

## СТАНОВЛЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

УДК 342.9(477)

---

*В статті здійснено огляд становлення виконавчих органів місцевих рад у незалежній Україні та аналіз відповідного законодавства з використанням таких критеріїв: конституційність, компетенція, характер управлінських зв'язків з відповідними органами державної влади. З урахуванням українського досвіду запропоновано рішення щодо визначення статусу та місця виконавчих органів місцевих рад в оновленій інституційній системі влади.*

**Ключові слова:** виконавчий орган, виконавчий комітет місцевої ради, місцева державна адміністрація, децентралізація влади.

Активізація роботи, пов'язаної з підготовкою та впровадженням конституційної та адміністративної реформи, спрямованої на децентралізацію влади в Україні, обумовлює необхідність вибору оптимальної моделі територіальної організації влади. Оскільки однією із ключових проблем є модернізація системи виконавчих органів місцевих рад та удосконалення їх адміністративно-правового статусу, окреслені урядом напрями реформування інституційної основи управління на місцях передбачає певні зміни й у цій сфері, у тому числі, зміна обсягу повноважень виконавчих органів та їх системи.

Ця проблема не є новою – з моменту здобуття незалежності в Україні неодноразово змінювалась система органів влади на місцях, у тому числі, виконавчих органів місцевих рад. У зв'язку з цим особливої ак-

туальності саме сьогодні набуває вивчення історії становлення виконавчих органів місцевих рад у контексті розпочатої реформи, оскільки досягти ефективності реформування неможливо без врахування досвіду вітчизняного державного будівництва. Тож завданням цієї статті є огляд вітчизняного досвіду у сфері функціонування виконавчих органів місцевих рад та підготовка пропозицій щодо визначення статусу та місця виконавчих органів в оновленій інституційній системі влади.

Вивченню питань, пов'язаних із становленням виконавчих органів місцевих рад та регламентації їхнього правового статусу, присвятили свої праці вітчизняні вчені-дослідники у сфері як адміністративного, так і конституційного права (В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, М.М. Добкін, В.В. Таран та ін.), наукові праці яких мають неабияке значення для вітчизняної юридичної науки та практики. Однак докладного дослідження становлення саме виконавчих органів місцевих рад у розрізі розпочатого реформування здійснено ще не було.

Аналізуючи історію становлення та процеси удосконалення адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад, як уявляється, слід враховувати такі критерії, як: конституційність виконавчих органів (у т.ч., рівнів, на яких створювались виконавчі органи місцевих рад, суб'єктів створення та формування виконавчих органів), обсяг їх компетенції, а також характер управлінських

зв'язків з відповідними радами та органами державної влади.

Розпочинаючи дослідження, слід звернутися до Закону УРСР від 07 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [1], який, а точніше його редакція від 04 липня 1991 р., був чинним на момент прийняття Акту проголошення незалежності України. Розділом 6 Закону було врегульовані питання, пов'язані з функціонуванням виконавчих органів місцевих рад. Так, було встановлено, що виконавчий комітет Ради народних депутатів є виконавчим і розпорядчим органом відповідної Ради, тільки їй підпорядкованим та підзвітним. Було також встановлено, що виконавчий комітет обирається обласною, районною, міською, районною в місті, селищною, сільською Радою на строк повноважень Ради у складі голови виконавчого комітету, який є одночасно головою Ради, заступника (заступників) голови виконавчого комітету, керуючого справами (секретаря) і членів виконавчого комітету. До складу виконавчого комітету могли входити як депутати відповідної Ради, так і інші особи.

Закріплювалося, що виконавчий комітет забезпечує вирішення всіх питань управління, що належать до відання Ради, за винятком віднесених до її виключної компетенції. Окремо було закріплено, що функції управління конкретними галузями господарського і соціально-культурного будівництва здійснюються тільки виконавчим комітетом Ради. Гарантувалось, що виконавчий комітет є незалежним у виборі форм і методів організації виконання рішень Ради, а також вищестоящих органів державної влади і управління, а інші утворені місцевою Радою органи не мають права втручатись у діяльність виконавчого комітету.

У літературі зазначається, що прийняття цього Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради та їх виконавчі органи в органи місцевого самоврядування. При цьому, Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад та їх виконавчих органів — вони мали подвійну природу: як органи місцевого

самоврядування і як органи державної влади [2; с. 232]. Вітчизняний дослідник В.В. Таран вважає, що значним досягненням можна вважати скасування підпорядкування рад та їхніх виконавчих комітетів по вертикалі, забезпечення фундаментальних засад самоврядування, таких як виборність, участь громадян, самостійність у вирішенні питань місцевого значення [3; с. 42].

