

УДК 342.951(477)

П.О. НАГОРНИЙ,

Харківський національний університет
внутрішніх справ

СПЕЦИФІКА ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УПРАВЛІННІ РЕГІОНАМИ УКРАЇНИ

Ключові слова: нормотворча діяльність, адміністративне законодавство, повноваження, місцеві державні адміністрації, державне управління, регіон, органи виконавчої влади

В процесі здійснення адміністративної реформи в Україні, розвитку процесу децентралізації державної влади та переорієнтації її на регіони [1, с.78], адміністративне нормотворення отримує свою специфіку в регулюванні суспільних відносин в усіх сферах життєдіяльності суспільства на регіональному (місцевому) рівні. Велике значення в цьому аспекті надається ролі місцевих державних адміністрацій, без якісної нормативної діяльності яких неможливо уявити увесь процес нормотворення органів виконавчої влади держави загалом. На жаль, практика здійснення нормотворчої діяльності залишається неефективною, оскільки діяльність місцевих органів виконавчої влади значною мірою невпорядкована, а створення нової системи нормотворчих відносин проходить вкрай повільно, не ґрунтуючись на достатніх наукових розробках [2, с.38]. Внаслідок чого постає потреба в зміні самого характеру і спрямування інституту нормотворення місцевих державних адміністрацій, оптимізації норм адміністративного законодавства щодо форм здійснення ними нормотворчої діяльності, оновленні основних елементів нормотворчої діяльності, її впливу

на суспільні відносини на рівні регіонів, що має теоретичну та практичну значущість.

Питаннями нормотворчості та правотворчості центральних та місцевих органів виконавчої влади переймаються як українські, так і закордонні вчені-адміністративісти. Зокрема, цій тематиці присвятили праці такі науковці, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гарашук, Є. Гетьман, С. Гусаров, А. Комзюк, І. Казанчук, Л. Коваль, І. Козінцев, Н. Лата, В. Настюк, В. Нечипоренко, І. Райнін тощо. Проте, на сьогодні відкритим залишається питання дослідження змісту нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, яким надається велике значення в системі органів виконавчої влади на рівні регіонів, визначення специфіки їх владних повноважень в процесі нормотворення.

Тому метою статті є аналіз правового регулювання місцевих державних адміністрацій, дослідження їх місця в системі органів виконавчої влади як суб'єктів нормотворчості на рівні регіонів; визначення специфіки повноважень місцевих державних адміністрацій в процесі здійснення нормотворчої діяльності в умовах розвитку процесу децентралізації державної влади в українській державі.

В Україні серед органів державної влади важливе місце посідають центральні органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним, адміністративно-політичним будівництвом країни. Але завдання державного управління не можуть бути вирішені зусиллями одних тільки центральних органів. Апарат управління має поширювати свою діяльність на всі окремі місцевості, що складають територію держави, пристосовуючи процес реалізації загальних приписів до місцевих умов.

В умовах європейської інтеграції та згідно Закону України «Про засади державної регіональної політики», прийнятого 05.02.2015 року, пріоритет надається розвитку державної регіональної політики, що визначається як система цілей, заходів, засобів і узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високої го рівня якості життя людей на всій території

України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [3].

Зазначимо, що органи місцевої (регіональної) влади й управління поділяються на органи місцевого самоврядування (обласні, міські, районні, селищні ради) та органи виконавчої влади на місцях (державні адміністрації відповідного рівня) [4, с.308]. Кожен із цих органів діє від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних владних повноважень, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Не секрет, що розвиток країни в цілому залежить від того, наскільки розвинені соціальна, економічна, екологічна на інші сфери життя населення у регіонах. У теорії адміністративного права науковці не дійшли однієї точки зору щодо поняття «місцеві (регіональні) органи влади». Між тим саме вони наділені усією повнотою державної влади на території окремого регіону. Так Л.В. Коваль, аналізуючи ознаки органів виконавчої влади, відзначає додатково, що управлінська діяльність місцевих органів виконавчої влади має безперервний характер [5, с.33]. Адже вони здійснюють розпорядження щодо користування природними ресурсами, керують місцевими бюджетами, створюють умови для виконання державних і регіональних програм, забезпечують дотримання соціальних стандартів, гарантують фінансову самостійність місцевого самоврядування, тощо. І в процесі своєї управлінської діяльності ці органи широко використовують різні правові засоби нормотворчого, розпорядчого, у тому числі правозастосовчого та юрисдикційного характеру.

