

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

ПРО ГАРАНТІЇ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ФУНКЦІЙ З МЕТОЮ НАЛЕЖНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ТА ГАЛУЗЕВОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

ABOUT GUARANTEES OF FUNCTIONS EXECUTION BY LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN ORDER TO APPROPRIATE ORGANIZATION OF TERRITORIAL AND SECTORIAL REGION MANAGEMENT

Анпілогов О.В.,
кандидат юридичних наук,
докторант

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено формуванню системи гарантій здійснення місцевими органами виконавчої влади функцій, що спрямовані на організацію територіального та галузевого управління регіоном. Сформульовано гарантії діяльності місцевих державних адміністрацій, що випливають з норм профільного закону. Здійснено критичний аналіз чинного законодавства, норми якого регулюють правовий статус місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади. Доведено наявність недоліків чинного законодавства та вказано на необхідність першочергового визначення стратегії децентралізації та нормативного закріплення відповідної моделі, яка є висхідною для визначення функцій і компетенції місцевих органів виконавчої влади.

Ключові слова: організація територіального та галузевого управління, місцеві органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, гарантії, регіон.

Статья посвящена формированию системы гарантий осуществления местными органами исполнительной власти функций, направленных на организацию территориального и отраслевого управления регионом. Сформулированы гарантии деятельности местных государственных администраций, которые вытекают из норм профильного закона. Осуществлен критический анализ действующего законодательства, нормы которого регулируют правовой статус местных государственных администраций и иных местных органов исполнительной власти. Доказано наличие недостатков действующего законодательства и указана необходимость первоочередного определения стратегии децентрализации и нормативного закрепления соответствующей модели, которая является исходной для определения функций и компетенции местных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: организация территориального и отраслевого управления, местные органы исполнительной власти, местные государственные администрации, гарантии, регион.

The article is devoted to formation of system of guarantees for the local Executive bodies' functions to improve the region territorial and sectorial management organization. The local state administrations activity guarantees, which are derived from the relevant law norms are formulated. There carried out critical analysis of the current legislation, the rules of which govern local state administrations and other local authorities legal status. Current legislation shortcomings are proven and there indicated the need for priority determination of the decentralization strategy and the regulatory consolidation of the corresponding model, which is the source for determination of local Executive authorities functions and competence.

Key words: organization of territorial and sectorial administration, local executive authorities, local state administration, guarantees, region.

Постановка проблеми. В Україні та на пострадянському просторі проблема вдосконалення територіального і галузевого управління позначається на розподілі компетенції між органами виконавчої влади на регіональному рівні та органами місцевого самоврядування.

Конституційні засади територіальної організації управління регіоном закріплені, зокрема, нормами ст.ст. 118, 119 Конституції України [1], в яких визначено основи здійснення виконавчої влади на регіональному і місцевому рівнях, зміст діяльності місце-

вих державних адміністрацій, їх взаємовідносини із органами виконавчої влади з питань регіонального управління. Гарантування реалізації вказаних норм Конституції України створює умови здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території.

Реалізація приписів Конституції безпосередньо зачіпає складну системну проблему формування ефективної територіальної організації влади, адже зміст і характер взаємовідносин між органами виконавчої влади на відповідній території, а також із

органами місцевого самоврядування, межі компетенції цих органів впливають на рівень соціально-економічного розвитку регіону, добробуту населення. Разом з тим, за останні 20 років суттєвих зрушень у напрямку гарантування ефективності регіонального управління, вдосконалення правового регулювання відносин у сфері діяльності суб'єктів організації управлінської діяльності не відбулось. Про вказане побічно свідчить прийняття у травні 2013 р. Указу Президента України № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» [2], який був прийнятий з метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території, а згодом втратив чинність.

Таким чином, виникає необхідність додаткового аналізу питання про гарантії здійснення місцевими органами виконавчої влади функцій з метою належної організації територіального та галузевого управління.

Стан дослідження. Серед наукових робіт, які стосуються оптимізації управлінської діяльності на регіональному рівні, можна відзначити роботи вчених у галузі державного управління, зокрема В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла [3], О.Б. Коротича [4], С.А. Романюка [5] та інших. У наукових дослідженнях із галузевих юридичних наук зазначена проблема була проаналізована переважно вченими у галузі конституційного права (А.М. Онупрієнко [6] та інші), адміністративного права (Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан [7], М.М. Добкін [8] та інші). Саме у роботі М.М. Добкіна були піддані аналізу повноваження місцевих державних адміністрацій, однак проблема гарантії їх реалізації залишилась поза увагою дослідника. Вказане стосується також наукового доробку Ю.В. Георгієвського [9] та І.Л. Райніна [10].