Таким чином, у перші роки незалежності виконками за своєю суттю були організаційно-розпорядчими органами місцевих рад. Їх повноваження можна охарактеризувати як похідні від повноважень рад, виконками забезпечували вирішення всіх питань, що належать до відання рад, а також здійснювали функціональне управління галузями народного господарства на відповідному рівні. Слід відмітити невідмежованість компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади — весь обсяг повноважень належав радам та їх виконавчим органам, що відносилися до єдиної системи державних органів. Важливим також є відсутність вертикального (ієрархічного) підпорядкування виконавчих органів місцевих рад.

Стрімкий розвиток суспільно-політичного життя обумовив настання суттєвих змін у правовому регулюванні адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад вже у 1992 р. — із викладенням 26 березня 1992 р. у новій редакції розглянутого вище Закону, який отримав назву «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [4]. Закон зберіг положення, відповідно до яких виконавчий комітет Ради народних депутатів є виконавчим і розпорядчим органом відповідної Ради, їй підпорядкованим та підзвітним. Водночас, новелою стало те, що виконавчий комітет, хоча і утворюється Радою на строк її повноважень, але формується одноособово головою Ради у складі заступника голови, керуючого справами (секретаря) і членів виконавчого комітету. На відміну від попередньої редакції, було передбачено, що до складу виконавчого комітету не можуть входити депутати відповідної Ради.

Особливої уваги заслуговує також той факт, що виконками наділялись власною

компетенцією. Компетенція виконкомів регламентувалась декількома статтями та була поділена на загальну та галузеву компетенцію, а також окремо виділялись повноваження, делеговані державою. До загальної компетенції було віднесено повноваження щодо організації, в цілому, роботи ради та її органів. До галузевої компетенції – повноваження в галузі планування та обліку; в галузі бюджету і фінансів; в галузі управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства; в галузі охорони навколишнього природного середовища; в галузі будівництва; галузі житлового господарства, комунально-побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку та інших галузях.

Як було зазначено, виконавчий комітет здійснював також окремі повноваження, делеговані йому державою (реєстрація права власності на землю і право землекористування та договори на оренду землі; контроль за станом квартирної обліку на підприємствах (об'єднаннях), в організаціях і установах, розташованих на території Ради; видання ордерів на заселення житлової площі; вчинення нотаріальних дій та реєстрація актів громадянського стану тощо). Закон закріпив, що повноваження, делеговані державою, є обов'язковими для здійснення виконавчим комітетом, який несе відповідальність відповідно перед районною, обласною державною адміністрацією за здійснення делегованих йому державою повноважень.

Однак, найсуттєвіша зміна, що стосувалась виконкомів місцевих рад, полягала у тому, що у новій редакції Закону не було передбачено створення виконавчих органів обласних та районних рад. Вказана новація кореспондується із положеннями Закону України «Про Представника Президента України», прийнятого 05 березня 1992 р. [5]. Цей Закон встановив, що Представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва і Севастополя. Закон також встановлював, що голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад несуть відповідальність перед відповідним

Представником Президента України за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій. Крім того, відповідно до п. 27 Положення про місцеву державну адміністрацію, затвердженим Указом Президента України від 24 липня 1992 р. [6], Представник Президента України у разі невиконання головою виконавчого комітету сільської, селищної, міської Ради народних депутатів делегованих йому повноважень має право вимагати звіту про стан реалізації цих повноважень, а також звертатися до відповідної Ради народних депутатів з поданням про звільнення з посади голови виконавчого комітету, а в окремих випадках – про розпуск виконавчого комітету, тобто, на районному та обласному рівні, на якому було запроваджено «регіональне самоврядування» виконавчі органи місцевих рад фактично трансформувались у місцеві державні адміністрації під головуванням Представника Президента України із включенням до системи державних органів виконавчої влади.

Таким чином, правовий статус виконкомів було суттєво змінено. Державою розмежовувались питання місцевого самоврядування, що стали основою для власної компетенції виконавчих комітетів (поділеної на загальну та спеціальну), а також повноваження, делеговані державою. Внаслідок цього з'явився управлінський зв'язок між виконкомами та місцевими державними адміністраціями районного та обласного рівнів. Суттєвою зміною є ліквідація виконавчих органів обласних та районних рад із передачею відповідних функцій Представникам Президента України.

