

О.С. ДУДЧЕНКО. ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

Досліджено правові засади створення й функціонування консультативно-дорадчих органів місцевих державних адміністрацій в Україні, а також проаналізовано їхні повноваження, структуру та форми діяльності.

Ключові слова: *колегія, колегіальність, єдиноначальність, консультативно-дорадчі органи, місцева державна адміністрація.*

Исследованы правовые основы создания и функционирования консультативно-совещательных органов местных государственных администраций в Украине, а также проанализированы их полномочия, структуру и формы деятельности.

Ключевые слова: *коллегия, коллегиальность, единоначалие, консультативно-совещательные органы, местная государственная администрация.*

The article is devoted legal grounds of formation and functioning of the consultative-deliberative bodies of local state administrations in Ukraine, and analyzed their powers, structure and forms of activity.

Key words: *a board, collective leadership, autocracy, consultative-deliberative bodies, the local state administration.*

У сучасних умовах дослідження організаційно-правових проблем функціонування консультативно-дорадчих органів місцевих державних адміністрацій має важливе значення, оскільки їх удосконалення підвищить результативність діяльності всієї системи органів виконавчої влади України. Правовий статус консультативно-дорадчих органів місцевих державних адміністрацій незалежної України є мало дослідженим. Окремі аспекти даного питання розглядалися в працях В.С. Журавського, В.С. Калиновського, А.М. Колодія, В.М. Князева, Ю.П. Лебединського, А.Ю. Олійника, Н.Р. Нижник, В.О. Серьогіна, С.Г. Серьогіної, В.І. Тимцуника, О.Н. Ярмиша, В.А. Яцюка¹ та інших науковців. Проте в зазначених працях аналіз особливостей створення та діяльності консультативно-дорадчих органів місцевих державних адміністрацій України мав вибірковий, несистемний характер і здійснювався в контексті розгляду структури і повноважень місцевих державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації є територіальними органами виконавчої влади загальної компетенції та становлять основу цієї гілки влади на місцях. Консультативно-дорадчі органи місцевих державних адміністрацій функціонують згідно з Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої адміністрації» від 2 жовтня 2003 р. № 1569 (Далі – Положення...2003 р.), Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» 11 грудня 1999 р. № 2263, регламентами відповідних місцевих державних адміністрацій, а також положеннями про відповідні консультативно-дорадчі органи.

© ДУДЧЕНКО Оксана Сергіївна – асистент кафедри права та методики викладання історико-правознавчих дисциплін Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

Відповідно до п. 9 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій їхні голови утворюють консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо), члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад. Завдання, функції та персональний склад таких органів визначає голова місцевої держадміністрації².

Вперше на місцевому рівні консультативно-дорадчі органи в Україні були утворені в 1992 р. при представниках Президента України в області, районі, місті. Так, відповідно до ст. 19 Положення про місцеву державну адміністрацію, затвердженого Указом Президента України від 14 квітня 1992 р., при представникові Президента в області, місті, районі для обговорення та вирішення найважливіших питань, віднесених до компетенції відповідної держадміністрації, утворювалася колегія як консультативно-дорадчий орган місцевої державної адміністрації³. До складу колегії перші заступники, заступники голови місцевої державної адміністрації, секретар місцевої державної адміністрації, керівники органів, що входили до місцевої державної адміністрації, представники органів регіонального й місцевого самоврядування, інших державних і громадських органів та організацій. Колегія утворювалася на строк повноважень представника Президента України. Її кількісний і персональний склад визначався представником Президента України, а порядок роботи регламентувався Положенням... 1992 р. Водночас зазначений нормативно-правовий акт не врегулював цілу низку питань: процедуру проведення засідань колегії й їх періодичність, контроль за виконанням рішень колегії. Тому вони вирішувалися на місцевому рівні в порядку і в спосіб, передбачений розпорядженнями голови відповідної місцевої держадміністрації.

Після ліквідації в 1994 р. інституту місцевих державних адміністрацій та інституту представників Президента України в місті, районі, області припинили свою роботу і районні (міські) та обласні колегії. У зв'язку зі створенням у 1995 р. місцевих державних адміністрацій із 1996 р. розпочали свою діяльність і колегії як постійні консультативно-дорадчі органи при голові місцевої державної адміністрації.

Аналіз протоколів засідання колегій місцевих державних адміністрацій України в другій половині 90-х років дозволяє констатувати, що колегії створювалися з метою ефективної роботи обласної (районної) державної адміністрації для забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території, пошуку шляхів розв'язання гострих проблем області (району) та вироблення відповідних рекомендацій і пропозицій для прийняття обґрунтованих та виважених рішень⁴.

Відповідно до Положення 2003 р. колегія місцевої держадміністрації є постійним консультативно-дорадчим органом і утворюється для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності. Специфіка колегій полягає в тому, що вони як колегіальні органи створюються в єдиноначальних органах, а їх рішення набувають обов'язкової юридичної сили у вигляді розпорядження. До складу колегії можуть входити за згодою керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади та посадові особи органів місцевого самоврядування, а до складу колегії обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації – також голови районних держадміністрацій. До складу колегії

місцевої держадміністрації можуть бути включені за пропозицією громадських організацій, підприємств, установ та організацій їх представники⁵.

