

It is insisted that the delegation to local governments of certain powers of state executive bodies should not be considered as their actual release from responsibility for the improper performance of delegated powers. After all, these powers continue to retain their state significance.

It is analyzed the problems of administrative responsibility, if in the process of supervising the executive authority determines that: the village, town, city mayor violates the Constitution or laws of Ukraine, the rights and freedoms of citizens; does not ensure the exercise of delegated powers of executive bodies; interferes with monitoring their implementation.

It is proposed to legislatively define the procedures for delegating the powers of the state executive bodies to local authorities and improve the procedures for supervising in the Procedures for monitoring the implementation of delegated authorities by executive bodies approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine on March 9, 1999. № 339.

It is proved that the problem of legal regulation of control over the implementation by local governments of delegated powers is relevant and requires further research in the following areas: creation of a procedure for conducting checks not only of legality, but also on the expediency of decisions of local governments adopted in pursuance of delegated powers; in case of non-compliance with the legislation of the adopted decision, act or omission of the local government body regarding the exercise of the delegated powers, provide for the possibility of establishing by the local administration the procedure for pre-trial (claim) settlement of the violations found; to supplement the Code of Administrative Justice of Ukraine with provisions on judicial proceedings of disputes arising from administrative contractual relations in the field of delegation of these powers; to establish clear grounds and procedure for bringing rural, town, city mayors as officials of local self-government, which do not ensure the implementation of delegated powers of executive authorities, to administrative responsibility; impede the implementation of control over their implementation.

Key words: bodies of executive power, local authorities, decentralization of executive power, delegation of authority, control.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-304-312

УДК 342.9

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті висвітлюються проблеми, що існують у діяльності місцевих органів виконавчої влади, та розглядаються напрями реформування цих органів. Після реформування системи центральних органів виконавчої влади наступним етапом реформи державного управління має стати реформа територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Реформа місцевих державних адміністрацій здійснюватиметься в межах реформи децентралізації влади.

Ключові слова: місцеві органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, міністерства, реформа, децентралізація влади.

Дорец В.А. Административно-правовые основы реформы местных органов исполнительной власти

В статье освещаются проблемы, которые существуют в деятельности местных органов исполнительной власти, и рассматриваются направления реформирования этих органов. После реформы системы центральных органов исполнительной власти следующим этапом реформы государственного управления должна стать реформа территориальных органов центральных органов исполнительной власти. Реформа местных государственных администраций будет осуществляться в ходе реформы децентрализации власти.

Ключевые слова: *местные органы исполнительной власти, местные государственные администрации, территориальные органы центральных органов исполнительной власти, министерства, реформа, децентрализация власти.*

Derets V.A. Administrative law principles' of the reform of local executive authorities

The article highlights the problems of activities of local executive authorities and examines the areas of their reforming. The next stage after the reform of central executive authorities should be the reform of their territorial bodies. The reform of local state administrations will be carried out during the decentralization reform.

Key words: *local executive authorities, local state administrations, territorial bodies of central executive authorities, ministries, reform, decentralization of power.*

Місцевими органами виконавчої влади є місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Серед основних проблем діяльності місцевих органів виконавчої влади, на які звертають увагу дослідники, є, зокрема, громіздкість системи, порушення організаційної єдності, нечітке розмежування та дублювання повноважень у середині системи та з органами місцевого самоврядування. Діяльність місцевих органів виконавчої влади не відповідає демократичним принципам, які закріплені у Конституції та в міжнародних документах, ратифікованих Україною, характеризується використанням у їх роботі авторитарних методів впливу, суперечностями між задекларованими цінностями і реальним станом, між очікуваннями громадян і фактичною діяльністю щодо надання якісних адміністративних послуг¹.

До основних проблем розвитку місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції вчені, зокрема, відносять недостатнє забезпечення місцевими державними адміністраціями функції представництва держави. Відповідальність місцевих державних адміністрацій за вирішення соціально-економічних і гуманітарних питань розвитку території в багатьох випадках позбавляє їх можливості займати неупереджену державницьку позицію, об'єктивно інформувати державні органи вищого рівня про стан справ на місцях².

Серед загальних причин незадовільного стану управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади в науковій літературі названі такі: відсутність відповідної запитам держави нормативно-правової бази діяльності місцевих органів виконавчої влади та неефективне використання існуючої; неефективна система взаємодії органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях, слабкість районного рівня місцевих державних адміністрацій; недостатній рівень аналізу та прогнозування результатів управлінських рішень місцевими органами влади³.

