

15. Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань : Наказ МВС від 28 квітня 2009 року № 181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0786-09/conv>.

16. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України : Наказ МВС від 2 грудня 2008 року № 638 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0137-09>.

17. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС від 10 жовтня 2004 року № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.

18. Про затвердження Інструкції про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України : Наказ МВС від 11 вересня 2001 року № 785 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1066-01/conv>.

ГЕОРГІЄВСЬКИЙ Ю. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник
(Головне управління юстиції
у Харківській області)

УДК 342.95

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена визначенню проблемних питань забезпечення ефективної структурної організації механізму застосування повноважень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах конституційно-правової реформи, а також обґрунтуванню шляхів їх вирішення. Окремо виділено проблему вдосконалення правового регулювання відносин між державою і бізнесом як перспективний напрям поживлення інвестиційного клімату в Україні.

Ключові слова: *структурна організація, повноваження, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.*

Статья посвящена определению проблемных вопросов обеспечения эффективной структурной организации механизма применения полномочий органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления в условиях конституционно-правовой реформ, а также обоснованию путей их решения. Отдельно выделена проблема совершенствования отношений между государством и бизнесом как перспективное направление улучшения инвестиционного климата в Украине.

Ключевые слова: *структурная организация, полномочия, органы государственной исполнительной власти, органы местного самоуправления.*



The article is devoted to determination of problem questions of ensuring the effective structural organization of the state and local self-government bodies' powers realization mechanism in the context of a constitutional and legal reform and to the justification of their solutions. Special attention is paid to problem of legal regulation improvement relative to relations between state and business as a promising direction of the investment climate in Ukraine improvement.

Key words: *structural organization, authority, of state executive power bodies, local self-government bodies.*

Вступ. Успішність проведення конституційно-правової реформи залежить від багатьох чинників, але значною мірою від системності реформування, що означає проведення необхідних для держави і суспільства перетворень, виходячи із особливостей історичного розвитку, ментальності народу, генезису політичних трансформацій та їх політико-правових наслідків, а також правової природи та специфіки публічно-управлінської діяльності, спрямованої на реалізацію конституційно-правових перетворень. Системність конституційно-правового реформування має ґрунтуватись на методології та похідних від неї конкретних питаннях методики здійснення. Методологія конституційно-правової реформи може ґрунтуватись на дедуктивному чи індуктивному методі або підході, а обрання одного з них безпосередньо визначає успішність конституційно-правової модернізації.

Так, дедуктивний підхід передбачає обрання певної вже наявної конституційної моделі розвитку держави та її наповнення певними принципами, інститутами, порядком функціонування інститутів та взаємодії між ними, виходячи переважно з політичних пріоритетів. Фактично побудова механізму держави та відповідних інститутів відбувається на державному рівні із подальшою розбудовою суб'єктів регіонального управління. Якщо говорити про індуктивний підхід до адміністративно-правового реформування у частині, що стосується організації механізму застосування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то слід зазначити, що вказаний підхід передбачає зміну напрямку трансформацій від «згори – до низу» на зворотній рух.

Якщо звернутись до генезису конституційних процесів в Україні, можна однозначно сказати про застосування дедуктивного підходу до конституційно-правових перетворень, оскільки Конституція України, прийнята у 1996 році, стала тим самим системоутворюючим началом формування і функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування. До прийняття Основного Закону в Україні такі інститути держави, як Рада національної безпеки і оборони України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, інститут імпичменту Президента України, не функціонували. Застосування дедуктивного підходу позначилось і на визначенні напрямів стратегічних перетворень у державній політиці та їх впровадженні у державний механізм функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування. Водночас застосування дедуктивного підходу не можна назвати продуктивним, що підтверджує нагальна потреба здійснення сучасної конституційно-правової модернізації.

За таких умов серед складових модернізації можна виділити структурну організацію механізму застосування повноважень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення ефективності якої дає змогу сформувати, принаймні на теоретичному рівні, уявлення про належну модель розподілу повноважень між зазначеними органами.

