопорядок, здійснюють контроль-наглядові повноваження, тобто за місцевими державними адміністраціями закріплено здійснення з одного боку широкого об'єму виконавчо-розпорядчих повноважень, а з іншого – не багатовужчий спектр контрольних повноважень, які спрямовані в тому числі і на діяльність самих місцевих державних адміністрацій.

Можливими напрямками вирішення наведених проблем є удосконалення законодавст-

ва шляхом закріплення в законодавчих актах, зокрема, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» наявність поряд з іншими елементами системи місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого району і області, також і такий елемент, як виконавчі органи районних та обласних рад (виконавчі комітети, відділи, управління) та наділення їх виконавчо-розпорядчими повноваженнями; регламентація в законодавчих актах здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень щодо забезпечення виконання Конституції та Законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; виконання контроль-наглядових функцій, зокрема з питань контролю за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та Законів України, інших актів законодавства, а також «виконавчих» повноважень відповідних рад тільки стосовно виконання регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля та програм національно-культурного розвитку національних меншин.

Наведений спосіб удосконалення правового статусу місцевих органів виконавчої влади зумовить перехід місцевих державних адміністрацій до органів, які здійснюють переважно контроль-наглядові повноваження за реалізацією виконавчо-розпорядчих повноважень органами місцевого самоврядування а також окремих місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим постає питання необхідності існування розгалуженої системи районних державних адміністрацій у межах області.

Вважаємо, що контрольна діяльність районних державних адміністрацій повинна виражатися переважно у зборі та аналізі інформації щодо виконання органами місцевого самоврядування повноважень (власних і делегованих). Це переважно аналіз звітів про виконання державних і місцевих програм, про

виконання державних стандартів надання соціальних послуг населенню тощо, а також у разі виявлення порушень – застосування заходів впливу, які будуть відрізнятися в залежності від виду повноважень підконтрольного суб'єкта та специфіки порушення.

При такому підході стає очевидним, що великий штат працівників районних державних адміністрацій, юрисдикція яких поширюється всього на один-два десятки територіальних громад стає непотрібним. Про надмірну кількість адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі й районного рівнів, що знижує ефективність надання публічних послуг та здійснення контролю, говориться з найвищих владних і наукових кіл [1; 4].

Однак, що стосується питання надмірної кількості та подрібненості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, то дана проблема може вирішитись створенням дієвого правового механізму добровільного об'єднання декількох територіальних громад в одну територіальну громаду та державним стимулюванням цього процесу. Для реалізації права на об'єднання громад слід відкоригувати статтю 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та прийняти спеціальний закон, який встановлював би процедури такого об'єднання та фіксацію факту створення нової громади, а отже і створення нових адміністративно-територіальних одиниць.

Що ж стосується питання укрупнення адміністративно-територіальних одиниць районного рівня, то цей процес не може здійснюватися самими жителями у добровільному порядку. Згідно конституційної норми виключно Верховна Рада України визначає територіальний устрій держави. У зв'язку з цим, вважаємо, що проекти реформ адміністративно-територіального устрою України повинні розроблятися і здійснюватися паралельно з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самовря-

дування. Питання вдосконалення компетенції даних органів повинне пов'язуватися і зі зміною їх територіальної юрисдикції.

Тому, на нашу думку, більш обґрунтованими та практично корисними є ті проекти концепцій адміністративно-територіальної реформи та проекти законів про адміністративно-територіальний устрій, які передбачають зменшення кількості та укрупнення районів у структурі адміністративно-територіального поділу областей [5]. Проблеми реалізації повноважень місцевими органами публічної влади, в тому числі, й проблему розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можна повністю розв'язати тільки за допомогою зміни структури компетенції місцевих державних адміністрацій, створення виконавчих органів обласних і районних рад, що супроводжуватиметься зміною кількості і розмірів районів у структурі адміністративно-територіального поділу областей. Іншими способами і засобами на даний час вирішити повністю проаналізовані вище проблеми не уявляється можливим.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / [за заг. ред. В. М. Гейця та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
2. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / Аверьянов В. Б. – К. : Наукова думка, 1990. – 148 с.
3. Коментар до Конституції України / голова ред. колегії В. Ф. Опришко. – К., 1996. – 376 с.
4. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування / Литвин В. // Голос України. – 09.09.2010.

5. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=865>.

*Карабін Т. О. Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні / Т. О. Карабін // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 356–360 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11ktorvu.pdf>*

Досліджуються питання удосконалення компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті здійснення реформи територіального устрою в Україні. Проаналізовано окремі проблемні питання повноважень місцевих органів публічної влади, які покликана вирішити реформа адміністративно-територіального устрою та визначено окремі концептуальні вимоги, яким повинен відповідати адміністративно-територіальний устрій держави.

\*\*\*

*Карабин Т.А. Усовершенствование полномочий местных государственных администраций в контексте осуществления административно-территориальной реформы в Украине*

Исследуются вопросы усовершенствования компетенции местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в контексте проведения реформы территориального устройства в Украине. Проанализированы отдельные проблемные вопросы полномочий местных органов публичной власти, которые призвана решить реформа административно-территориального устройства, а также определены отдельные концептуальные требования, которым должно соответствовать административно-территориальное устройство государства.

\*\*\*

*Karabin T.O. The Improves of Local State Administrations Authorities in Context of Territorial Structure Reforms in Ukraine*

The question of authorities improves of local bodies of the executive power and self-governing bodies in context of territorial structure reforms are considered in the article. The separate problems of local bodies of the public power authorities which the territorial structure reforms have to resolve are analyzed. Some conceptual demands that have to be put to the territorial structure of the country are determined in the article.