

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА НАПРЯМИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES
AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT**

**Слободянюк М.А., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»**

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та виокремленню напрямів його регулювання. Виявлено, що стосовно виконавчих органів місцевих рад не реалізується ряд неодмінних властивостей делегованих повноважень: відповідні правомочності передаються без вільного волевиявлення суб'єктів делегування (як органи місцевого самоврядування, які набувають владних можливостей, так і органи виконавчої влади, які визнаються як їх первинні носії, взагалі позбавлені можливості вибору щодо факту переходу предметної компетенції).

Обґрунтовано, що правомочності надані органам місцевого самоврядування, які за своєю природою не стосуються питань місцевого значення (локально-територіального виникнення) і потребують узгодження із загальною, конституційно закріпленою, концепцією місцевого самоврядування охоплюють зміст делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Акцентовано увагу на тому, що базовим для досліджуваної сфери законом про місцеве самоврядування деталізовано напрямки, форми та способи сервісно-упорядковуючого впливу муніципальних органів на суспільні відносини. При цьому, він відсилає загалом до суб'єктів місцевого самоврядування, без розмежування конкретних правомочностей між радами та їх виконавчими утвореннями; втім, таке розмежування легко проводиться на основі попередньо окреслених загальних фінансових (та інших виключних) повноважень рад та повноважень їх виконавчих органів. Запропоновано шляхи удосконалення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що здійснюють владно-розпорядчу діяльність в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці.

Зазначено, що виконання завдань місцевого самоврядування в умовах децентралізації супроводжується необхідністю здійснення якісного менеджменту в органі місцевого самоврядування та встановлення сталих зв'язків із жителями громади при вирішенні питань місцевого значення, що забезпечується ідеєю лідерства в місцевому самоврядуванні.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, органи місцевого самоврядування, децентралізація, менеджмент, лідерство.

The article is devoted to the study of the administrative and legal status of local self-government bodies and the identification of directions for its regulation. It was found that in relation to the executive bodies of local councils, a number of indispensable properties of delegated powers are not implemented: the corresponding powers are transferred without the free will of the subjects of delegation (both local self-government bodies, which acquire power, and executive power bodies, which are recognized as their primary bearers, are generally deprived of the possibility of choice regarding the fact of the transfer of subject competence).

It is substantiated that the powers granted to local self-government bodies, which by their nature do not relate to issues of local importance (of local-territorial origin) and require coordination with the general, constitutionally enshrined concept of local self-government, cover the content of the delegated powers of local self-government bodies.

Attention is focused on the fact that the local self-government law, which is basic for the researched area, details the directions, forms and methods of service-regulating influence of municipal bodies on social relations. At the same time, it refers in general to the subjects of local self-government, without distinguishing specific powers between the councils and their executive bodies; however, such a distinction is easily made on the basis of pre-defined general financial (and other exclusive) powers of councils and the powers of their executive bodies. Ways of improving the legal regulation of the activities of local self-government bodies as subjects carrying out power-administrative activities within the defined administrative-territorial unit are proposed.

It is noted that the fulfillment of the tasks of local self-government in the conditions of decentralization is accompanied by the need to implement quality management in the local self-government body and to establish stable relations with the residents of the community when solving issues of local importance, which is provided by the idea of leadership in local self-government.

Key words: administrative and legal status, local self-government bodies, decentralization, management, leadership.

Розвиток демократичних інститутів, потреба урахування локальних відмінностей, соціально-економічних, культурних, географічних, демографічних, інших особливостей спричинили певні зрушення у розподілі владних повноважень у розвинутих державах. В Україні, на жаль, ці зрушення були викликані негативними причинами. Реформування системи місцевого самоврядування відбулось в напрямі децентралізація та деконцентрації як основи розвитку владних інститутів місцевого самоврядування з відповідними повноваженнями, що наближує національну систему місцевого самоврядування до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Одночасно, особливістю місцевого самоврядування є максимальна наближеність органів влади до жителів територіальної громади, тому їх статус як суб'єктів, що уповноважені здійснювати владно-розпорядчі повноваження на певній території потребує аналізу та вивчення.