Змістовний аналіз поняття «компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» обумовлює звернення до доробку вчених-представників загальної теорії права – до праць С.С. Алексєєва, О.В. Зайчука, В.А. Козлова, І.Д. Левина, Н.М. Оніщенко, В.М. Хвостова, Г.Ф. Шершеневича та інших. Логічно пов'язаною із проблемою визначення змісту компетенції є проблема формування функцій держави, функцій державних органів, компетенції державного органу, яку аналізували В.Б. Авер'янов, М.В. Баглай,



Ю.Г. Барабаш, Ю.П. Битяк, Г. Бребан, Л.Р. Наливайко, Н.П. Орзіх, О.Ф. Скакун, О.В. Скрипнюк, С.Г. Стеценко, Т.Я. Хабрієва, В.Є. Чиркін, В.М. Шаповал та інші дослідники. Водночас сучасні тенденції державотворення визначають необхідність постійного оновлення положень правової доктрини, генезис якої передбачає врахування процесів, що відбуваються у державі, у постійному розвитку та конвергенції із суспільними потребами, визначаючи тим самим, історико-правове значення для подальших наукових розвідок.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні проблемних питань забезпечення ефективної структурної організації механізму застосування повноважень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах конституційно-правової реформи, а також в обґрунтуванні шляхів їх вирішення.

Результати дослідження. Найбільш складні питання конституційно-правової модернізації отримують висвітлення у правових позиціях Конституційного Суду України, що відображаються у мотивувальній та резолютивній частинах рішень і впливають не тільки на розвиток системи законодавства, а й на політико-правову сферу.

Звертаючись до правових позицій Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, слід виділити Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом [1], в якому надане офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України, де закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Стосовно місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 140 Конституції України), Конституційний Суд України у пункті 4 мотивувальної частини Рішення від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002) [2] зазначив, що питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття «територіальна громада», має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом.

У Рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [3] надано правову позицію відносно статусу Київської міської державної адміністрації та Київського міського голови. У підпункті 1.1 резолютивної частини зазначеного Рішення вказано, що Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

З наведених вище правових позицій Конституційного Суду України можна зробити такі висновки.

Ключовою і системоутворюючою засадою державності визнано народ як єдине джерело влади, у зв'язку з чим характер діяльності держави, її органів, посадових осіб є похідним від влади народу. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, громадяни чи їх об'єднання не можуть узурпувати державну владу. Місцеве самоврядування виступає формою самоорганізації людей, а право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення об'єктивується і нормативно закріплюється Основним Законом України та законами України. Статус міста Київ як столиці України та адміністративного центру Київської області визначає особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Київ, фактично поєднуючи виконавчі та самоврядні функції в управлінській діяльності Київської міської державної адміністрації.



Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р, яким затверджено план заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році [4], у частині, присвяченій засобам і способам реалізації стратегії децентралізації, передбачено заходи, спрямовані на формування самодостатніх громад. Наголошено на забезпеченні принципу, відповідно до якого на одній території існує не більше одного органу самоврядування одного рівня та повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад. Зазначено про запровадження зміни територіальних меж громад виключно з урахуванням попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад. Такі заходи передбачають розробку проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», а також проекту постанови Кабінету Міністрів України про затвердження методики формування спроможних територіальних громад з урахуванням вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

У чинному законодавстві відсутній спеціальний закон, яким би були урегульовані процедури змін меж адміністративно-територіальних одиниць. Більше того, виходячи з норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», примат прийняття рішення з питань адміністративно-територіального устрою надається обласним державним адміністраціям, що за умови недостатньої урегульованості гарантій місцевого самоврядування при вирішенні питання об'єднання територіальних громад вдається таким, що порушує частину 3 статті 140 Конституції України, згідно з якою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У контексті запровадження суспільного договору між владою, бізнесом та громадянським суспільством як головної передумови реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» слід вказати Закон України «Про державно-приватне партнерство» [5], прийнятий ще у 2010 році, тобто на п'ять років раніше за вказаний Указ Президента України, яким затверджено Стратегію. Порядок надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 279 [6] і передбачає регламентацію процедури надання відповідної підтримки.

