

Мішина Н.В.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Жодна з демократичних країн не надає всі владні прерогативи на державному чи на територіальному рівні одному органу чи органам з ідентичною правовою природою; натомість практикується опосередковане керівництво країною за допомогою різноманітних управлінських структур.

Після проголошення незалежності в Україні була визнана наявність двох рівнів публічної влади – державної та самоврядної. Виконавчу владу в Україні на місцевому рівні, тобто в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Згідно з Концепцією Адміністративної реформи, адміністративна реформа в Україні передбачає не тільки зміни у організаційній структурі, функціях, кадровому забезпеченні виконавчої влади, але й зміни у взаємовідносинах виконавчої влади з місцевим самоврядуванням. З ліквідацією принципу «демократичного централізму» (підпорядкованості місцевих рад органам державної влади) виникли проблеми, пов'язані з існуванням двох центрів публічної влади. Розв'язання цих проблем в першу чергу залежить від того, наскільки успішно в Україні триватиме адміністративна реформа.

В Концепції адміністративної реформи делеговані функції або повноваження визначені як функції або повноваження (права і обов'язки), які набуває певний суб'єкт (в даному випадку - орган місцевого самоврядування) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта (в даному випадку - від місцевої державної адміністрації) за власним рішенням останнього або на

підставі норми закону.

Делегування, як правило, передбачає передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Місцеві державні адміністрації мають право делегувати деякі з своїх повноважень представницьким органам місцевого самоврядування згідно з частиною 3 статті 143 Конституції України. Коли органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, делеговані їм місцевими державними адміністраціями, вони виступають від імені держави, а коли виконують власні функції – від власного імені (органи місцевого самоврядування мають всі ознаки юридичної особи (з теорії цивільного права це організаційна єдність, наявність відокремленого майна, виступ у цивільному обороті від свого імені, здатність нести самотійну майнову відповідальність та здатність бути позивачем або відповідачем в суді, арбітражному чи третейському суді)).

В Основному Законі України також зазначено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органам виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Водночас одним з основних принципів місцевого самоврядування в Україні є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах, визначених законодавством України. Цей принцип не повинен порушуватися «і тоді, коли орган місцевого самоврядування здійснює делеговані йому державою додаткові повноваження». У цьому разі він так само повинен мати свободу здійснювати їх з урахуванням місцевих умов; тобто стосунки органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій базуються на принципах автономності, коли це стосується виконання власних, самоврядних функцій та підконтрольності – коли здійснюються повноваження, делеговані державою.

Стаття 71 Закону України від 21.05.97 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування крім випадків виконання делегованих їм радам повноважень.

Витрати органів місцевого самоврядування на виконання повноважень, делегованих державою, відшкодовуються в повному обсязі - відповідну норму містить Конституція України: «Держава фінансує здійснення цих повноважень (повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування виконавчою владою - Н.М.) у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності». Отже, існує проблема обсягу та меж фінансового контролю з боку держави - контролю за ефективністю використання цих коштів. Зазначимо, що більшість провідних вчених вважають фінансовий контроль найефективнішим видом контролю центрального уряду за органами місцевого самоврядування – в Україні, як і в зарубіжних країнах, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, беручи участь у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів.

Ще один вид державного контролю, здійснення якого може істотно впливати на автономність діяльності органів місцевого самоврядування - адміністративний контроль (судовий контроль майже не застосовується в Україні, він є більш характерним для країн з англосаксонською системою права). Адміністративний контроль в Україні має здійснюватися згідно з європейськими стандартами – «таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти». Проте привести національне законодавство у відповідальність до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована 15 липня 1997 року, значно легше, ніж створити належні умови, щоб відповідні норми «працювали». У даному випадку ефективним є використання досвіду зарубіжних країн, які мали аналогічні проблеми – наприклад, у Федеративній республіці Німеччині наприкінці 70-х - початку 80-х років делеговані справи складали 80 – 90 процентів від загального обсягу справ, виконуваних громадами – фактично діяльність органів місцевого самоврядування знаходилася не просто під контролем адміністративного апарата земель, а під його безпосереднім

керівництвом.

Дослідники інституту державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відзначають, що на сучасному етапі головне завдання державного контролю – вплив на муніципалітети з метою забезпечення виконання передбачених законом суспільних завдань – замінюється спрямуванням можливостей державного контролю на забезпечення виконання директив, адресованих органам місцевого самоврядування. В зарубіжних країнах вчені все частіше доходять висновку, що надзвичайно велика кількість делегованих справ знижує незалежність муніципалітету та розробляють методи, щоб запобігти цьому. Досвід багатьох європейських країн може бути використано і в Україні, звичайно, з урахуванням розходження в правових системах, специфіки рівня економічного і соціального розвитку - адже ефективність порівняльного правознавства забезпечується подібністю базових демократичних принципів національних законодавств, з одного боку, формуванням у спільних інтересах загальноєвропейського правового простору - з іншого.

Терлецький Д.С.

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

РАЙОННІ РАДИ: НА РОЗДОРІЖЖІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Місцеві вибори 2020 року відбулися за умов асинхронної реформи: районний (субрегіональний) рівень адміністративно-територіального устрою України був змінений [1; 2], а відповідний рівень публічного управління – ні. Прийнятий із кричущою затримкою проект закону України № 3651-д від 06.10.2020 [3], розпорядчі акти Кабінету Міністрів України [4; 5], попри їхню значущість, лише ситуативно розв'язують у короткостроковій перспективі найбільш очевидні завдання.