

## ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

*У статті проаналізовано сучасний стан реформування адміністративно-територіальної організації влади в Україні. Надано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад у контексті реформування законодавства та обраного курсу на децентралізацію влади.*

**Ключові слова:** децентралізація влади, виконавчі органи місцевих рад, адміністративно-територіальна організація влади.

### I. Вступ

Конституція України встановила якісно нову модель організації влади на місцевому рівні, закріпивши систему та правовий статус органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, що згодом було деталізовано в галузевому законодавстві. Функціонування такої моделі протягом двадцяти років дало змогу виявити її сильні та слабкі сторони, то ж наразі тривають науково-практичні розробки щодо інституційного оновлення системи влади на місцях.

Значну увагу дослідників завжди привертала питання, пов'язані із статусом виконавчих органів місцевих рад, їхньою компетенцією та, особливо, доцільності запровадження виконавчих органів обласних та районних рад. Зазначені питання розкриваються у працях вітчизняних вчених, що досліджували конституційні засади місцевого самоврядування, адміністративно-правові аспекти статусу органів як державної влади, так і місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, а також представники науки державного управління, зокрема, В. Б. Авер'янова, В. О. Боняк, В. А. Григор'єва, М. М. Добкіна, С. В. Ківалова, В. С. Погорілка, О. Ф. Фрицького та ін. Ці дослідження, безумовно, мають великий науково-практичний інтерес та значущість.

### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувавши сучасний стан реформування адміністративно-територіальної організації влади в Україні, запропонувати шляхи вдосконалення адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад у контексті реформування законодавства та обраного курсу на децентралізацію влади.

### III. Результати

Розпочатий процес масштабного реформування адміністративно-територіальної організації влади, спрямований на децентралізацію влади, потребує дослідження та об-

ґрунтування змін адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад. Так, лише протягом 2013 р. було підготовлено два фундаментальних проекти з цього приводу: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [11] та проект Концепції внесення змін до Конституції України [10], щодо яких здійснювалося загальне громадське та фахове обговорення на всіх рівнях.

Навесні 2014 р. роботи, пов'язані із реформуванням системи влади на місцях, у тому числі виконавчих органів місцевих рад, активізувалися із новою силою, а їх результатом є затвердження урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (що, в цілому, базується на Концепції 2013 р.) [9]. Наразі, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" [5], а також проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" [6].

Таким чином, нещодавнє затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), а також стрімка підготовка законопроектів щодо її реалізації підкреслює особливу актуальність та своєчасність обраної тематики. У зв'язку з цим, завданням статті є підготовка пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад у контексті реформування законодавства.

У зазначених концептуальних документах велику увагу приділено й вдосконаленню системи виконавчих органів місцевих рад. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів визначено Конституцією Украї-

ни [3], Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [7] та галузевим законодавством. Вважаємо головними проблемами функціонування виконкомів місцевих рад в адміністративно-правовому аспекті є: недостатня визначеність обсягу їх компетенції, велика кількість делегованих державою повноважень (висловлюються думки щодо відмежування “делегованих” та “наданих законом” повноважень) та складність їх відмежування від власних, складнощі в управлінській взаємодії із місцевою радою та місцевими органами виконавчої влади. Крім того, наразі актуальним залишається питання щодо запровадження виконавчих органів обласних та районних рад. Загалом, ідея створення виконавчих органів обласних та районних рад останніми роками домінувала у науковій літературі: створення таких органів передбачалося й проектом Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 2009 р. № 4290, який дістав широкого обговорення протягом 2009 р. [4].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначені проблеми виокремлено, вказано, що певні фактори “приводять до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади” [11]. Слід підтримати шлях подолання зазначеної проблеми, сформульований як “розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади” [11]. Зауважимо, що у Концепції зроблено спробу вирішити одне з найголовніших питань інституційної організації влади в Україні – розмежувати предмети відання органів місцевого самоврядування, у першу чергу, виконкомів місцевих рад та органів виконавчої влади. Про необхідність відмежування предметів відання вже давно йдеться у науковій літературі [1, с. 14; 2, с. 362].

Аналізуючи удосконалення статусу виконкомів місцевих рад, слід враховувати, що згідно з Концепцією запропоновано впровадження трьох рівнів місцевої влади: 1) громада (базовий рівень); 2) район; 3) регіон (область). На кожному із цих рівнів функціонуватимуть органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевих рад. Тож логічним видається розглянути положення щодо виконкомів кожного із запропонованих рівнів – базового, районного, обласного.

Так, відповідно до Концепції, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня мають бути: забезпечення місцевого економічного розвитку; розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформа-

ційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території; благоустрою території тощо. Таким чином, Концепція відносить вище окреслене до “питань місцевого значення”, вирішення яких здійснюється територіальними громадами та органами місцевого самоврядування самостійно. Аналізуючи ці положення Концепції, доцільно звернутися до рішення Конституційного Суду України від 20.06.2007 р., яким наголошено, що основною метою місцевого самоврядування та наділення його комунальною власністю є забезпечення життєдіяльності територіальної громади [8]. Так Концепцією цілком правильно окреслено коло питань місцевого значення, що вирішуються місцевими радами та їх виконавчими органами.

