

Н. В. Янюк

Львівський національний університет ім. Івана Франка,
канд. юрид. наук, доц.,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

© Янюк Н. В., 2015

Досліджено проблеми реформування місцевих державних адміністрацій. На теоретичному рівні проаналізовано сучасний правовий статус інституту місцевих державних адміністрацій, його становлення та сутність. Визначено проблеми впровадження децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування, префекти.

Н. В. Янюк

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Исследовано проблемы реформирования местных государственных администраций. На теоретическом уровне проанализировано современный правовой статус института местных государственных администраций, его становление и сущность. Определены проблемы внедрения децентрализации в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, местные государственные администрации, местное самоуправление, префекты.

N. V. Yanyuk

THE REFORM OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION POWER IN UKRAINE

In the article is devoted to the problems reformations in local state administration. Theoretical models of formation order, adoption and realization of managerial decisions in local state administration are developed. There are defined problems of decentralization reforms in Ukraine.

Key words: decentralization, local state administrations, local self-government, prefects.

Постановка проблеми. Історія становлення Української держави з часу її проголошення переконливо свідчить, що без побудови раціональної та ефективної системи публічної адміністрації марно сподіватися на подолання кризових явищ у жодній сфері суспільного життя. Переважно

основна увага була сконцентрована на побудові вищих ланок у системі органів виконавчої влади, а питання формування місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування не займало чільного місця у державотворчому процесі. Сьогодні стало очевидним, що важливою складовою адміністративної реформи є державна регіональна політика і побудова системи місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням принципу децентралізації влади, що забезпечить оптимальне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. У зв'язку з цим виникла необхідність переглянути питання щодо правового статусу місцевих державних адміністрацій, які згідно із ст.118 Конституції України [1] здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Специфіка статусу цих органів зумовлена тим, що, з одного боку, вони завершують вертикаль виконавчої влади, а з другого – покликані найтісніше взаємодіяти з органами місцевого самоврядування. Разом з тим, усі місцеві органи публічної адміністрації мають першочергово орієнтуватися на забезпечення інтересів населення. Враховуючи це, набуло особливої гостроти питання реформування цих органів. Доречним може стати досвід реформи публічної адміністрації Польщі, яка має інститут воєводи, наближений до місцевих державних адміністрацій.

Метою дослідження є визначення напрямів реформування місцевих державних адміністрацій у зв'язку з попереднім схваленням законопроекту змін до Конституції України від 31 серпня 2015 р. щодо децентралізації влади [2].

Стан дослідження. Окремим питанням теми приділили увагу в своїх дослідженнях: В. І. Борденюк, О. М. Бориславська, І. Б. Коліушко, А. М. Школик та інші. Однак пропозиції щодо запровадження в системі виконавчої влади нового суб'єкта – префекта – потребує відповідного дослідження. Доречним є аналіз зарубіжного досвіду в цьому напрямі, що дасть можливість виробити відповідну модель цієї інституції та визначити форми взаємодії префекта з органами місцевого самоврядування.

Виклад основних положень. На момент проголошення незалежності Україна не мала власної моделі державного управління, за винятком окремих елементів, які отримала у спадок від радянської доби. Декларація про державний суверенітет України 16 липня 1990 року [3] офіційно заклала основу концепції поділу влади на три гілки та формування інституту місцевого самоврядування. Подальше формування оптимальної моделі системи органів державної влади і місцевого самоврядування мало би відбуватися на законодавчому рівні. Найскладнішим видався процес формування місцевих органів влади. Постала необхідність створення органу, який би забезпечував довершеність ієрархічної побудови виконавчої влади й одночасно тісно співпрацював з органами місцевого самоврядування. З метою вирішення цієї проблеми в Україні Законом від 5 березня 1992 року введено посаду Представника Президента України, який згідно із ст.1 Закону був главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва та Севастополя. Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі призначалися та звільнялися з посади Президентом України і йому підпорядковувалися. Представників Президента України в районах, районах міст Києва і Севастополя призначав і звільняв з посади Президент України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві і Севастополі [4]. Обов'язковою умовою було погодження їх кандидатур з відповідними Радами народних депутатів. Створення такої моделі було продиктовано необхідністю сформувати єдину систему органів виконавчої влади на чолі з Президентом України, який одночасно був главою виконавчої влади.

Указом Президента України від 14 квітня 1992 року було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію, у пункті 2 якого зазначалось: “Місцева державна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного

підпорядкування. Місцеві державні адміністрації підпорядковуються Президентові України, а також Кабінету Міністрів України з питань, що належать до його компетенції, якого місцева державна адміністрація була системою органів державної виконавчої влади” [5].

Місцева державна адміністрація була правонаступником виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечила Закону України “Про Представника Президента України” та Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. Ради брали участь у внесенні пропозиції щодо кандидатур Представника Президента України, зокрема ці кандидатури попередньо розглядалися на пленарних засіданнях Ради і за результатами розгляду приймалося рішення. В разі відхилення Радою запропонованої кандидатури для погодження вносились інша або повторно та сама кандидатура. Якщо у двотижневий строк після надходження пропозиції щодо кандидатури засідання Ради не відбулося або Рада не прийняла будь-якого рішення з цього питання, Президент України мав право призначити свого Представника на власний вибір. Представників Президента України призначали на строк повноважень Президента України.

