

УДК 342.9

КАРАБІН Т.О.

РОЗПОДІЛ КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті здійснено аналіз правового регулювання порядку, форм та методів контрольної діяльності місцевих органів публічної адміністрації, а також основних напрямків їх реформування. Зроблено висновок про основоположність конституційних контрольних повноважень місцевих органів виконавчої влади при законодавчому закріпленні конкретних прав і обов'язків в інших нормативних актах.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, контрольні повноваження, місцеві державні адміністрації, префект.

В статье осуществлен анализ правового регулирования порядка, форм и методов контрольной деятельности местных органов публичной администрации, а также основных направлений их реформирования. Сделан вывод об основоположности конституционных контрольных полномочий местных органов исполнительной власти при законодательном закреплении конкретных прав и обязанностей в других нормативных актах.

Ключевые слова: орган публичной администрации, контрольные полномочия, местные государственные администрации, префект.

Legal regulations of the local public administration control forms and methods and the main directions of reform are analyzed. It is concluded about the priority of the constitutional supervisory powers of local authorities at the legislative consolidation of specific rights and obligations in other regulations.

Key words: public administration body, supervisory powers, local administrations, Prefect.

Вступ. Питання законності, забезпечення законності в діяльності владних суб'єктів, а також здійснення контрольної діяльності – не нове питання, яке в сьогоденних умовах набуває нових рис і відтінків.

Постановка завдання. Фундаментальні дослідження проблемних питань, про які буде йтися в статті, здійснені вченими, фахівцями в галузі адміністративного права, такими як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Гаращук, В.В. Цветков та іншими. Їх аналіз здійснювали і продовжують здійснювати також науковці-юристи, фахівці в інших галузях права та державознавці, досліджуючи інші суміжні проблеми. Метою даної статті є аналіз правового регулювання порядку, форм та методів контрольної діяльності місцевих органів публічної адміністрації, а також основних напрямків їх реформування.

Результати дослідження. Питання розподілу повноважень, у тому числі і тих, що стосуються контролю, між державними та самоврядними органами в Україні були та продовжують бути предметом гострих дискусій у наукових колах та, часто, – спекуляцій у політичних. За роки існування нашої держави ці питання стали предметом регулювання не одного десятка нормативних актів та декількох програмних документів.

Не припиняються дискусії і стосовно внесення змін до Основного закону України в частині децентралізації. Так, вже попередньо схвалений законопроект, який вносить зміни до статей 118, 119, 132, 133, 140-144 Конституції України, саме тих, які врегульовують правовий статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [7]. Його аналіз стосовно піднятих проблем у цій частині дослідження буде здійснений нижче.

Правовим актом, що містить систему поглядів із подальшого реформування місцевих органів публічної влади, є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р.

У ракурсі дослідження розподілу повноважень між органами публічної адміністрації зі змішаною природою важливими є положення даної концепції, які визначають шляхи і способи розв'язання існуючих проблем. Серед них виділено:

© КАРАБІН Т.О. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права (Ужгородський національний університет)

- 1) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- 2) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- 3) запровадження механізму державного контролю за умов відповідності Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якості надання населенню публічних послуг [6].

Сучасні умови розвитку держави та правового регулювання її впливу на суспільство потребують нових підходів до аналізу системи контролю, системи органів, що здійснюють контроль та її законодавче забезпечення. Контроль є однією з найважливіших функцій органів публічної влади, однак наукове дослідження цієї функції, її правового забезпечення нашою державою на деякі складності. Однією з позицій, яку слід враховувати, здійснюючи саму контрольну діяльність і досліджуючи її правове регулювання, є те, що дана функція є похідною від іншої діяльності, а отже, і аналіз ефективності, дієвості контролю безпосередньо пов'язаний із предметом контрольної діяльності.

Сьогодні, з огляду на проблеми соціально-економічного та правового розвитку нашої держави, актуальність питання удосконалення контрольної діяльності владних суб'єктів як однієї зі складових їх діяльності в цілому не викликає сумнівів. Проблеми «зворотного зв'язку» в управлінських відносинах пов'язані, в тому числі, і з правовими питаннями, а саме недосконалим правовим регулюванням методів, форм, процедур контрольної діяльності органів публічної влади.

