УДК 343

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

О.М.Олєйнічук
кандидат юридичних наук, викладач
кафедри філософії та суспільних дисциплін
Уманського державного педагогічного
університету імені Павла Тичини

Анотація

Олєйнічук О.М. Проблеми реформування місцевих органів державної влади в Україні. – *Стаття.*

У статті досліджуються законодавчі ініціативи та інші реалії реформування місцевих органів державної влади в Україні.

Ключові слова: *Конституція України, реформування місцевих органів державної влади в Україні, місцева державна адміністрація, центральний орган виконавчої влади, Рада Європи.*

Abstract

Oleinichuk O. Problems of reforming local public authorities in Ukraine. – *Article.*

The article examines legislative initiatives and other realities of reforming local public authorities in Ukraine.

Key words: *Constitution of Ukraine, reform of local state authorities in Ukraine, local state administration, central executive authority, Council of Europe.*

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ

Постановка проблеми. Розвиток суспільних відносин у сфері публічного управління вимагають на сьогодні проведення реформування правової системи в Україні відповідно до вимог Європейського Союзу. Перетворення в структурі місцевих органів державної влади в Україні не можуть бути ефективними без наукового обґрунтування проблемних питань, що виникають при цьому, а тому і

зумовлюють актуальність цієї роботи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Суттєвий внесок у дослідженні вищезазначених питань, зокрема зробили О.О. Берназюк, Н. В. Бодак, О. Кукарцев, М.І. Завидняк, А. П. Маєв, А. М. Онупрієнко та інші.

Мета цієї роботи полягає у дослідженні реформування правової системи в Україні щодо змін у структурі місцевих органів державної влади в Україні.

Основні результати дослідження. Насамперед зазначимо, що в системі публічної влади на регіональному рівні функціонально виділяються дві самостійні підсистеми: місцеве державне управління, що здійснюється місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування, яке здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через їх представницькі органи. Таким чином, виокремлення муніципальної влади достатньо чітко визначає, виділяє і обмежує як коло її суб'єктів, так і можливі компетенції та повноваження, що реалізує об'єктивний склад цієї влади. Однак, попри те, що самоврядування і державницьке управління на регіональному рівні фактично функціонують в єдиному інструментально-нормативному комплексі публічної влади, беручи участь у реалізації публічно-власних повноважень, що на практиці інтегрує їх в єдиний, але вже інституційно-правовий комплекс публічної влади, ці дві підсистеми публічної влади цілком самостійні і рівноправні [1, с.28]. Основні завдання, які місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території закріплені у Конституції України (ст.119) [11] та у ЗУ „Про місцеві державні адміністрації" (ст.2) [9].

Реформування українського суспільства зумовило жваві дискусії про природу місцевої публічної влади та прийнятну міру її співвідношення з центральною владою. Конституція України 1996 року передбачила існування на місцях двох публічно-владних систем: місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. Ці обидві ланки місцевої влади покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення [2, с.3; 3, с.172]. Потреба у доступі регіональних спільнот до центрів прийняття державних рішень, які

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ

стосуються життя регіонів, ставить перед суспільством і державою завдання вироблення такої внутрішньої політики і легальних формалізованих механізмів політичної участі територій на загальнонаціональному рівні, які б узгоджувались як з інтересами держави, так і з інтересами самих регіонів і сприяли їхньому розвитку [4, с.63]. Отже, запровадження діяльності регіональних представників глави держави сприятиме налагодженню зв'язків Президента України з органами державної влади на місцях та органами місцевого самоврядування, надходженню до глави держави більш достовірної й оперативної інформації про ситуацію в регіонах тощо. Це у свою чергу значно підвищить ефективність державної політики регіонального соціально-економічного розвитку [7, с.142].

Так як керувати державою тільки з центру є не завжди ефективно [10, с.151], то має бути запроваджений подальший дієвий та об'єктивний державний нагляд за діяльністю місцевої влади з боку префектів як представників держави в регіонах. Основні засади формування корпусу префектів, чіткі вимоги до кандидатів, їхні повноваження, відповідальність, інструменти взаємодії з органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади мають бути регламентовані спеціальним Законом України „Про префектів".” [10, с.173].

За основу при створенні місцевих державних представництв, замість місцевих державних адміністрацій, взято модель Франції, де створені префектури – представництва президента країни [5, с.16]. Політико-правовий статус префекта, як представника центру, забезпечується такими складниками: чіткий перелік повноважень, процедур, високий професійний рівень, універсальність, а також ротація кожних три роки [12, с.288; 13, с.388].

На розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект „Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади" (реєстраційний № 2217а) [8], у якому пропонується введення посади префекта [6, с.341-342; 7, с.142-143]. Цим законопроектом [8] замість місцевих державних адміністрацій запроваджується інститут префекта, який має набути повноважень щодо здійснення адміністративного нагляду за актами органів