Державно-приватне партнерство спрямоване на модернізацію взаємовідносин між державою і бізнесом та здійснюється з метою залучення інвестицій в економіку держави. Крім Закону України «Про державно-приватне партнерство», його окремі форми урегульовані Господарським кодексом України, рядом Законів України, а саме «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 року № 1039-XIV, який регулює відносини, що виникають у процесі укладення, виконання та припинення дії угод про розподіл продукції щодо пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; «Про концесії» від 16 липня 1999 року, який діє в редакції від 8 липня 2011 року, визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна з метою підвищення ефективності його використання і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах); «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 року, який діє в редакції від 15 січня 2009 року № 891-VI, визначає особливості будівництва та / або експлуатації автомобільних доріг загального користування на умовах концесії; «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21 жовтня 2010 року № 2624-VI, яким передбачено спрощений порядок передачі в оренду чи концесію зазначених об'єктів, встановлення умов захисту капіталовкладень приватного інвестора [7].

Таким чином, правове регулювання державно-приватного партнерства характеризується складністю, а прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» не вирішує проблеми оптимізації правового регулювання зазначених відносин. Складність і відсутність системності правового регулювання державно-приватного партнерства та відсутність прозорості реалізації відповідних проектів не дають змоги ефективно здійснювати



таке партнерство, незважаючи на його перспективність як форми взаємовідносин між державою і бізнесом.

Отже, держава запроваджує більш гнучкі форми взаємодії із бізнесом. Хоча Закон України «Про державно-приватне партнерство» і спрямований на стимулювання інвестиційної діяльності шляхом унормування, принаймні у загальних межах взаємодії державних і приватних партнерів, проте стан правового регулювання відповідних відносин далекий від досконалого і характеризується складністю, наявністю значної кількості спеціальних законів. Для вдосконалення правового регулювання доцільно передбачити зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство», якими необхідно закріпити правило переважного застосування спеціальних законів над зазначеним Законом у випадку регламентації одних і тих же відносин, за винятком визначення Законом України «Про державно-приватне партнерство» більш сприятливого для приватного партнера режиму реалізації проекту державно-приватного партнерства. Також не сприяє поживленню державно-приватного партнерства фактична відсутність прозорості відповідних процедур його реалізації. Вказане підтверджується, зокрема, відсутністю офіційної систематизованої інформації щодо державно-приватного партнерства.

Висхідним началом організації механізму застосування повноважень органами місцевого самоврядування виступають їх функції, у яких відтворено правову природу місцевого самоврядування, призначення і місце органів місцевого самоврядування в діяльності щодо забезпечення сталого високого рівня соціально-економічного розвитку певних територій за умови гарантування демократії, прав і свобод населення, що проживає у їх межах.

Найбільша кількість дискусій серед вчених виникає щодо визначення «питань місцевого значення» (П.Б. Біленчук, В.М. Кампо, А.А. Коваленко, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний та ін.). І.В. Дробуш, узагальнюючи думки вчених та аналізуючи чинне законодавство, виділяє політичну, економічну, соціальну, екологічну, зовнішньоекономічну, оборонну функції місцевого самоврядування із відповідним виділенням кола «питань місцевого значення» [8, с. 34–47]. В цілому не виступаючи проти змісту положень, обґрунтованих вченим, вважаємо за доцільне зазначити, що у них відображено фактичний стан справ та здійснено систематизацію встановлених чинним законодавством повноважень органів місцевого самоврядування у певні функції.

Якщо звернутись до теоретичних напрацювань, присвячених діяльності місцевих державних адміністрацій, то можна сказати про аналогічний характер наукових висновків. Так, функціями місцевої державної адміністрації називають правозастосовну (виконавчо-розпорядчу), нормотворчу (у межах компетенції), забезпечувальну, організаційну, контрольно-наглядову, координаційну та інформаційну функції (М.М. Добкін) [9, с. 82]. Однак перелічені функції не відображають специфіку діяльності місцевої державної адміністрації, адже вони характерні для органів виконавчої влади незалежно від специфіки і меж застосування повноважень.

Однак, якщо виходити з правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 18 червня 2002 року №12-рп/2002 у справі про об'єднання територіальних громад [2], то можна побачити, що до функцій органів місцевого самоврядування слід віднести основні напрями їх діяльності щодо вирішення питань місцевого значення, які здійснюються територіальними громадами і спрямовані на забезпечення вирішення таких питань.