Основною ідеєю становлення інституту Представника Президента України і місцевих державних адміністрацій була спроба поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством і державою. Однак владні структури не були готові до розмежування повноважень у такий спосіб і це призвело до певного протистояння цих органів. Особливої гостроти проблема набула у 1994 р. і з метою її вирішення було прийнято Закон України “Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування” [6]. Замість удосконалення моделі наявних місцевих державних адміністрацій і вирішення питань щодо чіткого розмежування об'єктів державної та комунальної власності, замість проведення розмежування повноважень між відповідними органами, Законом передбачалося припинення повноважень Представників Президента України на місцях і місцевих державних адміністрацій після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад. Виконавчу владу на місцевому рівні мали здійснювати виконавчі комітети і голови відповідних рад. За такої ситуації відбулося повернення до “радянських” традицій.

Другий етап у формуванні місцевих державних адміністрацій відбувся після укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” [7]. Розвиваючи положення Конституційного договору, Указом Президента України від 21 серпня 1995 року затвердили Положення про відповідні державні адміністрації – Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію [8]. У Положеннях зазначались засоби контролю за органами місцевого самоврядування, зокрема щодо скасування актів у межах делегованих органами виконавчої влади повноважень. Ці Положення продовжували діяти і після ухвалення Конституції України 1996 р., у частині, що не суперечила її положенням, і втратили чинність лише після прийняття у квітні 1999 р. Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [9]. Відновлена система цих органів мала би “ефективно здійснювати покладені на них функції і продуктивно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування” [10, с. 1]. Однак місцеві державні адміністрації вже очолювали голови, а не Представники Президента України. Змінилася й процедура щодо їх призначення. Голови місцевих державних адміністрацій не мали права самостійно скасовувати акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах делегованих повноважень, а лише через звернення до суду.

Попри те, що відповідно до Конституції України Президент України вже не є главою виконавчої влади, у нього залишаються основні важелі щодо формування місцевих державних адміністрацій, зокрема згідно зі ст.118 Конституції він призначає голів місцевих державних адміністрацій України за поданням Кабінету Міністрів України. Разом з тим, голови місцевих

державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Як свідчать історія і недавні події в країні, через таку “подвійність” голови місцевих державних адміністрацій неодноразово ставали заручниками певних політичних ситуацій, зокрема під час виборчих процесів. Значно було посилено роль місцевих державних адміністрацій згідно з Указом Президента України “Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території” від 24 травня 2013 року [11]. Голови місцевих державних адміністрацій наділялися значними контрольними повноваженнями за територіальними органами центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Така ситуація зовсім не сприяла забезпеченню впровадження принципу децентралізації влади і належної співпраці на рівні місцевих органів публічної адміністрації.

Законодавець закріпив за місцевими державними адміністраціями значне коло контрольних повноважень, зокрема за органами місцевого самоврядування. Згідно зі ст.119 Конституції України головна спрямованість функцій контролю має полягати у забезпеченні Україною виконання самої Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня, забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян, що передбачено Конституцією України. Однак через відсутність чіткого розмежування власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування це негативно позначається на взаємовідносинах з місцевими державними адміністраціями і співпраці цих органів. Проте місцеве самоврядування має стати “організаційно-правовим механізмом урядуванням, завдяки якому територіальні колективи безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на розв’язання місцевих проблем” [12, с. 23]. Відтак, за місцевими державними адміністраціями слід залишити функції забезпечення координації місцевих органів виконавчої влади, обмеживши вплив на виконавчі органи місцевого самоврядування. Вирішення компетенційних спорів має відбуватися у порядку адміністративного судочинства.

Проблеми у взаємовідносинах місцевих органів публічної адміністрації призвели до необхідності проведення в країні адміністративної реформи як “комплексу політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях.... з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству” [13, с. 7]. Сьогодні основна увага зосереджена на забезпеченні оптимального поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Завдяки децентралізації держава забезпечує свою цілісність з одночасним розширенням прав і обов’язків територій. Відтак, передусім необхідно провести розмежування і збалансування повноважень органів місцевого самоврядування в місцевих органах виконавчої влади. По-друге, слід вдосконалити управлінську вертикаль на місцях, тобто визначити систему місцевих органів виконавчої влади, їх взаємовідносини з Кабінетом Міністрів України та Президентом України, з центральними органами виконавчої влади. І далі місцева державна адміністрація залишається “системою органів державної виконавчої влади”, переважно на засадах подвійного підпорядкування цих органів. Це спричиняє два основні негативи: по-перше, значною мірою централізує виконавчу владу і підпорядковує Президенту, що не відповідає його конституційному статусу, а по-друге, дає підстави для уникнення відповідальності за невиконання повноважень.