Мета статті полягає у визначенні та загальній характеристиці гарантії здійснення місцевими органами виконавчої влади функцій, що спрямовані на організацію територіального та галузевого управління регіоном.

Викладення основного матеріалу. Звернення до чинного законодавства дозволяє виділити окремі гарантії законності діяльності місцевих державних адміністрацій, що впливають із Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV [11]: а) нормативно-правове забезпечення передачі повноважень органів виконавчої влади вищого рівня місцевим державним адміністраціям; б) заборона порушення вимог законодавства щодо процедур кадрових призначень на керівні посади до територіальних органів виконавчої влади; в) взаємодія з органами прокуратури, правоохоронними органами з питань забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян; г) здійснення державного контролю за законністю реалізації компетенції.

Виділені гарантії стосуються не тільки діяльності місцевих державних адміністрацій, але й більшою мірою спрямовані на налагодження взаємодії між

місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади, які реалізують повноваження на рівні відповідної території, а також суб'єктами правоохоронної діяльності та прокуратурою. Проте, звернення до чинного законодавства, норми якого регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій, свідчить про існування прогалин, наявність яких не дозволяє належним чином реалізувати перелічені гарантії. Вказане стосується контрольних повноважень, взаємодії з органами прокуратури, правоохоронними органами, координації з боку голів місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Так, наприклад, реалізація останньої гарантії передбачає прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акту, яким є постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2013 р. № 667 «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань» [12]. Аналіз приписів цієї Постанови свідчить про те, що основними формами координації є: погодження (стосуються кадрових питань та планів роботи); заслуховування звітів (інформації); включення до складу допоміжних органів (консультативних, дорадчих та інших) керівників територіальних органів; проведення спільних засідань та спільних заходів; обмін інформацією, в тому числі – щодо стану дотримання виконавської дисципліни; подання пропозицій.

Такі форми координації певною мірою дозволяють упорядкувати взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та іншими органами виконавчої влади на відповідній території. Проте їх належна реалізація передбачає нормативне закріплення юридичних наслідків здійснення відповідних заходів, доповнення охоронними нормами, що, у свою чергу, потребує внесення змін до законодавства, в тому числі – юрисдикційного. Також визначені форми координації потребують доповнення, зокрема, такими як:

- участь у засіданнях колегій територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань, що стосуються основних напрямків їх діяльності (зокрема – заслуховування звітів про роботу за відповідний період, визначення пріоритетних завдань тощо);

- проведення міжвідомчих нарад щодо погодження питань територіального розвитку, які контролює місцева державна адміністрація;

- здійснення координації виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади державних цільових програм на відповідній території, у тому числі – шляхом видання розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій з цих питань;

- проведення за напрямками, за якими місцева державна адміністрація здійснює державний контроль, перевірок додержання територіальними орга-

нами центральних органів виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, чинного законодавства, порядок яких доцільно визначити окремою постановою Кабінету Міністрів України;

– погодження проектів нормативно-правових актів територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань, що відносяться до напрямків, за якими місцева державна адміністрація здійснює державний контроль.

Також доцільно передбачити обов'язок місцевих державних адміністрацій щодо внесення на розгляд обласних і районних рад розроблених територіальними органами центральних органів виконавчої влади регіональних програм розвитку. Реалізація цього обов'язку сприятиме виконанню покладених на місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади завдань.

Зовсім нерегульованими залишаються повноваження місцевих державних адміністрацій, які стосуються здійснення контрольної діяльності та взаємодії із органами прокуратури, правоохоронними органами.

Право здійснювати перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності та підпорядкування встановлено ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. Разом з тим, чинне законодавство не передбачає: конкретні підстави здійснення місцевими державними адміністраціями контролю; форми проведення контрольних дій; процедури контрольної діяльності; взаємодію із правоохоронними органами під час здійснення контрольної діяльності; форми рішень, які приймаються за результатами контролю; юридичні наслідки їх прийняття. Слід врахувати і ту обставину, що належна урегульованість контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій означає необхідність внесення змін до законодавства, яке регламентує діяльність правоохоронних органів, прокуратури у частині, що стосується реагування на контрольні дії місцевих державних адміністрацій – Законів України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII, «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, «Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України» від 07 березня 2002 р. № 3099-III, до Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI, Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI та інших законодавчих актів.

Вдосконалення правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій передбачає внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-

VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. Вказане стосується питань передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, у тому числі – повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями. При цьому логічно виникає питання, які саме повноваження мають бути предметом передачі, якими мають бути процедури передачі повноважень, актом якої форми та юридичної сили мають бути закріплені рішення про передачу повноважень та факт передачі повноважень.