Згідно статті 118 Конституції України функції виконавчої влади державного управління в областях і районах, містах Києві та Севастополі виконують місцеві державні адміністрації [6]. Вони підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, і в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади вищого

рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Правовою базою діяльності місцевих адміністрацій є Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який визначає, що державні адміністрації виконують повноваження державної влади та делеговані функції відповідних (обласних або районних) рад через створені управління, відділи та інші структурні підрозділи [7]. Специфіка діяльності місцевих держадміністрацій обумовлена їх фінансово-економічним підґрунтям, яке становлять: доходи місцевого бюджету, природні ресурси, земля, об'єкти комунальної власності, міського транспорту, шляхового господарства, соціально-культурної і побутової сфери. Відповідно, вони вирішують на регіональному рівні проблеми щодо: забезпечення потреб населення продовольчими і непродовольчими товарами широкого вжитку, платними послугами, об'єктами соціальної інфраструктури і житлом; забезпечення зайнятості населення; охорона довкілля, збереження і відновлення природних ресурсів; підтримка стабільного рівня цін на товари першої потреби; забезпечення нормального стану екологічної, інформаційної безпеки; боротьба зі злочинністю і підтримання правопорядку. І для цього місцеві адміністрації використовують увесь набір адміністративних, економічних й організаційних методів управління.

Місцевий рівень системи органів виконавчої влади в Україні представляють місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські Ради), і місцеві органи виконавчої влади, які знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні центральним органам виконавчої влади [8, с.30–31].

Також Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [7] і Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади визначено порядок реалізації нормотворчої діяльності органами виконавчої влади на місцях. Але за аналогією з центральними органами виконавчої влади, в зазначених нормативно-правових актах лише визначено право відповідних органів на видання актів та основні аспекти їх створення. Таке недосконале нормативне регулювання нормотворчого процесу місцевих органів виконавчої влади ще підкріплюється й недостатнім дослідженням в наукових працях сучасних вчених. І звісно, у сучасній науці з адміністративного права вчені у переважній більшості досліджували аспекти нормотворчої діяльності органів виконавчої влади взагалі, не відрізняючи їх за рівнями органу нормотворення, що є негативним фактором.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що актами місцевих державних адміністрацій є розпорядження та накази [7]. Так, голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів видають накази. Щодо порядку розробки розпоряджень місцевих державних адміністрацій нормативно-правового характеру у вказаному Законі України лише зазначено, що вони погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. А нормативно-правові акти регуляторного характеру мають проходити процедуру створення та погодження відповідно до вимог законодавства про регуляторну політику [7]. Сам порядок реалізації нормотворчої діяльності знайшов своє відображення в Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України. Цією постановою голови обласних, міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій було мали створити і затвердити відповідні регламенти державних адміністрацій [9]. Головою кожної місцевої державної адміністрації було прийнято розпорядження, якими затверджені Положення про розпорядження голови відповідної державної адміністрації.

Отже, як бачимо, базовим нормативно-правовим актом, на який орієнтуються в організації своєї діяльності взагалі та щодо нормотворчої діяльності зокрема місцеві державні адміністрації в Україні є Типовий регламент місцевої державної адміністрації. В ньому у тому числі встановлено основні засади створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій. Проекти розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковому погодженню із зацікавленими структурними підрозділами держадміністрації та у разі потреби з іншими органами. Відповідно, норма погодження проектів нормативно-правових актів є обов'язковим етапом створення будь-якого нормативно-правового акту в Україні [10, с.12]. Разом із тим, в цьому процесі виникає зауваження щодо надання законодавством права головному розробнику проекту розпорядження голови місцевої державної адміністрації самостійно, на свій розсуд визначати структурні підрозділи місцевої державної адміністрації, її апарату та інші органи, які є заінтересованими та які прийматимуть участь в розробці проекту його обговорення і подальшому погодженні [9]. Тобто, головний розробник проекту розпорядження майже особисто створює проект нормативно-правового акту (розпорядження), що може негативно вплинути на наслідки його запровадження та подальшого застосування в процесі його реалізації. Таким чином, можуть бути не враховані певні фактори, які потребують врегулювання, але запровадження їх на думку головного розробника є недоцільними. Слід конкретизувати факт початку нормотворчого процесу стосовно конкретного нормативно-правового акту, тобто відзначити дату початку створення певного нормативного акту рішенням суб'єкта нормотворення, яким визначити, як розробника проекту, так і заінтересовані органи, які прийматимуть участь в процесі діяльності щодо розробки проекту, його подальшого погодження, строки його розробки. Доцільно, щоб голова держадміністрації приймав рішення стосовно того, який структурний підрозділ держадміністрації, її апарату, інший орган буде головним розробником проекту розпорядження. При цьому не