У свою чергу, Концепцією закріплено, що структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги із санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення.

Водночас ці цілком прогресивні положення Концепції не дістали належного відображення у підготовленому проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)”. Зазначеним проектом запропоновано, зокрема, внести зміни до ст. 143 Конституції України, чинна редакція якої встановлює, що “територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції” [3]. У законопроекті ця частина викладена в такій редакції: “Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції”.

Таким чином, запропонований проект редакції Основного Закону фактично не збільшує, а зменшує повноваження органів місцевого самоврядування, у тому числі виконавчих органів. Крім того, таке формулювання щодо визначення повноважень органів місцевого самоврядування ставить під загрозу взагалі місцеве самоврядування та

зумовлює його залежність від політичної кон'юнктури, оскільки звичайним законом можна буде як збільшити, так і зменшити обсяг повноважень місцевого самоврядування. Виникають питання взагалі щодо наведеного формулювання "питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції", оскільки презюмується наявність питань місцевого значення, не віднесених до компетенції місцевого самоврядування. Тоді як метою концепції має бути розмежування "питань місцевого значення" та "державних інтересів" із повною передачею питань місцевого значення у компетенцію місцевого самоврядування.

Так саме в Конституції України мають бути закладені критерії відмежування питань місцевого значення від державних питань (як це і зроблено у чинній редакції). У Конституції України мають бути закладені принципи такого розмежування: шляхом окреслення питань місцевого значення, загальнодержавних інтересів, або іншим чином. А вже в галузевому законодавстві, відповідно до цих критеріїв, будуть визначені які конкретно питання належать до компетенції органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, які – до компетенції органів державної влади.

На нашу думку, розмежування предметів відання у Концепції підлягає додатковій деталізації та обґрунтуванню. Незрозумілим залишається критерій розподілу повноважень (хоча критерії відомі та ними має бути або "питання місцевого значення", або "державний інтерес"). Тому, наприклад, виникають питання щодо віднесення до органів державної влади вирішення питань із санітарно-епідеміологічного захисту.

Продовжуючи дослідження, слід відмітити наявність проблем щодо розмежування компетенції між виконкомом рад та органами виконавчої влади на районному й обласному рівнях (Концепцією передбачається утворення виконавчих органів районних та виконавчих органів обласних рад). Розпочинаючи аналіз виконавчих органів районних рад, слід зазначити, що основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня відповідно до Концепції є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня. Тобто, саме такі власні повноваження мають бути у виконавчих органів районних рад.

На жаль, проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)" взагалі оминає питання щодо визначення повноважень (власних) виконавчих органів районних рад. Не окреслено й перелік питань, які виконуватимуть виконкоми як передані (або делеговані) державою повноваження. Натомість, у про-

екті лише зазначено, що "повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо й доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні".

Аналізуючи виконавчі органи обласних рад, слід звернути увагу, що, згідно з Концепцією, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня мають бути забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму. На нашу думку, Концепцією досить вдало вказуються питання місцевого значення обласного рівня.

Однак проектом Конституції України нівеликуються позитивні положення Концепції. У проекті закріплено, що "органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, здійснюють визначені законом повноваження, які, виходячи з обсягу і характеру завдань, вимог досягнення ефективності та економії, найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні".

Разом з тим, згідно зі ст. 143 чинної редакції Конституції України "обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції". Таким чином, чинна редакція цілком вдало окреслює питання місцевого значення обласного рівня, що вирішуються органами місцевого самоврядування.

Отже, слід констатувати, що Концепція містить цікаві та прогресивні ідеї щодо визначення питань місцевого значення, які вирішуватимуться органами місцевого самоврядування, у тому числі, виконавчими органами місцевих рад. Однак запропонований проект Конституції України нівеликує відповідні пропозиції, послабляючи адміністративно-правовий статус виконкомів рад базового рівня. Організаційно будуть створені виконавчі органи районних та обласних рад, але невизначеність питань місцевого значення, та, відповідно, власних повноважень таких рад, призведе до невизначеності їх адміністративно-правового статусу.

Слід констатувати, що ані Концепцією, ані проектом Конституції України не здійснено спробу вирішити іншу проблему, пов'язану з діяльністю виконкомів місцевих рад – визначення переліку повноважень (“державних справ”), що надаються або делегуються органами виконавчої влади. Так, ст. 143 залишає формулювання чинної редакції “органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади”. Однак децентралізація влади (мета реформування) та створення виконкомів районних та обласних рад вимагає суттєвого перегляду відповідних положень. На районному та обласному рівнях будуть функціонувати зазначені органи та у порядку делегування реалізовувати виконавчу владу. Тому незрозумілим залишається слово “може” у запропонованому проекті – перспективна ліквідація місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях вимагає передачі відповідних функцій та повноважень виконкомам районних та обласних рад. Виникає питання й до обмеження “окремі повноваження”, що можуть передаватися до виконкомів – слід встановити обсяг питань, що не є питаннями місцевого значення, однак вирішуватимуться виконкомом.