Дослідження питання виокремлення адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень, завжди було завданням багатьох вчених-адміністративістів, а саме Л.Р. Білої-Тіунової, Т.І. Білоус-Осінь, Ю.П. Битяка,

Л.І. Гасюк, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, О.А. Костюченко, В.Г. Кононовича, Я.М. Сандул, О.П. Хамходери та інших. Проте, адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування з огляду постійного удосконалення правозастосування в означеній сфері потребує докритичного переосмислення.

Місцеве самоврядування в Україні введено, починаючи з обласного рівня, де тісно переплетено діяльність державних та самоврядних органів. На обласному рівні інтереси держави представляють обласні державні адміністрації, інтереси місцевих громад – обласні ради, функції і повноваження яких визначено законодавчо. На рівні районів інтереси держави представляють районні державні адміністрації, а інтереси місцевих громад – районні ради. На рівні міст, селищ та сіл влада функціонує виключно у вигляді органів місцевого самоврядування [1].

У цілому адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування розкривається через надані повноваження, перелік яких закріплено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [2].

Статус перелічених органів місцевого самоврядування визначено у різних статтях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами (ч. 1 ст. 10); обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ч. 2 ст. 10); виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (ч. 1 ст. 11); сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста (ч. 1 ст. 12); сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ч. 1 ст. 14). При цьому, прямо чи опосередковано, усі перелічені елементи системи місцевого самоврядування формуються територіальною громадою.

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема: 1) власні (самоврядні) повноваження; 2) делеговані повноваження. Видається небезпідставним у контексті наведених нормативних формулювань звернутися до концепції «делегованих повноважень». Г.В. Бублик у результаті спеціалізованого дисертаційного дослідження доходить висновку щодо необхідності виокремлення таких обов'язкових ознак повноважень: 1) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; 2) делегування повноважень має супроводжуватися укладенням адміністративного договору; 3) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; 4) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень [3, с. 8, 13].

Таке бачення узгоджується і з філологічним трактуванням терміна «делегування» – «передання функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання». Перевіривши на відповідність названим рисам передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження виконавчих органів місцевих рад (так зване «делегування за законом»), виявляємо, що стосовно них не реалізується ряд неодмінних властивостей делегованих повноважень: відповідні правомочності передаються без вільного волевиявлення суб'єктів делегування (як органи місцевого самоврядування, які набувають владних можливостей, так і органи виконавчої влади, які нібито презюмуються як їх первинні носії, взагалі позбавлені можливості вибору щодо факту переходу предметної компетенції). Якщо на хвилинку «забути»

про те, що мова йде про повноваження, які традиційно (і в нормативних актах, і в доктрині) іменуються «делегованими», можна побачити надані законом на невизначений строк правообов'язки суб'єкта публічної влади щодо вирішення (ведення) певного кола суспільних питань, тобто – звичайні повноваження. Чому ж все-таки була введена та набула значного поширення саме концепція делегування повноважень «за законом», яка не корелює з базовим розумінням делегування? Відповідь знаходиться у змісті вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України (ч. 1 ст. 140) [4]. Законом відповідне трактування дещо уточнюється у частині базової статусної ознаки (не лише право, але й реальна здатність), форм здійснення (безпосередньо або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування), але в предметній складовій залишається незмінним («вирішувати питання місцевого значення»). В.В. Кравченко вважає, що питання місцевого значення – це такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів [5, с. 150–152]. Проте, місцеве самоврядування не може займатися лише локально-територіальними, пов'язаними зі специфікою життя конкретної громади, проблемами.

Виходячи із визнаного фахівцями принципу субсидіарності в організації та розподілі повноважень публічної влади, саме муніципальні утворення можуть і повинні забезпечувати максимальну частину потреб населення: як обумовленими територіальною специфікою, так і характерних для України у цілому. Органи місцевого самоврядування вирішують на місцевому рівні і в інтересах територіальних громад чимало державних питань, актуальних проблем усієї країни. У результаті, до їх компетенції належать такі повноваження нелокального значення/походження, як: здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, погодження кандидатур на посади керівників державних підприємств, здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів, облік об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності, а також – забезпечення розвитку усіх видів фізичної культури і спорту, вирішення питань про надання неповнолітнім, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізичної культури і спорту тощо.