З цією метою запропоновано законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” 2015 р. [2], відповідно у ст. 118 законопроекту Конституції передбачено замість місцевих державних адміністрацій запровадити посаду префекта. Проте аналіз нової редакції ст. 118 і ст. 119 дають підстави стверджувати, що відбулася заміна лише понятійного апарату. Система місцевих державних адміністрацій була замінена системою посад префектів. Жодних змін не відбулося у порядку призначення префектів, порівняно з головами місцевих державних адміністрацій. Практично не змінилися завдання префекта, порівняно із місцевими державними адміністраціями, за винятком нового положення про те, що префект на відповідній

території “спрямовує і організовує діяльність органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації” (п. 4 ст. 119 законопроекту). Статус префектів має регулюватися на рівні закону.

У законопроекті наголошено, що префекти є державними службовцями. Справді, у юридичній літературі тривалий час дискусійним залишалося питання про те, чи голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, чи політичними діячами. З цього приводу Ю. П. Битяк наголосив, що необґрунтованим є висловлювання про зарахування голів місцевих державних адміністрацій до політичних діячів лише на тій підставі, що строк їхніх повноважень обмежується строком повноважень Президента України і Кабінету Міністрів України. Він звернув увагу, що ключовим має бути той факт, що голови місцевих державних адміністрацій не визначають державну політику, а лише здійснюють її в межах відповідного регіону [14, с. 61]. У ст. 26 Закону України “Про державну службу” 1993 р. серед посад державних службовців передбачено посади голів місцевих державних адміністрацій. Відтак питання щодо запровадження нової інституції на місцевому рівні публічної адміністрації потребує серйозного доопрацювання. Доречним було б визначити префекта одноособовим органом, який здійснює свої повноваження через відповідний апарат, зокрема на питання одноособового органу звертала увагу Г. Ткач, визначаючи поняття органу виконавчої влади [15, с. 77]. Для прикладу, у Польщі на місцевому рівні діє урядовий представник – воєвода. Відповідно до Закону Польщі про воєводу й урядову адміністрацію у воєводстві визначено статус воєводи як урядового органу, який наділений наглядовими функціями [16].

Відтак, під час реформування місцевих державних адміністрацій і запровадження інституту префекта слід врахувати низку моментів.

Інститут префекта потрібно визначити одноособовим органом виконавчої влади, а не “системою органів”. Префект має відповідати за виконання своїх повноважень перед Урядом.

Слід також переглянути систему місцевих державних органів, зокрема виникає сумнів у доцільності існування районних державних адміністрацій, а відтак і префектів на цьому рівні.

Визначаючи повноваження, необхідно провести розмежування з органами місцевого самоврядування і скоротити їх, залишивши ті повноваження, які забезпечать можливість здійснення контролю за законністю і додержання прав і свобод громадян, координації діяльності місцевих органів публічної адміністрації. І. Б. Коліушко слушно звернув увагу на те, що “обласні державні адміністрації варто залишити, але переіменувати і залишити повноваження, оскільки потрібен контроль за законністю, і це можуть зробити тільки державні адміністрації” [17].

Висновки. З метою реформування публічної адміністрації в Україні у напрямі забезпечення децентралізації влади необхідно врахувати два основні фактори: по-перше, розмежувати повноваження органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування; по-друге, сформулювати оптимальну систему органів, діяльність якої має забезпечувати своєчасне і якісне надання адміністративних послуг населенню. Нехтування цим, крім політичних моментів, зокрема протистояння між органами публічної адміністрації, прояви двовладдя на місцевому рівні, також призводить до неякісного забезпечення прав населення, складності отримання адміністративних послуг, є причиною появи корупції.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 2. Законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 30. – Ст. 429. 4. Закон України “Про Представника Президента України” від 5 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335 (втрапив

чинність). 5. Указ Президента України “Про Положення про місцеву державну адміністрацію” від 14 квітня 1992 р. // Збірник указів Президента від 30.06.1992 – 1992 р., № 2. 6. Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” // Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 22, ст. 144. (втратив чинність). 7. Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” від 8 червня 1995 р. // Голос України. – 10 червня 1995 р. 8. Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію від 21 серпня 1995р. // Голос України. – 5 вересня 1995р. 9. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 10. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевих державних адміністрацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (спеціальність: 12.00.07). – Харків, 2001. – 7 с. 11. Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території” // Урядовий кур’єр від 29.05.2013 – № 94. 12. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи україни / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с. 13. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. – К.: Факт, 2002. – С.7. 14. Битяк Ю. Державна служба в Україні, її види / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 3. – С. 58 – 65. 15. Ткач Г. До питання органу виконавчої влади / Г. Ткач // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: зб. наук. пр. IV Нац. наук.-теорет. конф. “Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування”. Ч. 2. – Сімферополь, 2005. – С. 75–78. 16. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie I administracji rządowej w wojewódstwie //isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206. 17. Коліушко І. Б. Публічна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // pravo.org.ua/publiczna-administrasiia/organy-vikonavchoi-vlady/1621