Сприяти розв'язанню цих та інших проблем у діяльності місцевих органів виконавчої влади має реформування цих органів. Місцеві державні адміністрації мають бути реформовані в межах реформи децентралізації влади, а територіальні органи ЦОВВ – у результаті реформування центрального рівня виконавчої влади, передусім міністерств. Також це реформування буде пов'язано з реформою адміністративно-територіального устрою.

Тому завданням науки адміністративного права є визначення проблем, які наявні в діяльності місцевих органів виконавчої влади та спонукають до реформування цих органів, а також розробка наукових підходів до шляхів їх вирішення. Це сприятиме удосконаленню функціонування не лише цих органів, а й усієї системи органів виконавчої влади, складовою якої вони є.

Проблематика організації та діяльності системи органів виконавчої влади досліджувалася в роботах В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, І. Б. Коліушка, Є. Б. Кубка, В. В. Цветкова, О. Ф. Фрицького та інших. Однак питання їх реформування в контексті реформи державного управління, що триває в Україні, є малодослідженим. Тому завданням статті є аналіз адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів виконавчої влади та визначення шляхів реформування цих органів.

Орган виконавчої влади – організаційно самостійний елемент державного апарату, який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенції) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, віднесених Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади⁴. Органи виконавчої влади в Україні займають особливе місце в системі органів державної влади як такі, що виконують повноваження виконавчо-розпорядчого, організуючого підзаконного характеру. Їх значення полягає саме в забезпеченні повсякденного життя країни та суспільства шляхом реалізації управлінської діяльності. Водночас кожний орган виконавчої влади як частина системи органів виконавчої влади може діяти ефективно, досконало реалізовувати владні повноваження лише за умови знаходження в системі. Систему органів виконавчої влади визначають як очолювану Кабінетом Міністрів України сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації і взаємодії, які реалізують повноваження із організації виконання законів та вчинення управлінської діяльності в державі взагалі, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громад з усіх питань їх життєдіяльності та захисту їх прав, свобод та законних інтересів⁵.

Завдання державного управління не можуть вирішувати виключно ЦОВВ. На місцевому рівні для реалізації завдань державного управління створюються місцеві органи виконавчої влади. Ю. В. Мельник наводить ознаки, які характеризують місцеві органи виконавчої влади: 1) місцевий орган виконавчої влади являє собою організаційно-структурну єдність, фінансується переважно за рахунок держави та здійснює властиві для нього виконавчо-розпорядчі функції; 2) місцеві органи виконавчої влади мають обмежений територіальний масштаб діяльності, тобто діють не на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається відповідним законодавством; 3) місцеві органи виконавчої влади підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищим органам, тобто діяль-

ність таких органів контролюється та координується вищими по відношенню до них органами виконавчої влади; 4) місцеві органи виконавчої влади є єдинопочатковими органами; 5) місцеві органи виконавчої влади здійснюють в основному свої повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керованих суб'єктів⁶.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, 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 програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

В умовах проведення реформи децентралізації влади має змінитися як призначення, так і організаційна структура місцевих державних адміністрацій. Підтримуємо думку тих фахівців, які вважають, що мають функціонувати або суттєво реформовані місцеві державні адміністрації, або створені префектури. Префект має забезпечити постійне представництво держави на відповідній території; гарантувати інтеграцію всіх публічних інститутів; забезпечити дотримання свободи діяльності та повноважень місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади; забезпечити дотримання прав громадян щодо публічних свобод; захистити населення від ризиків природних стихій та наслідків можливих конфліктів. Функції префектів поділяють на три категорії: 1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів ЦОВВ; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення⁷.

Н. В. Янюк наголошує, що слід переглянути систему місцевих державних органів, зокрема виникає сумнів у доцільності існування районних державних адміністрацій, а відтак і префектів на цьому рівні⁸. Враховуючи існуючий в Україні адміністративно-територіальний устрій, погоджуємося з цією думкою. Адміністративно-територіальний устрій був створений під радянську адміністративно-командну систему, передбачає велику кількість районів, а отже, і районних державних адміністрацій у них. Як свідчить практика, такий підхід не додає системі органів виконавчої влади ефективності. Тому на районному рівні не повинно бути місцевих державних адміністрацій. На це також вказує необ-

хідність забезпечення повноцінної роботи органів місцевого самоврядування в Україні та розв'язання проблеми дублювання повноважень районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. В Україні змінюється сутність державного управління, воно поступово відходить від пострадянських принципів та обґрунтувань необхідності існування жорсткої вертикалі виконавчої влади від центрального до місцевого рівня та орієнтується на європейські стандарти з розумінням доцільності вирішення питань місцевого значення органами місцевого самоврядування. Однак, коли змін зазнає адміністративно-територіальний устрій, і будуть укрупнені райони, існування префектів у новостворених районах (повітах) буде виправданим.