Реалізація вказаного підходу передбачає вирішення двох взаємопов'язаних наукових завдань: встановлення кола «питань місцевого значення» та формування відповідних функцій з урахуванням визначеного об'єкта. При цьому можна передбачити поділ функцій на дві групи: загальні і спеціальні. Загальні функції – це ті, які характерні для управлінської діяльності (організація, планування, контроль, кадрове забезпечення, інформаційне забезпечення, матеріально-технічне забезпечення тощо). Стосовно ж спеціальних функцій, то вони мають бути, з одного боку, похідними від загальних, а з іншого боку, до їх кола мають входити функції, характерні тільки для органів місцевого самоврядування.

Функції органів виконавчої влади мають бути визначені, виходячи зі спроможності реалізації виконавчої влади на певному рівні управлінської діяльності. Зрозуміло, що за та-



ким підходом визначення кола функцій об'єктивується суспільно-політичними процесами. За таких умов можна передбачити звуження кола функцій органів виконавчої влади та розширення кола функцій органів місцевого самоврядування.

Формування моделі організаційних перетворень на засадах принципу децентралізації передбачає не тільки гуманізацію і демократизацію взаємовідносин між публічними інститутами і суспільством, особливо на регіональному (місцевому) рівні, але й формування дієвого державного, зокрема фінансового, контролю з метою запобігання проявам корупції. На сьогодні ж не відпрацьовані концептуальні підходи до формування єдиної системи фінансового контролю, які могли би бути закріплені у рамковому законі.

Формування функцій управління в діяльності органів місцевого самоврядування обумовлює необхідність реформування органів виконавчої влади з позицій врахування вимог принципу децентралізації. На думку В.Б. Авер'янова, В.А. Дерезь, А.А. Пухтецької, таке врахування можливе у напрямі використання поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади. Вчені підкреслюють, що такий підхід сприятиме приведенню правового статусу центральних органів виконавчої влади до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій країн-членів ЄС, де реалізація принципу децентралізації отримує додатковий аспект тлумачення – як принцип децентралізованого прийняття рішень національними публічними адміністраціями. При цьому підкреслено необхідність надання послуг на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів послуг [10, с. 42–43].

Висновки. Проведений аналіз актуальних питань правового регулювання діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування свідчить про необхідність визначення стратегії організаційних перетворень. Застосування індуктивного підходу до адміністративно-правового реформування організації механізму застосування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є основою зміни напрямку організаційних трансформацій від «згори – до низу» на зворотній рух шляхом реалізації двох етапів: 1) здійснення методологічного критичного аналізу наявного масиву законодавства у системному зв'язку із сучасними політико-правовими та соціальними процесами та визначення колізій і прогалин, які потребують першочергового усунення; 2) формування загальної концепції реформаторських перетворень, яка узгоджується із напрямками конституційного розвитку держави. У такому контексті слід враховувати не тільки примат місцевого самоврядування при вирішенні «питань місцевого значення», але й правову природу виконавчої влади як методологічну основу, покладену у формування моделі перерозподілу компетенції. Окремо слід виділити проблему вдосконалення правового регулювання відносин між державою і бізнесом як перспективний напрям пошуків інвестиційного клімату в Україні, що потребує також вирішення питання про перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як суб'єктів державно-приватного, оформлення системи взаємної відповідальності держави і бізнесу, створення запобіжників проти монополізації важливих для розвитку держави сфер економічної діяльності.

Список використаних джерел:

1. У справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 605.

2. У справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад): Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 26. – Ст. 1233.



3. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) : Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52 (частина 1). – Ст. 2829.

4. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 17 серпня 2015 року.

5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

6. Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 279 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 21. – Ст. 882.

7. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : Аналітична записка // Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816>.

8. Дробуш І.В. Функції місцевого самоврядування в Україні : [моногр.] / І.В. Дробуш. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.

9. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : [моногр.] / М.М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2012. – 567 с.

10. Організація виконавчої влади потребує реформування / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька] // Право України. – 2009. – № 12. – С. 39–45.

