

прокуратури України буде сприяти розвитку процесу по відтворенню демократичної спрямованості Конституції України.

Якщо ми зможемо переконати у першу чергу себе, а також експертів Європи, що вітчизняна прокуратура не зловживає обсягом повноважень, якими вона наділена, що ці повноваження не створюють умов для порушення прав громадян і господарюючих суб'єктів, – тоді можна й далі вести дискусію з Радою Європи. У протилежному випадку необхідно проводити серйозну реформу, що повинна полягати не тільки у перейменуванні функцій. Цілоком справедливо Асамблея зауважила, що Україна добровільно взяла на себе зобов'язання, що випливають з її членства відповідно до Статуту Ради Європи. Тому безпідставно буде розглядати діяльність Ради Європи, а саме процедуру моніторингу Асамблеї, візити співдоповідачів Моніторингового комітету та інше як «втручання у внутрішні справи України» [2].

Список літератури: 1. Туртовский О. Генпрокуратура просится в суд: Главный надзиратель заблудился в ветвях власти // Деловая столица. 2006. 17 апр. 2. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Політична криза в Україні» від 29.01.2004 р. за № 1364 (2004) // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_610 3. Висновок Європейської комісії за демократію через право «Щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2003 р. за № 230/2002 // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/eroupe-commission-for-democracy-and-rights-1/index.html> 4. Сухонос В., Звірко О. Щодо концепції реформування прокуратури України // Право України. 2004. № 1. 5. Михайленко О.Р. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України // Вісник Академії прокуратури України. 2006. № 1. 6. Петрухин И. Исторический очерк деятельности прокуратуры // Отечественные записки. 2002. № 4–5. 7. Трагнюк Р. Щодо функцій прокурора на досудовому слідстві // Юридичний журнал. 2006. № 6. 8. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / Под. ред. к.ю.н. С.И. Герасимова. М., 2001. 9. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права» № 1604 (2003) // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/recommendation-1604-2003/index.html> 10. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального судочинства» від 06.10.2000 р. № Rec (2000) 19 // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/prosecutors-part-in-the-system-of-criminal-trials/index.html> 11. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» за № 1722 (2005) (пояснювальний меморандум співдоповідачок) // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_612 12. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) «Коментарі до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 03.06.2004 р. за № 292/2004 // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/laws-comments-by-suhozkoyi/index.html>

Надійшла до редакції 31.08.06

А. М. Захарченко

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Прискорення розвитку територіальних господарських систем на основі повнішого використання їх потенціалу вимагає участі місцевих державних адміністрацій у сфері господарювання. У

зв'язку з цим місцеві державні адміністрації наділяються господарською компетенцією – сукупністю передбачених законодавством прав, обов'язків і повноважень щодо створення суб'єктів господарювання, припинення діяльності таких суб'єктів, планування і регулювання господарської діяльності, здійснення контролю у сфері господарювання в межах відповідних територій. Разом з тим зазначені права, обов'язки і повноваження мають суспільне значення лише за умови реального втілення їх у життя. Адже метою законодавчого надання місцевим державним адміністраціям господарської компетенції є досягнення певних позитивних соціально-економічних результатів внаслідок її реалізації.

Окремі аспекти участі місцевих державних адміністрацій у сфері господарювання висвітлені у деяких навчальних посібниках з господарського права, а також у роботах О.І. Амоші, Р.Ф. Гринюка, В.К. Мамутова та інших дослідників. Проте наукові публікації, які були б спеціально присвячені аналізу питань реалізації господарської компетенції місцевих державних адміністрацій, наразі відсутні. Вищевикладене поряд із практичною необхідністю посилення ролі і відповідальності місцевих державних адміністрацій у соціально-економічному розвитку регіонів вказує на актуальність дослідження зазначених питань.

Метою цієї статті є обґрунтування рекомендацій щодо підвищення ефективності реалізації господарської компетенції місцевих державних адміністрацій з урахуванням факторів, що впливають на результативність їх діяльності у сфері господарювання.

Спираючись на літературні джерела з теорії права, можна дійти висновку, що реалізація господарської компетенції місцевих державних адміністрацій полягає у практичному перетворенні, втіленні у суспільних відносинах змісту правових норм, що визначають цю компетенцію. Реалізація компетенції завжди проявляється у вчиненні певних дій, передбачених відповідними правовими нормами, або в утриманні від дій, заборонених ними. Згідно з вимогами правових норм, що встановлюють окремі складові господарської компетенції місцевих державних адміністрацій, останні дотримуються або виконують покладені на них обов'язки у сфері господарювання, використовують свої права, застосовують повноваження.