Щодо територіальних органів ЦОВВ, то їх наразі можуть мати і міністерства, і інші ЦОВВ. Відповідно до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563, територіальні органи підпорядковані відповідному міністерству, іншому ЦОВВ, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. Голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого ЦОВВ на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Територіальні органи відповідно до покладених на них завдань: 1) надають адміністративні послуги; 2) здійснюють державний нагляд (контроль); 3) управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством; 4) узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення; 5) здійснюють інші повноваження, визначені законами України⁹.

Відповідно до частини другої ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» територіальні органи міністерства можуть утворюватися в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (АР Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення).

Наразі в Україні триває реформа міністерств. Вона спрямована на те, щоб міністерства стали органами формування та забезпечення реалізації державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. А органами реалізації державної політики мають бути інші ЦОВВ, які складатимуть систему міністерства. Інші ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

Питання реформування міністерств в Україні привертає увагу фахівців вже не перший рік. Починаючи з 1998 р., нормотворцями в тісній співпраці з громадським середовищем було багато зроблено, щоб вітчизняна модель міністерств наближалася до європейської, орієнтувалася на забезпечення сталого розвитку держави. Реформаційні процеси в одні роки відбувалися більш активно, в інші – припинялися чи відбувалися хаотично.

На жаль, міністерства ще не повною мірою виконують свою місію, що пов'язано як з недосконалістю розмежування повноважень у системі органів виконавчої влади, так і з тим, що тривалий час у міністерствах не були розмежовані адміністративні та політичні функції, а діяльність з формування державної політики та стратегічного планування відбувалася (і продовжує відбуватися) формально і не сприяє розвитку відповідних сфер (галузей) та розв'язанню проблем, що в них існують.

Вітчизняні міністерства не мають належного досвіду формування політики, оскільки тривалий час їх діяльність полягала у вирішенні не стратегічних, а переважно поточних управлінських питань. Хоча в положеннях про міністерства функція формування політики була закріплена, її розуміння і реалізація відрізнялися від тих, що були в європейських країнах. Міністерства мають стати провідними органами у системі ЦОВВ, оскільки їх головне призначення – формування державної політики для відповідної сфери (галузі).

Спроможне міністерство повинно виявляти реальні проблеми у сферах політики, розробляти та пропонувати Кабінету Міністрів України обґрунтовані варіанти їх вирішення; здійснювати середньострокове бюджетне планування та координацію ресурсів, здійснювати нормативно-правове регулювання сфери політики, проводити моніторинг та оцінку ефективності реалізації обраних варіантів політики, ефективно взаємодіяти з іншими міністерствами заради спільних цілей, спрямовувати та координувати інші ЦОВВ у сферах своєї відповідальності.

Міністерства, як органи формування державної політики, не потребуватимуть територіальних органів. Фахівці пропонують виключити ст. 13 «Територіальні органи міністерства» із чинного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Територіальні органи мають бути у тих ЦОВВ, які реалізують державну політику. Організаційне забезпечення та координацію їх діяльності здійснюватимуть реформовані районні державні адміністрації.

Як визначено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, структурні підрозділи територіальних органів ЦОВВ на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Наразі триває розробка комплексного Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», який регулюватиме діяльність і уряду, і ЦОВВ. Доцільно підготувати нову редакцію об'єданого закону, оскільки за наявного законодавчого регулювання, яке не завжди відповідає сучасним потребам практики державного управління, складно втілити в життя ідею того, що уряд та міністерства мають стати органами формування державної політики.

Дискусійним є питання про правовий статус територіальних органів – чи будуть вони самостійними органами виконавчої влади, чи будуть структурними підрозділами апаратів ЦОВВ. Територіальні органи повинні діяти на підставі положень, що затверджуються керівником урядового органу. Типове положення про урядовий орган має затверджуватися урядом. Керівники та

заступники керівників територіальних органів мають призначатися на посади та звільнятися з посад керівником ЦОВВ відповідно до Закону України «Про державну службу».

Отже, реформа державного управління повинна охопити і місцеві органи виконавчої влади. Реформа місцевих органів виконавчої влади зумовлюється необхідністю вирішення наявних в їх організації та діяльності проблем, а також змінами в системі ЦОВВ та розмежуванням функцій і компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Міністерства не повинні мати територіальних органів, оскільки є органами формування політики. Територіальні органи можуть мати служби, агентства, інспекції. Функції, повноваження та організація місцевих державних адміністрацій мають змінитися, щоб на належному рівні забезпечувати виконання завдань держави в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що будуть створені в результаті реформи адміністративно-територіального устрою.

