

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

САНДУЛ Яна Миколаївна - Національний університет «Одеська юридична академія», аспірант кафедри адміністративного і фінансового права

Стаття посвящена аналізу сучасного положення реформування адміністративно-територіальної організації влади в Україні. Підготовлені пропозиції по удосконаленню адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад в контексті реформування законодавства та обраного курсу на децентралізацію влади.

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

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 у галузевому законодавстві. Функціонування такої моделі протягом двадцяти років дозволило 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 зі статусом виконавчих органів місцевих рад, їхньої компетенції та, особливо, доцільності запровадження виконавчих органів обласних та районних рад. Указані 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 значимість.

Водночас, розпочатий процес масштабного реформування адміністративно-територіальної організації влади, спрямованого на децентралізацію влади, потребує дослідження та обґрунтування змін адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад. Так, лише протягом 2013 р. було підготовлено два фундаментальні проекти з цього приводу: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], а також проект Концепції внесення змін до Конституції України [2], 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 року) [3]. Наразі, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо

децентралізації влади» [4], а також проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [5].

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 України [6], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] та галузевим законодавством. Як уявляється, 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, на разі актуальним залишається питання щодо запровадження виконавчих органів обласних та районних рад. У цілому, 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 року № 4290, який дістав широке обговорення протягом 2009 р. [8].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначені проблеми виокремлено, в цілому, правильно та вказано,

що певні фактори «призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади» [1]. Як уявляється, слід підтримати шлях подолання зазначеної проблеми, сформульований як «розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади» [1]. Слід підкреслити, що у Концепції зроблено спробу вирішити одне з найголовніших питань в інституційній 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 [9; с. 14; 10; с. 362].

Аналізуючи удосконалення статусу виконкомів місцевих рад, слід враховувати, що відповідно до Концепції запропоновано запровадження 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 (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації паса-

жирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб 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 червня 2007 р., яким наголошено, що основною ціллю місцевого самоврядування та наділення його комунальною власністю є забезпечення життєдіяльності територіальної громади [11]. З урахуванням цього, як уявляється, 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 з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

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 проведен-

ня місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквіднують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції» [6]. У законопроекті дана частина викладена в такій редакції: «Ограни 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 обумовлює його залежність від політичної кон'юнктури, оскільки звичайним законом можна буде як збільшити, так і зменшити обсяг повноважень місцевого самоврядування. Виникають запитання взагалі щодо наведеного формулювання «питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції», оскільки презюмується наявність питань місцевого значення, не віднесені до компетенції місцевого самоврядування. У той час, як навпаки, метою концепції має бути розмежування «питань місцевого значення» та «державних інтересів» із повною передачею питань місцевого значення у компетенцію місцевого самоврядування.

Думається, що саме у 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 – або шляхом окреслення питань місцевого значення, або загальнодержавних інтересів, або іншим чином. А вже у галузевому законодавстві, виходячи із цих критеріїв, буде визначено, які конкретно питання належать до компетенції органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, які – до компетенції органів державної влади.

Як уявляється, розмежування предметів відання у Концепції підлягає додатковій де-

талізації 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 з санітарно-епідеміологічного захисту.

Продовжуючи дослідження, слід відмітити наявність проблем щодо розмежування компетенції між виконкомом рад та органів виконавчої влади й на районному та 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.

Однак, 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 проекті лише зазначено, що «повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і 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 відповідно до Концепції основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня мають бути забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг,

мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму. Як уявляється, Концепцією досить вдало вказуються питання місцевого значення обласного рівня.

Однак, проектом Конституції України нівелюються 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, відповідно до 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 з 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 нівелює відповідні пропозиції, послаблюючи адміністративно-правових статус виконкомів рад базового рівня. Організаційно будуть створені виконавчі органи районних та обласних рад, однак 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, стаття 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. Так, 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 запитання й до обмеження «окремі повноваження», що можуть передаватися до виконкомів – слід встановити обсяг питань, що не є питаннями місцевого значення, однак вирішуватимуться виконкомом.

Як уявляється, 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.

Думається, що й 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 зі спеціальним статусом та мілітаризовані органи.

Як уявляється, тільки у такий спосіб реальним буде досягнення мети – децентралі-

зація влади. При цьому, контроль за діяльністю виконкомів може здійснювати голови державних представництв – але виключно в межах контролю за виконанням наданих Законом (тобто не власних) повноважень. Це виглядає цілком логічним – органи державної влади контролюватиме 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 й щодо взаємодії виконкомів із державними органами. Так, визначений у Концепції принцип «підконтрольності 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 у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території, як уявляється, не призведе до вирішення поставлених завдань, а лише ускладнить становище. За такого підходу невизначеним залишається його правовий статус та місце у системі органів влади.

З урахуванням зазначеного слід констатувати, що Концепцією цілком правильно визначено проблеми функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування, однак запропоновані механізми дозволять 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. Як уявляється, у першу чергу необхідно виокремити питання місцевого значення (що дозволить визначити власну компетенцію) та «державні інтереси», що дозволить встановити, який обсяг «державних справ місцевого рівня» може бути реалізований виконкомом, та надати їм відповідний обсяг повноважень. Дума-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу сучасного стану реформування адміністративно-територіальної організації влади в Україні. Підготовлено пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад у контексті реформування законодавства та обраного курсу на децентралізацію влади.

SUMMARY

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.

ється, що й 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 зі 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.

Література:

1. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу www.kmu.gov.ua/control/uk
2. Проект Концепції внесення змін до Конституції України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ua.gov.org.ua>
3. 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>
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : Проект Закону України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://minregion.gov.ua>
5. 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>
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://rada.gov.ua>
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://rada.gov.ua>
8. 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
9. Боняк В.О. Конституційне право людини і громадянина на освіту та його забезпечення в Україні : автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.О. Боняк ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 20 с.
10. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика : монография / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 532 с.
11. 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.