Враховуючи мету Концепції та її основні положення, після виокремлення питань місцевого значення та державних інтересів, слід чітко виокремити, який обсяг “державних справ місцевого рівня” може бути реалізований виконкомом та надати їм відповідний обсяг повноважень.

На нашу думку, територіальні органи центральних органів виконавчої влади мають увійти до складу виконавчих органів районних та обласних рад (як структурні підрозділи) з метою забезпечення оптимальної управлінської взаємодії та ефективного управління. При цьому окремо, не у складі виконкомів місцевих рад, доцільно залишити територіальні органи центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом та мілітаризовані органи.

Тільки у такий спосіб реальним буде досягнення мети – децентралізація влади. При цьому контроль за діяльністю виконкомів можуть здійснювати голови державних представництв, але виключно в межах контролю за виконанням наданих Законом (тобто, не власних) повноважень. Це виглядає цілком логічно – органи державної влади контролюватимуть виконання виконавчими органами “державницьких” повноважень.

Торкаючись питання статусу державних представництв та їх взаємодії із виконавчими органами місцевих рад, слід зазначити, що Концепція не вирішує питання щодо взаємодії виконкомів із державними органами. Так, визначений у Концепції принцип “під-

контрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції України та законів України” та викладення необхідності зміни статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території, не призведе до вирішення поставлених завдань, а лише ускладнить становище. За такого підходу невизначеним залишається його правовий статус та місце в системі органів влади.

#### IV. Висновки

Враховуючи зазначене, констатуємо, що Концепцією цілком правильно визначено проблеми функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування, однак запропоновані механізми дають змогу вирішити їх лише частково. При цьому підготовлений проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)”, на жаль, не враховує тих прогресивних пропозицій, що містяться у Концепції, та призведе до виникнення додаткових складнощів у діяльності виконавчих органів місцевих рад як органів адміністративного управління. Насамперед необхідно виокремити питання місцевого значення (визначення власної компетенції) та “державні інтереси”, які дають змогу встановити, який обсяг “державних справ місцевого рівня” може бути реалізований виконкомом, та надати їм відповідний обсяг повноважень. На нашу думку, територіальні органи центральних органів виконавчої влади мають увійти до складу виконавчих органів районних та обласних рад (як структурні підрозділи) з метою забезпечення оптимальної управлінської взаємодії та ефективного управління. При цьому окремо, не у складі виконкомів місцевих рад, доцільно залишити територіальні органи центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом та мілітаризовані органи.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані на детальне визначення компетенції виконавчих органів місцевих рад у кожній сфері державного управління, а також дослідження організаційно-правових аспектів взаємодії виконавчих органів місцевих рад із органами державної влади.

#### Список використаної літератури

1. Боняк В. О. Конституційне право людини і громадянина на освіту та його забезпечення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Боняк ; Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2005. – 20 с.
2. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубе-

- жня практика : монографія / В. А. Григорьев. – Киев : Истина, 2005. – 532 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
  4. Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2009\\_03\\_31/JF3B600A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2009_03_31/JF3B600A.html).
  5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>.
  6. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Проект розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>.
  7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
  8. Про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” : Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2007 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства “Кіровоградобленерго” (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1991.
  9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>.
  10. Проект Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uarog.org.ua>.
  11. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/control/uk](http://www.kmu.gov.ua/control/uk).

Стаття надійшла до редакції 15.10.2014.

#### **Сандул Я. Н. К вопросу реформирования исполнительных органов местных советов (административно-правовой аспект)**

*Статья посвящена анализу современного положения реформирования административно-территориальной организации власти в Украине. Подготовлены предложения по усовершенствованию административно-правового статуса исполнительных органов местных советов в контексте реформирования законодательства и избранного курса на децентрализацию власти.*

**Ключевые слова:** децентрализация власти, исполнительные органы местных советов, административно-территориальная организация власти.

#### **Sandul Y. To the Question of Reformation of Executive Branches of Local Advices (Administrative-legal Aspect)**

*The article is devoted to the analyses of modern state of reformation of the administrative-territorial organization of power in Ukraine. There are prepared suggestions concerning the improvement of the administrative-legal status of executive bodies of local councils in the context of reforming the legislation and chosen course on decentralization of power.*

*The prepared project of Law of Ukraine “About making alteration in Constitution of Ukraine (in relation to decentralization)” “does not take into account those progressive suggestions that is contained in Conception. It can result in the origin of additional complications at activity of executive branches of local advices as organs of administrative management. Therefore, it is in the first turn necessary to distinguish the question of local value (what will allow to define an own competence) and “state interests”, that will allow to set, what volume of “state affairs of local level” can be realized by executive committees, and to give the corresponding volume of plenary powers to them. The territorial organs of central executive bodies must enter in the complement of executive branches of district and regional soviets (as structural subdivisions) with the aim of providing of optimal administrative cooperation and effective management. Thus separately, not in composition the executive committees of local advices, it is expedient to leave the territorial organs of central executive bodies with the special status and militarized organs.*

**Key words:** decentralization of power, executive bodies of local councils, administrative-territorial organization of power.