Реалізація окремих складових господарської компетенції місцевих державних адміністрацій не вимагає обов'язкового вступу у правовідносини з іншими суб'єктами. Зокрема, повноваження місцевих державних адміністрацій щодо регулювання цін і тарифів реалізуються шляхом одноособового видання ними відповідного нормативно-правового акта, що є обов'язковим для виконання суб'єктами господарювання. Натомість деякі інші складові господарської компетенції місцевих державних адміністрацій можуть

бути реалізовані лише у правовідносинах з іншими суб'єктами (наприклад, повноваження щодо укладення контракту з керівником підприємства, що перебуває у сфері управління місцевої державної адміністрації, надання такому підприємству дозволу на передачу закріпленого за ним майна в оренду тощо). Як наслідок, реалізація встановленої законодавством господарської компетенції місцевих державних адміністрацій у правовідносинах з іншими суб'єктами супроводжується набуттям ними нових прав і обов'язків у сфері господарювання.

Окремі повноваження місцевих державних адміністрацій є такими, що вимагають постійної і систематичної їх реалізації, у тому числі протягом конкретних визначених законодавством термінів (щорічне складання програм соціально-економічного розвитку територій, затвердження річних фінансових планів підприємств тощо), тоді як деякі інші повноваження застосовуються у разі виникнення відповідних економічних обставин. Наприклад, у випадку неможливості чи недоцільності подальшої діяльності підприємства, що перебуває у сфері управління місцевої державної адміністрації, застосовуються повноваження щодо реорганізації або ліквідації такого підприємства. Отже, обсяг господарської компетенції місцевих державних адміністрацій, закріпленої у нормативно-правових актах, не є тотожним обсягу прав, обов'язків і повноважень, які фактично реалізуються місцевими державними адміністраціями у певний період часу.

Реалізація будь-якої складової господарської компетенції місцевих державних адміністрацій завжди пов'язана із необхідністю прийняття юридично значущих рішень з господарських питань (наприклад, рішення про створення підприємства чи припинення його діяльності, затвердження змін до фінансового плану підприємства тощо). У зв'язку з цим процес реалізації певних прав, обов'язків і повноважень місцевих державних адміністрацій, як правило, охоплює декілька стадій: здійснення підготовчих заходів, що передують прийняттю рішення, безпосереднє прийняття рішення, забезпечення виконання рішення та контроль за його виконанням.

З урахуванням того, що місцеві державні адміністрації є складними утвореннями з особливою структурою, здійснення їх господарської компетенції забезпечується уповноваженими структурними підрозділами, а також головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Зазначене знайшло відображення і в Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263, який визначає, що розгляд у місцевій державній адміністрації питань, які належать до її повноважень, провадиться головою, його заступниками, управліннями, відділами та ін-

шими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації [1]. При цьому зміст діяльності, роль і ступінь відповідальності голів та структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій є різними.

Голови місцевих державних адміністрацій є посадовими особами з особливим правовим статусом, що здійснюють загальне керівництво діяльністю місцевих державних адміністрацій. У процесі діяльності місцевої державної адміністрації її голова виступає не лише як носій власних прав і обов'язків, але і як посадова особа, що представляє місцеву державну адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями. Як керівник колективного органу голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний забезпечити реалізацію усіх наданих їй прав, обов'язків і повноважень, у тому числі у господарській сфері. Забезпечення реалізації головою місцевої державної адміністрації її господарської компетенції полягає у вчиненні комплексу певних дій, окремі з яких безпосередньо не тягнуть за собою правових наслідків (проведення консультацій і нарад з керівниками підприємств, збір необхідної інформації про стан певних галузей господарювання тощо). Разом з тим вчинення таких дій є необхідною передумовою подальшого прийняття всебічно обґрунтованих юридично значущих рішень. У зв'язку з цим важливе значення має використання головами місцевих державних адміністрацій наданих їм законом можливостей щодо утворення для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що дозволяє залучити представників суб'єктів господарювання до підготовки рішень з тих чи інших господарських питань. Наприклад, у Херсонській облдержадміністрації створено економічну раду при голові облдержадміністрації, завданнями якої є організація і проведення наукової, аналітичної, консультативної та інформаційної роботи для забезпечення стабілізації розвитку економіки, проведення ринкових реформ, розробка програм та концепцій розвитку окремих галузей господарювання, підприємств, регіональних фінансово-господарських структур, надання висновків з питань бізнес-планів, інвестиційних проектів та інших документів у сфері господарської діяльності [2].

Результатом виконання організаційно-підготовчих заходів як складової процесу реалізації господарської компетенції місцевих державних адміністрацій є видання їх головами розпоряджень, що тягнуть за собою правові наслідки і є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Отже, видання зазначених розпоряджень є засобом реалізації

компетенції місцевих державних адміністрацій, а передбачена законом можливість видання цих розпоряджень – гарантією такої реалізації. Адже жоден орган господарського керівництва не зміг би забезпечити ефективну реалізацію покладених на нього функцій без надання йому відповідних правомочностей з прийняття рішень, видання обов'язкових до виконання юридичних актів тощо [3, с.286].