головний розробник проекту розпорядження, а саме голова держадміністрації має визначати, які органи є зацікавленими та прийматимуть участь в його створенні та погодженні. На нашу думку такий підхід до створення проектів розпоряджень буде більш об'єктивним і багатостороннім, адже будуть враховані всі необхідні аспекти при його створенні.

Також п.66 Типового регламенту передбачено, що проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі у юридичному відділі [9]. Ми підтримуємо позицію Є.А.Гетьмана, що ця правова експертиза здійснюється в процесі опрацювання готового, погодженого проекту розпорядження апаратом держадміністрації. Тобто, юридичний відділ опрацьовує проект розпорядження поданий головним розробником до апарату держадміністрації, а саме здійснює його правову експертизу, вносить поправки, приводить у відповідність із вимогами нормопроектувальної техніки та при потребі редагує його [11, с.94]. Зрозуміло, що юридичний відділ залучається до нормотворчого процесу держадміністрації лише на стадії опрацювання готового погодженого іншими структурними підрозділами проекту розпорядження, що на наш погляд, є неприпустимим. Відповідно, головним розробником витрачається час на подальше корегування проекту розпорядження після опрацювання його юридичним відділом. Отже, у разі виникнення суттєвих зауважень, які потребують обов'язкове внесення до проекту розпорядження необхідних змін і доповнень, він повертається на доопрацювання і повторне погодження. Негативом в цьому є затягування в цілому процесу нормотворчості і, відповідно, недосконале і несвоєчасне правове регулювання суспільних відносин, що в решті решт, призводить до порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які звертаються до місцевого органу влади.

Таким чином, в процесі покращення нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій є необхідність обов'язкового залучення юридичного відділу до процесу створення нормативно-правового акту (тобто розпорядження), починаючи з моменту при-

йняття рішення суб'єкта нормотворення про створення проекту розпорядження. Зокрема, представник юридичного відділу буде вносити змістовні, технічні та інші корегування до проекту розпорядження в процесі його створення на всіх стадіях нормотворчого процесу. Особливе значення участі юридичного відділу в розробці проектів розпоряджень буде мати при розробці регуляторних актів, погодження яких в уповноваженому органі виконавчої влади здійснюється протягом місяця, та у разі потреби його повторного погодження. Адже після опрацювання в держадміністрації витрачається ще один місяць на його повторне погодження, що негативно впливає на нормотворчий процес, гальмуючи його [12]. Типовим регламентом місцевої державної адміністрації передбачено, що «проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб [9]». Вочевидь, ця стадія нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій є факультативною, через те, що таке публічне обговорення відповідно до визначеної норми може бути здійснено за ініціативи голови державної адміністрації або за пропозицією головного розробника проекту розпорядження. Слід звернути увагу, що при цьому не визначено будь-яких граничних строків такого обговорення, а лише вказано, що строк публічного обговорення визначає розробник проекту розпорядження. Разом із тим зазначено, що результати публічного обговорення можуть бути підставою для доопрацювання проекту розпорядження і продовження строку внесення такого проекту до місцевої адміністрації (п.73 [9]). В такому випадку весь нормотворчий процес місцевої державної адміністрації буде ще тривалішим. В цьому аспекті слід також

звернути увагу і на те, що сама норма та порядок проведення публічного обговорення передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року № 996 «Про Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [13]. Цим порядком встановлено й випадки, коли публічні громадські обговорення проводяться обов'язково. Так, консультації з громадськістю обов'язково проводяться щодо: проектів нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання і інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання [13]. Отже, Порядком проведення консультацій з громадськістю передбачено, що проекти нормативно-правових актів які стосуються прав, свобод та обов'язків громадян, економічного, соціального та культурного розвитку регіону є обов'язковими для публічного обговорення. У свою чергу Типовим регламентом місцевої державної адміністрації обговорення проектів розпоряджень щодо цих питань є обов'язковою стадією. Отже, з метою усунення неточності вбачається необхідність визначити, що публічне обговорення є обов'язковим при розробці певних видів нормативно-правових актів, а їх проведення можливе на будь-якому етапі створення нормативно-правового акту в процесі нормотворення.