Законодавець зафіксував орієнтовний перелік питань, які можуть обговорюватися на засіданнях колегій. У більшості нормативно-правових актів зазначено, що колегія може розглядати будь-які питання, що належать до компетенції відповідного органу виконавчої влади. Отже, виключна компетенція колегій не встановлена, а сфери відання колегії та керівника відповідного органу чітко не розмежовані. Аналіз протоколів засідань колегій місцевих державних адміністрацій дозволив констатувати, що з проголошенням незалежності України в діяльності колегій органів виконавчої влади спостерігається тенденція до розширення їх повноважень, а самі повноваження визначаються відповідно до специфіки діяльності того чи іншого органу.

Крім колегій, до консультативно-дорадчих органів місцевих державних адміністрацій відносяться ради, комісії, та робочі групи. Створюються зазначені органи розпорядженням голови відповідної держадміністрації. Наприклад, згідно з розпорядженням голови Чернігівської обласної державної адміністрації «Про затвердження положення про комісію по цінам облдержадміністрації» від 5 липня 2010 р. № 199 комісія по цінах облдержадміністрації є дорадчим органом облдержадміністрації і утворена з метою оперативного та якісного вжиття заходів з реалізації державної цінової політики на ринку основних соціально значущих товарів та послуг. Рішення комісії приймається простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. Рішення комісії оформлюються протоколом із зазначенням дати засідання, який підписують голова комісії та секретар⁶.

Із метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при місцевій держадміністрації відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 утворюється громадська рада⁷. Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі держадміністрації є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Основними завданнями громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) готує та подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;
- 2) готує та подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;
- 3) подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з

питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;

5) здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

6) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади, при якому вона утворена, та в інший прийнятний спосіб;

7) збирає, узагальнює та подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

8) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Нормативно-правовим актами визначені права громадської ради, зокрема:

1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);

2) залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців;

3) організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;

4) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;

5) отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю⁷.

До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України. Склад громадської ради формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за кандидатури, які добровільно заявили про бажання брати участь у роботі громадської ради та внесені інститутами громадянського суспільства. Кількісний склад громадської ради визначається установчими зборами. Строк повноважень складу громадської ради – два роки. До складу громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства. Членство в громадській раді є індивідуальним.

Основною формою роботи громадської ради є засідання, що проводяться у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Позачергові засідання громадської ради можуть скликатися за ініціативою однієї третини загального складу її членів. Засідання громадської ради є правоможним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів. Засідання громадської ради проводяться відкрито. У засіданнях громадської ради бере участь з правом дорадчого голосу уповноваже-

ний представник органу. За запрошенням голови громадської ради у її засіданнях можуть брати участь інші особи. Рішення громадської ради приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні.

Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом. Рішення органу, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб. Інформація про прийняте рішення має містити відомості про врахування пропозицій громадської ради або причини їх відхилення.

Отже, сьогодні є необхідність законодавчої регламентації діяльності консультативно-дорадчих органів місцевих державних адміністрацій. Йдеться, насамперед, про внесення необхідних змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів, зокрема до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», та прийняття Верховною Радою нового Закону України «Про колегії та інші консультативно-дорадчі органи місцевих державних адміністрацій України», що сприятиме вдосконаленню діяльності органів виконавчої влади загалом та, зокрема, колегій та інших консультативно-дорадчих органів виконавчої влади.

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для ВНЗ / За ред. С.Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.; *Колодій А.М., Олійник А.Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. Кондратьєва Я. Ю. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.; *Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В.* Управління в органах виконавчої влади України: Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.; *Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку:* Навч. посіб. / Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Плахотнюк Н.Г. та ін. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: НІЧЛАВА, 2003. – 288 с.; *Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність* / Нижник Н.Р., Калиновський В.С., Тимцуник В.І., Яцюк В.А. та ін.; За заг. ред. Рибак В.В., Толстоухова А.В., Яцуби В.Г. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. – 409 с. **2. Про місцеві державні адміністрації:** Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>. **3. Про Положення** про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. № 252 // 36. указів Президента України – 30.06.1992. – 1992 р. – № 2; *Про внесення змін і доповнень до Положення про місцеві державні адміністрації:* Указ Президента України від 24 липня 1992 р. // 36. указів Президента України – 30.09.1992. – 1992 р. – № 3. **4. Дудченко О.С.** Засади формування і діяльності колегій районних державних адміністрацій в Україні // Право України. – 2008. – № 6. – С. 138–143. **5. Про затвердження** Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1569 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 40. – Ст. 48. **6. Про затвердження** положення про комісію по цінам облдержадміністрації: Розпорядженням голови Чернігівської обласної державної адміністрації від 5 липня 2010 р. № 199. [Електронний ресурс]: Чернігівська обласна державна адміністрація. – Режим доступу: http://cg.gov.ua/single_page.php?menu_id=2047&nameTable=single_page&TypeCod=&DEPAT=2899&prm=oda_menu. **7. Про забезпечення** участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.