Зважаючи на об'єктивну неможливість одноособової підготовки та виконання головами місцевих державних адміністрацій значної кількості різноманітних рішень у сфері господарювання, важливого значення набуває діяльність структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, зокрема тих, що безпосередньо здійснюють керівництво розвитком окремих галузей господарювання (управління агропромислового розвитку, управління промисловості та розвитку інфраструктури, управління житлово-комунального господарства та інші). Саме структурні підрозділи обробляють інформацію, що надходить до місцевої держадміністрації, готують головам місцевих держадміністрацій аналітичні, довідкові та інші матеріали, забезпечують підготовку проектів розпоряджень, що опосередковують реалізацію компетенції місцевих державних адміністрацій, та забезпечують їх виконання.

У свою чергу голови місцевих державних адміністрацій здійснюють розподіл функцій між різними структурними підрозділами з урахуванням предметів їх діяльності, забезпечують координацію роботи структурних підрозділів в частині реалізації окремих прав, обов'язків і повноважень місцевих державних адміністрацій, у тому числі й у сфері господарювання. Правове оформлення такого розподілу проводиться шляхом наділення структурних підрозділів спеціальною компетенцією, яка отримує своє визначення у положеннях та інших актах, що затверджуються головами місцевих державних адміністрацій. Наприклад, згідно з розпорядженням голови Донецької облдержадміністрації від 11 червня 2003 р. № 376 «Про здійснення повноважень щодо управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебуває в управлінні обласної ради» на головне управління сільського господарства і продовольства облдержадміністрації покладені повноваження з управління діяльністю сільськогосподарських підприємств, підприємств сервісного обслуговування села, на управління житлово-комунального господарства – діяльністю підприємств і організацій житлово-комунального господарства, на управління у справах преси та інформації – діяльністю підприємств поліграфічної промисловості [4].

Реалізація господарської компетенції місцевих державних адміністрацій визначається не лише тим, які саме права, обов'язки і повноваження надані їм відповідно до законодавства, але й тими

умовами, в яких ці права, обов'язки і повноваження практично здійснюються. Внаслідок цього ефективність реалізації господарської компетенції місцевих державних адміністрацій залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, основними з яких є:

1. Якість закріплення господарської компетенції місцевих державних адміністрацій у нормативно-правових актах. Так, нія частина повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері господарювання не може бути реалізована належним чином через недосконалість правового підґрунтя. Наприклад, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації уповноважені здійснювати ліцензування господарської діяльності з організації та утримання тоталізаторів, гральних закладів, у тому числі здійснювати контроль за дотриманням відповідними суб'єктами господарювання ліцензійних умов. Проте ліцензійні умови здійснення зазначеного виду господарської діяльності протягом тривалого часу не затверджуються, що унеможливає належну реалізацію вказаних повноважень.

2. Обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій. У сучасних соціально-економічних умовах зазначений фактор стає одним із стримуючих чинників, що заважає повноцінному здійсненню багатьох складових господарської компетенції місцевих державних адміністрацій. Адже використання певних прав та застосування повноважень вимагає відповідного обсягу матеріально-фінансових витрат (наприклад, на формування статутних фондів суб'єктів господарювання, що створюються місцевими державними адміністраціями, фінансування заходів, передбачених програмами соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, запровадження різноманітних фінансових механізмів стимулювання і підтримки підприємців тощо). Проте, за відсутності у розпорядженні місцевих державних адміністрацій необхідних ресурсів, вони не в змозі у повній мірі використати надані їм можливості щодо участі у господарській сфері. Зокрема, протягом останніх років спостерігається тенденція до скорочення кількості суб'єктів господарювання, що створюються місцевими державними адміністраціями. Нерозвинутою є система розміщення замовлень на постачання продукції для регіональних та місцевих потреб. З огляду на вказане, укріплення матеріально-фінансових засад діяльності місцевих державних адміністрацій, зокрема, шляхом передачі до сфери їх управління певних об'єктів державної власності господарського призначення, розширення доходної бази відповідних місцевих бюджетів, є однією з необхідних передумов підвищення ефективності реалізації господарської компетенції місцевих державних адміністрацій.