Наведене в повній мірі стосується і місцевих органів публічної влади: місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На даному рівні управління загальні проблеми загострюються ще й тим, що зазначені суб'єкти перебувають у різних владних системах: державній і самоврядній. Тому питання унормування їх контрольної діяльності один стосовно іншого, по-перше, викликає підвищений інтерес, і не тільки в наукових колах, а по-друге, наведене ускладнює сам механізм правового регулювання їх контрольної діяльності.

Є очевидним, що політичний нагляд громадянами за діяльністю місцевих органів публічної влади має бути ключовим. Держава повинна сприяти впровадженню цього нагляду через різні інструменти, в тому числі і інструменти прямої демократії, посилювати прозорість діяльності публічної адміністрації на місцях та забезпечувати громадську природу рішень і реальну можливість доступу громадян та юридичних осіб до цих рішень згідно зі встановленими законодавством процедурами. Тим не менше, це не усуває необхідність здійснення контролю спеціально уповноваженими на те наглядовими адміністративними органами та вдосконалення системи нагляду в сприятливому для місцевого самоврядування напрямі, без загрози їх ефективності.

У даному аспекті міжнародні документи визначають, що природа та масштаб контролю за діяльністю місцевих органів влади, як правило, мають диференціюватися залежно від того, чи здійснюються ними заходи від імені вищих органів чи діяльність, що виходить з їхньої «власної» компетенції [1]. У зв'язку із цим слід, у першу чергу, визначити та диференціювати характер та природу повноважень, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Вважаємо, що ті методи та форми, які стосуються контролю за делегованими повноваженнями, є недостатніми та не в повній мірі дієвими. Форми контролю за виконанням делегованих повноважень, що передбачені в спеціальних нормативних актах, значно звужені в порівнянні з тими, що стосуються загального контролю і передбачені, зокрема, Регламентом місцевої державної адміністрації.

Крім того, звертає на себе увагу відсутність реальних засобів впливу на підконтрольний суб'єкт, які би могли застосовуватися за результатами контрольної діяльності. Адже такі крайні заходи, як порушення питання про дострокове припинення повноважень органу місцевого самоврядування і ініціювання Верховній Раді України призначення дострокових виборів, що є в компетенції голови обласної державної адміністрації, не робить більш дієвим сам механізм контрольної діяльності. Оскільки контроль передбачає перевірку відповідності дій установленим нормам, правилам, стандартам, він, відповідно, повинен передбачати можливість і впливати на виправлення виявлених відхилень, порушень, недоліків. А механізм контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що передбачений нинішнім нормативним середовищем, цього зробити поки що не дозволяє.

Наведені висновки можуть бути підкріплені також положеннями Рекомендації комітету міністрів Ради Європи № ґ(98)12 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади». Вони визначають, що згідно з пунктом 1 статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування державам слід дозволити застосовувати адміністративні санкції до представників місцевих органів влади (усунення чи звільнення місцевих виборних представників та розпуск місцевих органів) лише як виняток. Крім того, слід супроводжувати їх застосування належними гарантіями, з метою забезпечення їхньої сумісності з вільним здійсненням місцевих електоральних мандатів, а також надавати перевагу процедурам втручання наглядового органу чи органу, призначеного *ad hoc*, замість органу, що діяв із порушенням законодавства, таким чином зменшуючи випадки застосування адміністративних санкцій до останніх [1].

Тим не менше, вдосконалення контрольної діяльності в рамках публічної адміністрації на місцевому рівні може та повинно стати елементом глибинних та системних змін, що стосуються децентралізації та супроводжуються внесенням змін до Конституції України.

