

МІСЦЕ ТА РОЛЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Болдирєв С. В.

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
м. Харків, Україна*

Одним із основоположних конституційних принципів демократичної, правої держави, якою саме і проголошує себе Україна, є принцип поділу влади. Це означає, що в нашій країні існують незалежні одна від одної законодавча, виконавча, судова гілки (ст. 6 Конституції України), які взаємодіють між собою, завдяки чому забезпечується нормальне функціонування державного механізму в цілому. Додамо, що за допомогою розподілу влади правова держава організовується та діє правовими засобами. Для забезпечення дійсної незалежності потрібно, щоб кожна з гілок мала реальну можливість впливати на іншу. Саме тому на чолі кожної стоїть самостійний орган, що не дає можливості жодній з гілок влади узур-

пувати владні повноваження інших, тобто йдеться про дію системи стримань та противаг. Розглянемо кожен окремо.

До системи органів виконавчої влади України належать: Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади; центральні органи галузевої, міжгалузевої та функціональної компетенції – міністерства, державні комітети, інші центральні органи та відомства України; місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (далі – МДА).

За сутністю та змістом органи виконавчої влади України відрізняються від інших, передусім законодавчих і судових, саме своїм призначенням, змістом, суб'єктами, формами, способами і засобами здійснення своєї діяльності. Згідно з ч. 2 ст. 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Зокрема, органи виконавчої влади України забезпечують повсякденне всебічне керівництво господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами у масштабі країни.

Відносно новою інституцією в нашій державі є МДА. Із прийняттям 05.03.1992 р. Верховною Радою Закону України «Про представника Президента України» місцеві органи виконавчої влади, засновані на базі виконавчорозпорядчих органів районних та обласних рад, відокремлювалися від органів місцевого та регіонального самоврядування, насамперед, в особі представницьких органів. Це відокремлення було продиктоване необхідністю створення єдиної системи органів виконавчої влади на чолі з Президентом України, а також розмежування функцій і повноважень між МДА як органами держави та місцевим і регіональним самоврядуванням, яке стало самостійною формою реалізації публічної влади [8].

Згодом Указом Президента України від 14.04.1992 р. було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію (у ред. Указу Президента № 394 від 24.07.1992 р.) [2], в якому МДА визначалися як система органів державної виконавчої влади, які утворювалися відповідним представником Президента України або входили до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. МДА підпорядковувалися Президенту України, а також Кабінету Міністрів України з питань, що належали до його компетенції [5].

Слід зазначити, що практика запровадження МДА у 1992 – 1993 рр. спричинила певні проблеми, що пов'язані з «двовладдям», коли главі МДА активно протистояв голова відповідної місцевої ради. Так, фактично виконавча влада постала перед проблемою «двовладдя» на місцях [6]. До того ж поєднання самоврядування і МДА в областях і районах не передбачене чинною Конституцією. Звідси напрашується висновок про те, що запровадження інституту представників Президента було не своєчасним. Подвійна природа виконавчої влади в умовах змішаної форми правління «відривала» представників Президента від Кабінету Міністрів України, вплив уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабким, а Адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між МДА та Кабміном, що не дозволило побудувати дієву вертикальну структуру виконавчої влади [5].

Зміни, що відбулися 03.12.1994 р., а саме прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», спричинили скасування інституту представників Президента, інституту МДА.

Таке реформування місцевих органів влади і самоврядування, на наш погляд, продовжувало так звані «радянські» традиції і призупинило втілення в життя демократичних принципів поділу влади та розвитку інституту місцевого самоврядування. Із таким станом справ не погоджувалася наукова спільнота. Позиція вчених полягала в нагальності і необхідності відновлення такого інституту, як МДА, з одночасним наділенням голів державних адміністрацій контрольно-наглядовими функціями, що забезпечить їх ефективність у системі влади [7].

Відновлення системи МДА відбулося після укладення Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» 08.06.1995 р.

Пізніше було прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586 – XIV, яким нині регулюється діяльність МДА [1].

Так, згідно зі ст. 1 Закону: «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.» Як бачимо, МДА є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, які очолюються головами місцевих державних адміністрацій. За Концепцією [3] основними напрямками діяльності МДА законодавчо мають бути визначені такі: виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян та загальний нагляд за дотриманням Конституції та інших актів законодавства України; реалізація державних регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і соціальних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; розроблення проектів відповідних бюджетів, забезпечення їх виконання та звітування про виконання бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування, інше.

Проте, слід зауважити, що у зв'язку із розробленням проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. [4] інститут голів місцевих адміністрацій скасовується. Оперативне управління областями і районами передається обласним та районним виконавчим комітетам, які формуються радами відповідного рівня, що, у свою чергу, обираються громадами.

