

центрального рівня закріпити право видавати нормативно-правові акти, дія яких стосується прав, свобод та обов'язків громадян, недержавних установ, підприємств та організацій.

Література

1. Коваленко А.А. Сильна виконавча влада і ефективна державна політика: проблеми взаємозумовленості // Права держава: Щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2004. – Вип. 15. – С. 289-302.
2. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні: Наук. доп. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2006. – 48 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 року № 514-V.
4. Скрипнюк О.В. Державна політика: аналіз деяких методологічних засад та підходів до дослідження проблеми / Нац. ун-т «Острозька академія» // Наук. зап. – Острог, 2004. – Вип. 5. – С. 123-131. – (Сер.: Право).
5. Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади: Проект Закону України від 27.10.2006 року № 2335-1 // <http://portal.rada.gov.ua>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 2 березня 1999 року № 2-рп/99 у справі про комунальні послуги (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини).
7. Рішення Конституційного Суду України у справі про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги від 10 лютого 2000 року № 2-рп/2000.
8. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
9. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII.
10. Коліушко І., Тимощук В. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів // Право України. – 2000. – № 2. – С. 10-13.

УДК 352.07.001.73(477)

С.О. Чикурлій

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

При визначенні основних напрямів реформування місцевих державних адміністрацій в Україні важливо взяти до уваги факт органічного поєднання реформування системи місцевих державних адміністрацій із реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, оскільки *метою реформування* місцевих органів виконавчої влади є сприяння розвитку місцевого самоврядування [2, с. 21]. Під час реалізації реформи місцевих державних адміністрацій перед державою стоїть важливе завдання: з одного боку сприяти наповненню реальним змістом місцеве самоврядування в Україні, як того вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, з іншого – гарантувати територіальну цілісність країни та забезпечити інтегрованість державного управління на місцях. А тому саме *ефективне сполучення та взаємодія виконавчої влади із місцевим самоврядуванням слід визнати головним напрямом реформування місцевих державних*

адміністрацій, який, у свою чергу, обумовлює інші основні напрями даного реформування.

У рамках різних моделей реформування системи місцевих органів публічної влади нижче пропонуються такі бачення позиції місцевих державних адміністрацій у даній системі.

Моделлю побудови системи органів публічної влади на місцях, яка в загальних рисах спирається на досвід Польщі (укрупнення громад), передбачається запровадження двох рівнів місцевого самоврядування: основний рівень територіальних громад (міста та об'єднання сільських громад з населенням не менше 5 тис.) та рівень району (280 районів та 70 міст-районів з населенням не менше 70 тис.) як допоміжний рівень самоврядування громад. Відповідно, у сільських районах будуть створені виконавчі органи районних рад та поступово ліквідовані районні державні адміністрації. Щоправда, на рівні району діятимуть, у разі потреби, окремі районні підрозділи обласних державних адміністрацій. Згідно з даною моделлю передбачається також запровадження рівня регіонального самоврядування (Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь), що обумовить створення виконавчих органів обласних рад та змінить статус обласних державних адміністрацій, які будуть збережені та забезпечуватимуть єдність реалізації державної влади в регіонах шляхом контролю та координації обласних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Моделю побудови системи органів публічної влади на місцях, яка враховує досвід Франції в територіальній організації виконавчої влади (розукрупнення районів), передбачає: запровадження базового рівня місцевого самоврядування – рівня міста-району, району (міста і сільські райони з населенням не менше 10 тис.); запровадження такого проміжного рівня управління місцевими справами, як округ (150 округів із населенням у середньому 250 тис., крім великих міст із більшим населенням), де поряд із окружною радою, яка буде реалізовувати незначний обсяг повноважень, діятимуть окружні державні адміністрації та окружні підрозділи міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. Пояснюючи логіку створення подібного проміжного рівня управління місцевими справами, Торбйорн Ларссон зазначає: «Проміжний рівень розглядається як частина ієрархічного ланцюга, в якому він є інструментом центральної влади для контролю місцевого самоврядування» [4, с. 12]. Передбачається також запровадження рівня регіонального самоврядування (Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь), що обумовить створення виконавчих органів обласних рад та ліквідацію обласних державних адміністрацій. На даному рівні діятимуть також обласні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У разі вибору даної моделі побудови системи місцевих органів публічної влади можливо говорити про укрупнення областей і скорочення їх кількості приблизно до 15 регіонів, враховуючи досвід Франції: запровадження регіонів з метою позбавлення економічного розвитку.

Отже, одним з напрямів реформування місцевих державних адміністрацій необхідно визначити забезпечення найбільш ефективної позиції місцевих державних адміністрацій у системі місцевих органів публічної влади.

Незважаючи на різну трактовку позиції місцевої державної адміністрації в системі місцевих органів публічної влади, прихильники тієї чи іншої моделі єдині в розумінні сутності статусу місцевої державної адміністрації. Як справедливо зазначено в Науковій доповіді Відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України: «На рівні областей доцільно зберегти державні адміністрації, залишивши за ними переважно контрольні і певні координаційні повноваження щодо діючих на території області територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади» [1, с. 14]. Отже, місцева державна адміністрація повинна трансформуватись у координаційно-наглядний орган виконавчої влади префекторального типу з відповідним обсягом повноважень для представництва інтересів держави в регіонах [2, с. 21]. Щоправда, зберігаються різні погляди в питанні обсягу повноважень місцевої державної адміністрації. Зокрема, не можемо погодитись із запропонованою законопроектом «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 0900, у парламенті попереднього скликання був під реєстраційним номером 3207-1) редакцією норми статті 119 Конституції України, згідно з якою повноваження місцевих державних адміністрацій обмежуються здійсненням контролю за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади та здійсненням взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Перспективи посилення місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування дійсно диктують потребу трансформації місцевих державних адміністрацій у контролюючі інстанції, однак із значно більшими повноваженнями, зокрема із повноваженнями щодо контролю законності рішень та актів органів місцевого самоврядування.