Активізація наведених процесів відбулася у 2015 році, коли Указом Президента України [4] було створено Конституційну Комісію для напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України. Правовий статус цієї комісії полягає в тому, що вона є спеціальним допоміжним органом при Президентові України для розробки змін до Основного Закону за пріоритетними напрямами реформування, в тому числі і децентралізації. Результатом роботи Конституційної Комісії стали підготовлені пропозиції щодо внесення змін до Конституції, метою яких, як відмічається в пояснювальній записці до проекту [3], є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пропоновані зміни були позитивно оцінені в попередньому висновку експертів Венеціанської Комісії щодо запропонованих конституційних змін стосовно територіальної структури та місцевої адміністрації від 24 червня 2015 р. № 803/2015, з відповідними рекомендаціями щодо їх удосконалення. А в серпні 2015 року відбулося попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади Верховною Радою України [5].

Законопроектом про внесення змін до Конституції України запропоновані суттєві зміни, в тому числі і стосовно питань нагляду і контролю за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. А саме пропонується запровадити інститут префектів та наділити його комплексом контрольно-наглядових повноважень.

Ст. 119 Конституції України пропонується викласти в наступній редакції: «Префект на відповідній території:

- 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- 3) забезпечує виконання державних програм;
- 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України» [7].

У контексті наведеного одразу виникає запитання стосовно правового статусу префекта, визначених у проекті змін. Останній пункт цитованої статті вказує, що попередньо перелічені саме повноваження, а не інші елементи: функції, завдання, цілі. Однак принагідно зауважимо, що в попередніх частинах роботи було проведено дослідження правового статусу органів публічної адміністрації та визначений зміст його елементів, де було визначено, що повноваження – це право і обов'язок органу. Відповідним чином «забезпечувати» виконання, «спрямовувати» і «організовувати» діяльність є функціями, або завданнями органу, а не його конкретними повноваженнями, не компетенцією.

Висновок. Звідси робимо висновок, що конституцією планується визначити завдання інституту префекта, а компетенцію визначити в статусному законі, який повинен бути прийнятий на виконання норм Основного Закону. Аналогічно здійснене правове регулювання в діючих положеннях Конституції та чинному Законі України «Про місцеві державні адміністрації». До завдань, вирішення яких покладено на складові системи органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, віднесено забезпечення:

- 1) виконань Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законності і правопорядку; 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) підготовки та виконання відповідних обласних і районних бюджетів та програм;
- 5) звіту про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізації інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Так само, як і проект, Конституція і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не вичерпують коло завдань місцевих державних адміністрацій, а передбачають можливість подальшого законодавчого їх розширення. Однак очевидно, що визначальними і найважливішими завданнями все ж таки залишаються ті, що нормативно закріплені в конституції. Вони носять основоположний

характер при встановленні і законодавчому закріпленні конкретних прав і обов'язків місцевих органів виконавчої влади в інших нормативних актах.

Список використаних джерел:

1. Recommendation № R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. В.М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К. : Парламентське вид-во, 2010. – 792 с.
2. Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-viii>.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а. від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
4. Про Конституційну Комісію : указ Президента України від 3 березня 2015 року № 119 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.
5. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації : Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-viii>.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а. від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

УДК 342.9

ЛЕГЕНЬКИЙ М.І.

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ
У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ**

Розкриваються особливості нормативного забезпечення формування та розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Виявлено юридичні невідповідності чинних нормативних актів. Запропоновано нові підходи до концепції формування та розподілу державного замовлення.

Ключові слова: державне замовлення, вища освіта, державні замовники, виконавці державного замовлення.

Раскрываются особенности нормативного обеспечения формирования и распределения государственного заказа на подготовку специалистов с высшим образованием. Выявлены юридические несоответствия действующих нормативных актов. Предложены новые подходы к концепции формирования и распределения государственного заказа.

Ключевые слова: государственный заказ, высшее образование, государственные заказчики, исполнители государственного заказа.

Peculiarities of the regulatory framework for the formation and distribution of the state order on training of specialists in higher education institutions of Ukraine. Legal inconsistency of applicable regulations are indicated. New approaches to the concept of formation and distribution of the state order are nominated.

Key words: public order, higher education, state clients and performers of state order.