Ми впевнені, що ефективність нормотворчої діяльності регіональних органів виконавчої влади в Україні залежить від якості процесу прийняття нормативного акту та наявності практичної його реалізації. Тому з урахуванням всіх вказаних обставин та спираючись на наукові праці українських вчених-адміністративістів визначимо основні стадії нормотворчого процесу місцевих державних адмініст-

рацій щодо створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, а саме: 1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким може бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи держадміністрації, ніші органи виконавчої влади, а для обласних держадміністрацій, ще й райдержадміністрації; 2) погодження проекту розпорядження із заінтересованими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації та іншими органами виконавчої влади, які на сьогодні визначаються головним розробником; 3) здійснення заходів щодо створення регуляторних актів або інших, які підлягають публічному обговоренню із громадськістю (факультативна стадія); 4) опрацювання проекту розпорядження в місцевій державній адміністрації, після якої при відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис.

Підсумовуючи все можна зазначити, що нормотворчий процес місцевих державних адміністрацій врегульовано в загальних рисах [14, с.337], проте залишається багато питань, які лише відображаються в типовому регламенті місцевої державної адміністрації у формі декларованої норми, яка по суті не вирішує питання, а лише викликає безліч проблем, пов'язаних із їх реалізацією. На наш погляд нормотворчий процес місцевих державних адміністрацій, як виду місцевих органів влади, відрізняється від нормотворчого процесу інших державних органів взагалі наявністю додаткової стадії – це остаточне опрацювання проекту розпорядження голови держадміністрації. Ця стадія сприяє створенню умов для належного впорядкування суспільних відносин на рівні регіону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Казанчук І.Д. Реалізація принципу децентралізації на шляху до реформування системи управління природоохоронною сферою регіону: адміністративно-правові аспекти // Держава та регіони. Серія: Право. 2016. № 3 (53). С. 77–83.

2. Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі // Публічне право. 2012. № 4. С. 37–41.
3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156–VIII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 90.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Ін-Юре, 2002. 668 с.
5. Коваль Г. Державні адміністрації як суб'єкти земельних відносин у системі органів виконавчої влади // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. 2011. Вип. 22. С. 195–202.
6. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586 // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
8. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей // Право України. 2009. № 5. С. 30–31.
9. Типовий регламент місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263 // Офіційний вісник України. 1999. № 50. С. 77.
10. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 18 с.
11. Гетьман Є. А. Окремі питання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2014. № 1. С. 93–96. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_18.pdf.
12. Петрик І. В. Актуальні проблеми державної реєстрації нормативно-правових актів. URL: <http://www.minjust.gov.ua/23383>.
13. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України 2010. № 84. Ст. 2945.
14. Деля Ю. В. Нормотворчість публічної адміністрації: проблеми теорії та практики реалізації : монографія. Донецьк : Кальміус, 2012. 603 с.

Нагорний П. О. Специфіка повноважень місцевих державних адміністрацій як суб'єктів адміністративної нормотворчої діяльності в управлінні регіонами України // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 134–139. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_25.pdf

Визначено місце і роль місцевих державних адміністрацій в системі суб'єктів нормотворчої діяльності органів виконавчої влади на рівні регіонів України. Розглянуто порядок прийняття управлінських рішень в окремих сферах суспільного життя регіону.

Нагорный П.А. Специфика полномочий местных государственных администраций как субъектов административной нормотворческой деятельности в управлении регионами Украины

Определено место и роль местных государственных администраций в системе субъектов нормотворческой деятельности органов исполнительной власти на уровне регионов Украины. Рассмотрены порядок принятия управленческих решений в отдельных сферах общественной жизни региона.

Nagorny P.A. Specificity of the Powers of Local State Administrations as Subjects of Administrative Norm-Setting Activities in the Management of the Regions of Ukraine

Defined the place and role of local administrations in the system of constituent entities standard-setting activities of Executive authorities at the level of regions of Ukraine. The author considers the procedure of managerial decision-making in certain areas of public life of the region.