Відповідні правомочності за своєю природою не стосуються питань місцевого значення (локально-територіального виникнення) і потребують узгодження із загальною, конституційно закріпленою, концепцією місцевого самоврядування. Саме із цією метою, уявляється, було введено юридичну конструкцію делегованих за законом повноважень, що дозволяє виправдати надто широку компетенцію муніципальних органів. Проте, замість еkleктичного підлаштування управлінських потреб під нормативну модель місцевого самоврядування, значною мірою виправданішим видається оновлення останньої. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як: «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (ч. 1 ст. 3) [6].

Подібне трактування більшою мірою відповідає українським реаліям (ніж вітчизняні спеціалізовані норми), адже «управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» може містити і питання місцевого значення, і вирішувати та місцевому рівні загальні (державні) питання. Саме

в такому разі стає можливим сприйняття (і розбудова) єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямовано на комплексне вирішення завдань, що поставили перед суспільством у цілому [7]. Таким чином, делегованість деяких повноважень виконавчих органів місцевих рад значною мірою є фіктивною або, як мінімум, має сприйматися із застереженнями.

Слід звернути увагу й на те, що базовий для досліджуваної сфери закон деталізує напрямки, форми та способи сервісно-упорядковуючого впливу муніципальних органів на суспільні відносини. При цьому, він відсилає загалом до суб'єктів місцевого самоврядування, без розмежування конкретних правомочностей між радами та їх виконавчими утвореннями; втім, таке розмежування легко проводиться на основі попередньо окреслених загальних фінансових (та інших виключних) повноважень рад та повноважень їх виконавчих органів.

Невід'ємною складовою системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети), які створюються за ініціативи групи жителів села, селища чи міста та наділяються відповідними радами частиною їх компетенції, фінансів, майна. Під час утворення органів самоорганізації населення їм можуть надаватися повноваження, визначені Законом України «Про органи самоорганізації населення» [8]. Окрім того, відповідна рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень (делегувати) орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснюючи контроль за їх виконанням. Спеціалізуючи думки фахівців щодо ускладнень у діяльності органів самоорганізації населення можемо відмітити практичну проблему

налагодження співпраці органів самоорганізації населення із відповідними спеціалізованими підрозділами чи органами ради/її виконавчого комітету, адже робота органів самоорганізації населення має бути відображеною в організаційно-планових і звітних документах відповідних підрозділів місцевої влади [9].

Таким чином, органи самоорганізації населення утворюються при поєднанні двох факторів – наявності ініціативи жителів громади та дозволу сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Відповідно, члени територіальної громади приймають пряму участь у формуванні та функціонуванні органів самоорганізації населення.

За таких обставин, робимо висновок, що ефективне місцеве самоврядування потребує ініціативи та безпосередньої участі територіальної громади не лише в формуванні органів місцевого самоврядування (як-то формування персонального складу місцевих рад, обрання голови, утворення органів самоорганізації населення), а й участі в реалізації завдань місцевого самоврядування, що сприятиме підвищенню рівня життя членів громади.

Приходимо до висновку, що ефективне функціонування сучасного суб'єкта місцевого самоврядування можливе лише за умови залучення жителів громади на кожній стадії процесу прийняття рішень у місцевому самоврядуванні – від планування майбутнього громади до використання результатів втілених у життя планів. Не менше значення для ефективного місцевого самоврядування має діяльність обраних представників місцевої влади, які від імені територіальної громади приймають управлінські рішення. Виконання завдань місцевого самоврядування в умовах децентралізації (тобто за наявності необхідності здійснення перетворень в межах громади, формування, розподілу та використання коштів місцевих бюджетів тощо) супроводжується необхідністю здійснення якісного менеджменту в органі місцевого самоврядування та встановлення сталих зв'язків із жителями громади при вирішенні питань місцевого значення, що забезпечується ідеєю лідерства в місцевому самоврядуванні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Погорілко В.Ф., Батанов О.В. Місцеве самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Т. 3. Київ, 2001. С. 731.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 17.04.2023).
3. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 16 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.04.2023).
5. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування* : міжнародна конференція «Переваги місцевого самоврядування» (29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь). Київ : Логос, 2011. С. 147–157.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 17.04.2023).
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Загарченко та ін. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 17.04.2023).
9. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар / за заг. ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової. Одеса: ПП «Євродрук», 2012. 192 с.