Слід окремо зазначити про те, що процедури передачі повноважень пов'язані із децентралізацією системи державного управління, що передбачає вирішення стратегічного завдання щодо визначення напрямків децентралізації. Цьому має передувати глибокий аналіз таких питань, як: стан розвитку регіональної економіки та виявлення потенційних можливостей її розвитку; ефективність реалізацій функцій місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади щодо управління соціально-економічним розвитком на відповідній території; аналіз якості системи обміну інформацією між місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади на відповідній території та ін.

Висновки. Гарантування здійснення місцевими органами виконавчої влади як суб'єктів територіальної організації управління регіоном означає створення належних умов їх функціонування. У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» визначено окремі гарантії законності діяльності місцевих державних адміністрацій, які більшою мірою стосуються питань взаємодії між місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади, які реалізують повноваження на рівні відповідної території, а також суб'єктами правоохоронної діяльності та прокуратурою. Аналіз чинного законодавства дозволив виявити прогалини, наявність яких не дозволяє належним чином реалізувати місцевими державними адміністраціями гарантії, зокрема – здійснення контролю, взаємодію з органами прокуратури, правоохоронними органами, координацію з боку голів місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Стосовно інших місцевих органів виконавчої влади, правове регулювання їх статусу потребує вдосконалення. Серед умов функціонування місцевих органів виконавчої влади доцільно вказати, насамперед, про визначеність стратегії децентралізації та нормативне закріплення відповідної моделі. Така модель є висхідною для визначення функцій і компетенції місцевих органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (01 жовтня 2010 р.). – Ст. 2598.

2. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 14 (31 травня 2013 р.). – ст. 475.
3. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / За заг. ред. В.С. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
4. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : [моногр.] / О.Б. Коротич. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
5. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості : [моногр.] / Романюк С.А. – К.: УАДУ, 2001. – 112 с.
6. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: автореф. дис.к.ю.н. : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / А.М. Онупрієнко // Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
7. Державне управління в умовах адміністративної реформи: наук. видання / за заг. ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан. – К.: Ін Юре, 2002. – 95 с.
8. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : [моногр.] / М.М. Добкін. – Х.: Золота миля, 2012. – 567 с.
9. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування / Георгієвський Ю.В. – К.: Логос, 2015. – 345 с.
10. Райнін І.Л. Управління розвитком регіону: адміністративно-правові засади / І.Л. Райнін. – Х.: Золота миля, 2015. – 377 с.
11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21 (28 травня 1999 р.). – ст. 190.
12. Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань: постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2013 р. № 667 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 73 (01 жовтня 2013 р.). – ст. 2677.

УДК 355.272(477)

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРУШЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ВІЙСЬКОВОГО ОБЛІКУ ВІЙСЬКОВОЗОВ'ЯЗАНИМИ У ПРОЦЕСІ МОБІЛІЗАЦІЇ

PROBLEM QUESTIONS OF THE LEGAL ADJUSTING OF VIOLATION OF PROCEDURE OF MILITARY ACCOUNT LIABLE FOR MILITARY SERVICE IN THE PROCESS OF MOBILIZATION

Братковський В.М.,
*аспірант кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Визначено проблемні питання щодо порушення процедури військового обліку військовозобов'язаними у процесі мобілізації. Доведено, що розміри штрафів, які передбачені Кодексом України за адміністративні правопорушення у сфері військового обліку, у сучасних умовах є занадто «демократичними», про що свідчить наведення статистичних даних, які вказують про недобір військовозобов'язаних на мобілізацію. Запропоновано внести зміни до ст. ст. 210, 2113 Кодексу України про адміністративні правопорушення та до ст. 37 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» для вирішення проблемних питань на законодавчому рівні.

Ключові слова: мобілізація, військовий облік, військовозобов'язані, адміністративна відповідальність, проживання, вручення.

Определены проблемные вопросы нарушения процедуры воинского учета военнообязанных в процессе мобилизации. Доказано, что размеры штрафов, предусмотренных Кодексом Украины об административных правонарушениях в сфере военного учета, в современных условиях являются слишком «демократическими», о чем свидетельствует приведение статистических данных, указывающих на недобор граждан на мобилизацию. Предложено внести изменения в ст. ст. 210, 2113 Кодекса Украины об административных правонарушениях и в ст. 37 Закона Украины «О воинской обязанности и военной службе» для решения проблемных вопросов на законодательном уровне.

Ключевые слова: мобилизация, воинский учет, военнообязанные, административная ответственность, проживание, вручения.

The identified problematic issues regarding violations of procedures of military records military service in the mobilization process. It is proved that the fines stipulated by the Code of Ukraine on administrative offences in the field of military accounting in modern conditions is too “democratic”, as evidenced by the guidance of statistics that indicate