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ

місцевого самоврядування шляхом зупинення їх дії з одночасним оскарженням до адміністративного суду (ст. 119). Такий порядок критикується окремими науковцями, які вказують на можливу небезпеку зловживання такими повноваженнями префектами, внаслідок чого може бути паралізована діяльність органів місцевого самоврядування у разі масовості такої практики [14, с.86]. Зокрема щодо цього суддя Конституційного Суду України М.І. Мельник зазначив, що „вказана конституційна новела встановлює кількох суб'єктів, уповноважених зупиняти дію актів місцевого самоврядування, передбачає різні підстави для такого зупинення, а також різний порядок перевірки на відповідність Конституції та законам України цих актів. Так, дію акта місцевого самоврядування можуть зупинити: префект – з мотивів його невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду; Президент України, якщо акт не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Зазначене нововведення дозволить двом різним суб'єктам владних повноважень зупиняти дію одного і того ж акта місцевого самоврядування та ініціювати одночасний розгляд звернень стосовно нього двома різними судами – судом загальної юрисдикції та Конституційним Судом України. Зокрема, Законопроектом пропонується наділити префекта правом зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України „з одночасним зверненням до суду". Таким чином, у Законопроекті передбачено, що розгляд вказаного звернення префекта здійснюватиметься судом загальної юрисдикції. Це підтверджується і пунктом 1^1, яким у Законопроекті пропонується доповнити частину першу статті 150 Конституції України. За цими змінами до компетенції Конституційного Суду України належить вирішення питання щодо відповідності Конституції України актів місцевого самоврядування лише за зверненням Президента України. З цього випливає, що запропонованими Законопроектом змінами до Основного Закону України на суди загальної юрисдикції покладається обов'язок перевіряти акти місцевого самоврядування на відповідність їх Конституції

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ

України за ініціативою префекта. У той же час, префект, формулюючи позовні вимоги до суду, не зможе вимагати визнати відповідний акт місцевого самоврядування неконституційним (оскільки це виключна прерогатива Конституційного Суду України), як і не зможе ставити питання про визнання його незаконним (адже йдеться про перевірку відповідності такого акта Конституції України). Відтак, у Конституцію України пропонується закласти норму, яка завідомо не зможе бути реалізована на практиці. Відповідно до статті 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії. Отже, Конституцією України надається достатньо повноважень судам загальної юрисдикції безпосередньо застосовувати її норми навіть в разі дії чинного, але неправового закону чи іншого нормативно-правового акта. Водночас Основним Законом України в жодному разі не допускається можливості підміни судами загальної юрисдикції виключних повноважень Конституційного Суду України. Таким чином, право префекта зупиняти дію акта місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до суду загальної юрисдикції (який, судячи з усього, має здійснити перевірку відповідності цього акта нормам Основного Закону України) за наявності виключного права глави держави звертатися до Конституційного Суду України з того ж самого приводу, створює загрозу для системи правової охорони Конституції України, уможливлює порушення виключної юрисдикції Конституційного Суду України, що може мати наслідком обмеження певних конституційних прав громадян.” [16]. До зазначеного слід добавити, що префект є представником виконавчої влади на місцях, призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При цьому до повноважень префекта віднесено: 1) здійснення нагляду за додержанням Конституції України й законів України органами місцевого самоврядування; 2) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ

Конституції України й законів України; 3) забезпечення виконання державних програм; 4) спрямування й організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією України та законами України [7, с.142-143; 8]. У цілому ж нормативно-правові передумови необхідності цього інституту започатковані розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р „Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" [15].

Висновок. Започаткована вищезазначеними та іншими документами реформа може бути завершена лише при остаточному законодавчому закріпленні, у т.ч. й на конституційному рівні, інституту префекта серед державних органів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бодак Н. В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бодак Неля Вікторівна. – Ужгород, 2017. – 237 с.
2. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / А. М. Онупрієнко – Харків, 2008. – 20 с.
3. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород: TIMPANI, 2015. – 216 с.
4. Кукарцев О. Інституціональні аспекти політичної регіоналізації в сучасній Україні / О. Кукарцев // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : [збірник наукових праць] / Національна академія наук України, Інститут народознавства, Інститут

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ

українознавства імені Івана Крип'якевича, Міністерство освіти і науки України, Національний університет „Львівська політехніка". – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2010. – Випуск 22. – 164 с. – С. 60-65.

5. Бусол О. Ю. Центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування: питання балансу / О. Ю. Бусол // Громадська думка про правотворення: додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі». – 2014. – № 11 (69). – С. 4–17.
6. Сухонос В. В. Конституційно-правовий статус глави держави: порівняльний аспект: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.02 / Сухонос Володимир Вікторович. – К., 2012. – 400 с.
7. Берназюк О. О. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Берназюк Олександр Олександрович. – Ужгород, 2016. – 244 с.
8. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: законопроект № 2217-а від 01.07.2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 року № 586-XIV (із змінами та доповненнями) // Голос України. – 1999. – 12 травня. – №206.
10. Маєв А. П. Концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні: європейський та вітчизняний досвід: дис. … канд. юрид. наук: 25.00.01 / Берназюк Олександр Олександрович. – Одеса, 2016. – 214 с.
11. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями) // Урядовий кур'єр від 13.07.1996. – №129-130. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print .
12. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія / А. С. Матвієнко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ

13.Малиновський В.Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації / Малиновський В.Я. – Луцьк : РВВ Волин. нац. ун-ту ім. Л. Українки, 2010. – 450 с.

14.Завидняк М. І. Конституційно-правові засади забезпечення економічної безпеки України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Завидняк Михайло Іванович. – Ужгород, 2016. – 190 с.

15.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 04. – 11.04.2014. – №67.

16.Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Справа №1-18/2015 від 30 липня 2015 року) // Офіційний вісник України від 21.08.2015 р. – № 64. – стор. 349. – стаття 2138. – код акта 78099/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd02d710-15#n2 .

РЕПОЗИТАРІЙ УДПУ