У цьому контексті слід додати, що з огляду на політичну ситуацію в Україні для того, щоб надійно застрахуватися (навіть певною мірою убезпечитися)

від використання існуючого широкого кола прав громад (як свідчать останні події, цим можуть скористатися для порушення суверенітету та територіальної цілісності) у районах та областях вводиться інститут префектів.

Процес призначення та звільнення префектів із посад буде відбуватися таким же чином, як зараз відбувається призначення голови держадміністрацій.

Від голів адміністрацій префекти відрізнятимуться значно меншим обсягом повноважень: жодним чином не будуть втручатися в оперативне управління; не будуть розпоряджатися грошовими потоками; не керуватимуть, а лише здійснюватимуть контрольні-наглядові функції; матимуть право припинити дію акта місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду.

Література:

1. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586 – XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

2. Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252: (у ред. Указу Президента від 24.07.1992 р. № 394/92). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/252/92>.

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04. 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

5. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: статус та організація діяльності: навч. посібник / О. І. Сушинський. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 112 с.

6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ: Юрінокм Інтер, 1998. – С. 166–167.

7. Кампо В. М. Реформи: принцип сполучених посудин / В. М. Кампо // Віче. – 1995. – № 6. – С. 17.

8. Плющ І. Влада представницька – влада виконавча / І. Плющ // Голос України. – 1992. – 13 черв. – С. 2–3.

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА КРАЇН ЄВРОПИ

ЦЕНТР ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ПРИ ЮРИДИЧНОМУ ФАКУЛЬТЕТІ

МАТЕРІАЛИ
МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ

**«РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ТА РОЗВИТОК
СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ:
ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ»**

22-23 квітня 2016 р.

м. Ужгород

УДК 340.11(477)(063)
ББК 67.9(4Укр)300я43
Р 45

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Бисага Ю.М., д.ю.н., професор (головний редактор); Алмаші М.М., к.ю.н., доцент; Белов Д.М., д.ю.н., професор; Булеца С.Б., к.ю.н., доцент; Гомонай В.В., к.ю.н., доцент; Греца Я.В., к.ю.н., доцент; Камні О.Ю., к.ю.н., доцент; Лазур Я.В., д.ю.н., професор; Митровка Я.В., к.ю.н., доцент; Палінчак М.М., к.і.н., доцент; Рогач О.Я., д.ю.н., професор; Рошканюк В.М., к.ю.н., доцент; Ступник Я.В., к.ю.н., доцент; Чечерський В.І., к.ю.н., доцент; Ченис О.І., к.ю.н., доцент.

Р 45 Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 22-23 квітня 2016 р. – Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. – 180 с.

ISBN 978-966-916-102-4

У збірнику представлено стислий виклад доповідей і повідомлень, поданих на міжнародну науково-практичну конференцію «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії», яка відбулася на базі юридичного факультету Ужгородського національного університету 22-23 квітня 2016 р.

**УДК 340.11(477)(063)
ББК 67.9(4Укр)300я43**

ISBN 978-966-916-102-4

© Інститут держави і права країн Європи
«Ужгородський національний університет», 2016
© Центр законотворчості при юридичному факультеті, 2016

ЗМІСТ

НАПРЯМ 1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Нормативно-правове регулювання інституту покарань на території Волинської губернії (1792-1917 рр.) Данилюк Ю. М.	8
До питання про місце медичного права у системі права України Дічко Г. О.	11
Становлення та розвиток державно-політичного устрою Республіки Польща (1918–1939 рр.) Лучаківська І. Л.	15
Європейський досвід формування правового регулювання інформаційного суспільства у дослідженнях українських вчених Ромащенко В. А.	18
Сучасні інформаційні технології в юридичній діяльності Рубанська А. А.	22

НАПРЯМ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Основи конституційного ладу України: сучасні концептуальні підходи Бєлов Д. М.	24
Місце та роль місцевих державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади в Україні Болдирєв С. В.	28
Надання безоплатної правової допомоги учасникам антитерористичної операції та внутрішньо переміщеним особам в Україні Джуська А. В.	32
Форми здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування Звіздай О. В.	35
Швейцарський ландсгемайнде як реліктова форма прямої демократії Куфтирєв П. В.	37
Окремі аспекти конституційно-правового регулювання взаємодії Президента України з Верховною Радою України Малишкіна Н. О.	40
Форми голосування в сучасних зарубіжних країнах Стешенко Т. В.	44
Форми здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду України Удалайський О. С.	47