Відповідно, одним із напрямів реформування місцевих державних адміністрацій слід визнати визначення найбільш оптимального обсягу та характеру повноважень обласних (окружних) державних адміністрацій.

Не менш важливими ніж питання характеру та обсягу компетенції є питання реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій. Теоретична позиція, відповідно до якої «владні повноваження місцевої державної адміністрації реалізуються одноособово їх керівниками – головами» [3, с. 278], отримала своє відображення в Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Проте саме в основі нормативно-правового регулювання статусу голів місцевих державних адміністрацій досі лежить створена в чинному законодавстві України доктринальна колізія, згідно з якою: з одного боку, голови місцевих державних адміністрацій характеризуються статусом державних службовців (пункт 7 частини першої та пункт 2 частини другої статті 9, статті 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), з іншого – передбачений статтею 118 Конституції України та частиною третьою

статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» порядок їх призначення, відповідальності та звільнення не відповідає даному статусу і носить політико-правовий характер. Дана обставина, фактично, обумовила існування конфлікту між різними елементами конституційної системи стримувань і противаг – між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, між Президентом України та місцевими радами з приводу впливу на голів місцевих державних адміністрацій.

Обумовлена ознаками політичності суперечливість статусу голів місцевих державних адміністрацій обумовлює такий напрям реформування місцевих державних адміністрацій, як конкретизація статусу голів місцевих державних адміністрацій.

У залежності від вибору моделі побудови системи місцевих органів публічної влади зазначена конкретизація може відбуватись за нижченаведеними алгоритмами.

При запровадженні моделі побудови системи місцевих органів публічної влади, яка в загальних рисах спирається на досвід Польщі, слід зберегти передбачений статтею 118 Конституції України механізм призначення, відповідальності та звільнення голови обласної державної адміністрації та законодавчо закріпити віднесення посади голови обласної державної адміністрації до політичних посад. Оскільки голова обласної державної адміністрації, зважаючи на характер його компетенції, повинен характеризуватись статусом політичного провідника єдиної державної політики в регіоні, яким, по суті, буде визнана область. При запровадженні моделі побудови системи місцевих органів публічної влади, яка враховує досвід Франції, посади голів окружних державних адміністрацій доцільно віднести до посад державної служби. Відповідно, демонстражу вимагає весь конституційно передбачений механізм призначення, відповідальності та звільнення голови місцевої державної адміністрації. Даний механізм повинен бути замінений передбаченими Законами України «Про окружні державні адміністрації» та «Про державну службу» процедурами призначення на конкурсній основі, відповідальності та звільнення голови окружної державної адміністрації.

Із статусом голови місцевої державної адміністрації тісно пов'язане питання підпорядкування місцевої державної адміністрації. Оскільки місцева державна адміністрація є єдиноначальним органом виконавчої влади, то передбачена нормою частини п'ятої статті 118 Конституції України відповідальність голови місцевої державної адміністрації як перед Президентом України, так і перед Кабінетом Міністрів України, по суті, закладає основи подвійної підпорядкованості місцевої державної адміністрації. Даний факт негативно впливає на інтегрованість всієї системи органів виконавчої влади України, якість місцевого державного управління та надання публічних послуг населенню.

Відповідно, одним із напрямів реформування місцевих державних адміністрацій слід визначити послідовне забезпечення підпорядкування місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України.

У разі запровадження окружних державних адміністрацій таке забезпечення відбудеться внаслідок віднесення посад голів окружних державних адміністрацій

до посад державної служби. При істотному реформуванні обласних державних адміністрацій та віднесенні посад їхніх голів до політичних посад повноваження Президента України щодо призначення, відповідальності та звільнення голів обласних державних адміністрацій повинні бути чітко деталізовані в законі. Така деталізація знівелює абсолютну довільність дій глави держави щодо голів обласних державних адміністрацій та чітко обумовить підпорядкування обласних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України. У даному контексті також доцільно ліквідувати повноваження обласних рад та не наділяти повноваженнями окружні ради щодо винесення вотуму недовіри голові обласної (окружної) державної адміністрації, що посприяє послідовному закріпленню підпорядкованості обласної (окружної) державної адміністрації Кабінету Міністрів України.

Література

1. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні / За заг. ред. В.Б. Авер'янова: Наук. доп. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. – 48 с.
2. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук. – К., 2005. – 192 с.
3. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.
4. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К.: К.І.С., 2003. – 346 с.

УДК 351.74(477)

В.В. Копоньов

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, що супроводжується прийняттям численних управлінських рішень, досить часто пов'язана з обмеженням прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у зв'язку з чим проблеми правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень у цій діяльності потребують детального аналізу.

Під правовим забезпеченням у суспільстві зазвичай розуміють: визначення поведінки людей та їх колективів; надання цій поведінці певного спрямування і розвитку; введення її в певні межі; вплив на суспільні відносини за допомогою правових норм; юридичний вплив на поведінку фізичних та юридичних осіб [1; 2]. Правове забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ є одним із найбільш дієвих та ефективних засобів виконання поставлених перед системою цих органів завдань щодо захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із правопорушеннями,