3. Оптимальна побудова структури місцевих державних адміністрацій. Незважаючи на те, що завдання місцевих державних

адміністрацій у сфері господарювання є стабільними, затверджені Кабінетом Міністрів України примірні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що безпосередньо забезпечують реалізацію їх господарської компетенції, зазнають постійних змін. При цьому існуюча організація структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій навряд чи є оптимальною. Наприклад, зараз головні управління промисловості та розвитку інфраструктури обласної, управління промисловості та розвитку інфраструктури Севастопольської міської державної адміністрації підзвітні і підконтрольні голові держадміністрації, Мінпромполітики, Мінпаливенерго, Мінвуглепрому, Мінтрансзв'язку, Національному агентству з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів і Національній комісії з питань регулювання зв'язку [5]. Проте покладення на один структурний підрозділ широкого комплексу функцій у різних галузях господарювання з одночасним підпорядкуванням декільком центральним органам виконавчої влади знижує ефективність його діяльності.

Переважна частина чинних типових положень про окремі структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій до цього часу не приведена у відповідність із затвердженими урядом примірними переліками структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [6]. Крім того, зазначені примірні переліки не в повному обсязі враховують коло предметів відання місцевих державних адміністрацій у сфері господарювання, визначене законодавством. Зокрема, згідно із ст.13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань будівництва [7]. Однак, відповідні примірні переліки не передбачають наявності у структурі місцевих державних адміністрацій підрозділів, які б спеціально вирішували ці питання. У той же час Державний комітет України з будівництва та архітектури у своєму листі від 26 травня 2005 р. № 8/6-365 категорично заперечує проти формування такого складу місцевих державних адміністрацій, за яким виконання повноважень та функцій замовника будівництва об'єктів, що має певну специфіку та потребує відповідного професіоналізму та досвіду, можуть бути покладені на структурні підрозділи, яким не характерне виконання таких функцій, зокрема, на управління економіки. Адже об'єднання в одному структурному підрозділі фахівців, які формують плани економічного і соціального розвитку регіонів, зі спеціалістами, які, власне, замовляють та контролюють будівництво об'єктів, може призвести до зловживань [8].

З урахуванням викладеного, оптимізація структури місцевих державних адміністрацій є одним з важливих чинників підвищення ефективності реалізації наданої їм компетенції у сфері господарювання.

4. Рівень професіоналізму посадових осіб місцевих державних адміністрацій. Посадові особи місцевих державних адміністрацій є невід'ємною складовою інституційного механізму реалізації компетенції зазначених органів. Саме від якості правозастосовчої діяльності цих осіб та ступеня їх досвідченості у вирішенні питань господарювання залежить обрання конкретних способів здійснення відповідних прав, обов'язків і повноважень місцевих державних адміністрацій, своєчасність та обґрунтованість прийняття управлінських рішень, спрямованих на усунення соціально-економічних проблем, що виникають в межах адміністративно-територіальних одиниць. Вказане вимагає залучення до складу місцевих державних адміністрацій значної кількості фахівців, обізнаних не лише у справах адміністративно-політичного управління, але й у здійсненні організаційно-управлінської діяльності у сфері господарювання.

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що основними засобами підвищення ефективності реалізації господарської компетенції місцевих державних адміністрацій мають бути удосконалення нормативно-правових актів, що визначають цю компетенцію, зміцнення матеріально-фінансових засад діяльності місцевих державних адміністрацій, упорядкування структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що безпосередньо забезпечують здійснення їх прав, обов'язків і повноважень у сфері господарювання, а також підвищення рівня професіоналізму посадових осіб місцевих державних адміністрацій. Пошук правових шляхів впровадження зазначених рекомендацій може стати предметом подальших наукових досліджень.

Список літератури: 1. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 // Офіційний вісник України. 1999. № 50. Ст. 2456. 2. Про економічну раду при голові обласної державної адміністрації: Розпорядження голови Херсонської обласної державної адміністрації від 11 лютого 2004 р. № 127 // Електронна інформаційно-правова система «Ліга. Закон». Версія 7.7.1. 3. Хозяйственное право: Учебник / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин и др.; Под ред. Мамутова В.К. К., 2002. 4. Про здійснення повноважень щодо управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходиться в управлінні обласної ради: Розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації від 11 червня 2003 р. № 376 // Архів Донецької обласної державної адміністрації. 5. Про затвердження типових положень про Головне управління промисловості та розвитку інфраструктури обласної, управління промисловості та розвитку інфраструктури Севастопольської міської та відділ розвитку інфраструктури районної державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. №214 // Офіційний вісник України. 2006. № 9. Ст. 536. 6. Про структуру місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328 // Офіційний вісник України. 2005. № 19. Ст. 999. 7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст.190. 8. Щодо утворення Управлінь капітального будівництва в структурі місцевих державних адміністрацій: Лист Державного комітету України з будівництва та архітектури від 26 травня 2005 р. № 8/6-365 // Ціноутворення у будівництві. 2005. № 6.

Надійшла до редколегії 14.08.06