1. Хомич Л. В. Теоретичні основи реформування місцевих органів державної виконавчої влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Львів, 2014. С. 10–11. 2. Мельниченко В. І. Інституційний розвиток держави: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. Київ: НАДУ, 2012. С. 111. 3. Береза А. В. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика: монографія. Київ: Логос, 2012. С. 292–293. 4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2 т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. С. 208. 5. Гетьман Є. А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. – С. 6, 10. 6. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. С. 9. 7. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ, 2015. С. 21. 8. Яніук Н. В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4811/yanyuk.pdf> (дата звернення 18.01.2019). 9. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.11 р. № 563. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення 18.01.2019).

References:

1. Khomych L.V. Teoretychni osnovy reformuvannya mistsevykh orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady v konteksti administrativnoi reformy v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzhavnoho upravlinnia: 25.00.01. – Lviv, 2014. – S. 10-11. 2. Melnychenko V.I. Instytutsiyni rozvytok derzhavy: navch.-metod. posib. dlia samost. vyvch. dystsypliny / V.I. Melnychenko. Kyiv: NADU, 2012. S. 111. 3. Bereza A.V. Reformuvannya publichnoi vlady: suchasni kontseptsii ta politychna praktyka: Monohrafiia. – Kyiv: Lohos, 2012. S. 292-293. 4. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: Pidruchnyk: U dvokh tomakh: Tom 1. Zahalna chastyna / Red. kolehiia: V.B. Aver'ianov (holova). – Kyiv, 2004. S. 208. 5. Hetman Ye.A. Problemy pravovoho rehuliuвання normotvorchoi diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: avtoref. dys. ... doktora yuryd. nauk: 12.00.07. – Kyiv, 2015. – S.S. 6, 10. 6. Melnyk Yu.V. Pravove rehuliuвання diialnosti mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady: avtoref. dys. ... kand.. yuryd. nauk: 12.00.07. – K., 2007. – S. 9. 7. Hanushchak Yu.I., Chypenko I.I. Prefekty: uroky Frantsii dlia Ukrainy. – Kyiv, 2015. S. 21. 8. Yaniuk N.V. Reformuvannya mistsevykh derzhavnykh administratsii u konteksti detsentralizatsii vlady v Ukraini // URL // <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4811/yanyuk.pdf> (data zvernennia

18.01.2019). 9. Pro zatverdzhennia Tipovoho polozhennia pro terytorialni orhany ministerstva ta inshoho tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.05.11 r. № 563 – URL // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (data zvernennia 18.01.2019).

Derets V.A. Administrative law principles' of the reform of local executive authorities

Local executive authorities are local state administrations and territorial bodies of central executive authorities (hereinafter - CEB). In Ukraine, within the framework of the reform of public administration, the reform of the CEB, in the first instance of the ministries, is continuing. The next step in reforming the system of executive power should be the reform of the territorial bodies of the CEB. The reform of local state administrations has been planned within the framework of decentralization reform. Therefore, the task of the science of administrative law is to analyze the problems that exist in the activities of local executive authorities and to develop scientific approaches on the ways of their solution. This will contribute to the improvement of the functioning of not only these bodies, but also of the whole system of executive authorities, of which they are part.

Within the limits of its authority, the local state administration exercises executive power in the territory of the corresponding administrative-territorial unit, and also implements the powers delegated to it by the relevant council. In the context of reform on power decentralization, both the appointment and the organizational structure of local state administrations should be changed. According to experts, there should be functioning or substantially reformed local state administrations, or created prefectures. The functions of prefects are divided into three categories: 1) general management, including authority over local CEB bodies; 2) supervision over the activities of local self-government bodies; 3) safety and protection of the population. We agree with the view that the system of local government bodies should be revised, in particular, doubts about the expediency of the existence of district state administrations and, therefore, prefects at this level.

Territorial bodies of the CEBs can be currently established by both ministries and other CEBs. Ministries as bodies of state policy formation will not require territorial bodies. Territorial authorities should be in those CEBs that implement a state policy.

Consequently, the reform of public administration should also cover local executive authorities.

Key words: *local executive authorities, local state administrations, territorial bodies of central executive authorities, ministries, reform, decentralization of power.*

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-312-319

УДК 347.73+351.72:336.148(477)

Н. В. ВОРОТИНА,
кандидат юридичних наук, доцент

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ:
ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА ОСОБЛИВОСТІ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

На основі комплексного аналізу поглядів науковців – фахівців у галузі конституційного, адміністративного, фінансового права та державного управління дослідже-