16 березня 1993 р. до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» було внесено певні зміни, спрямовані на удосконалення правового статусу виконавчих органів місцевих рад [7]. По-перше, було передбачено, що делегування державою повноважень виконавчим комітетам відповідних Рад супроводжується передачею їм фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Незначні зміни також стосувались порядку утворення виконавчих комітетів.

Однак, вже у 1994 р. статус виконавчих органів місцевих рад знову докорінним чином змінюється. У вирі політичних подій був прийнятий Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого 1994 р. [8], який встановив, що голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. Було також передбачено, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та формування виконавчих комітетів Рад повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій передаються головам і виконавчим комітетам відповідних Рад (із одночасною втратою чинності Закону України «Про Представника Президента України»)

Встановлювалося також, що голови обласних, районних, міських, селищних і сільських Рад обираються безпосередньо населенням. Вони за посадою очолюють виконавчі комітети відповідних Рад. Кількісний склад виконавчого комітету визначає Рада на пленарному засіданні. Персональний склад виконавчого комітету пропонується головою відповідної Ради і затверджується Радою. Натомість, Президент України своїм Указом «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» від 06 серпня 1994 р. установив, що з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади голови обласних, Київської та Севастопольської міських Рад, їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні Президентів України; а голови сільських, селищних, районних, районних у містах, міських Рад та їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні відповідно головам обласних, Київської та Севастопольської міських Рад і через них – Президентів України [9].

Таке «перетягування» повноважень виконавчих органів місцевих рад свідчить про політизацію зазначеного питання та про те, що виконавчі органи та сфера їх підпоряд-

кування стали об'єктом політичної боротьби, що розгорнулись на найвищому рівні. Так, хоча Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» передбачувалось посилення правового статусу виконавчих органів, повернення до практики створення таких органів на районному та обласному рівнях, а також максимальну концентрацію повноважень у виконавчих органах місцевих рад, голова держави своїм Указом фактично включив їх до системи виконавчих органів, запровадивши стійкі ієрархічні управлінські зв'язки на чолі з Президентом України.

Поряд із цим неможливо залишити поза увагою певну законодавчу новачку, яка полягала у тому, що голови обласних та районних рад, що за посадою очолювали виконавчий комітет, обирались безпосередньо населенням.

Чергові зміни правового статусу виконавчих органів місцевих рад відбулись уже у 1995 р. Так, 8 червня 1995 р., відповідно до Конституційного договору, функції виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування були знову розділеними. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу доверху аж до рівня Президента України [10]. Договір передбачав тільки один первинний рівень самоврядування — село, селище, місто. В областях, містах Києві і Севастополі, районах відповідні ради стали представницькими органами з обмеженими функціями.

Передбачалося, що виконавчими органами сільських, селищних і міських Рад є виконавчі комітети. Персональний склад виконавчого комітету відповідної Ради формує голова Ради одноособово. Голови сільської, селищної, міської Рад обираються громадянами України. Голова Ради за посадою очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської Ради. Виконавчі комітети сільських, селищних і міських Рад, крім власної компетенції Рад, здійснюють також делеговані їм повноваження державної виконавчої влади, обсяг яких визначається Президентом України. Було встановлено, що виконавчі комітети з питань самовряд-

них повноважень підзвітні та підконтрольні відповідним Радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади підпорядковуються Президенту України, Кабінету Міністрів України, а також головам державних адміністрацій вищого рівня.

Конституційний договір заклав основи правового статусу виконавчих органів місцевих рад для подальшого вдосконалення. Прийняття Конституції України [11] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] ознаменували новий етап становлення виконавчих органів місцевих рад. Відповідні законодавчі акти чинні й сьогодні. Оскільки правовий статус виконавчих органів місцевих рад є предметом багатьох досліджень, у тому числі дисертаційних, немає сенсу в межах даної публікації здійснювати відповідний огляд.

Як уявляється, при роботі, спрямованій на вдосконалення правового статусу виконавчих органів місцевих рад, зміни їх видів, слід спиратись на вітчизняний досвід у цій сфері, а не лише закордонні моделі, що є популярним у наш час. Цікавим є й те, що ідеї, які зараз впроваджуються (щодо створення органів базового рівня, регіонального рівня) є поверненням до ідей та моделей 90-х років. Так, взята на теперішній час за основу модель щодо створення на основі (замість) місцевих державних адміністрацій виконавчих органів обласних районних рад і запровадження інституту представника Президента України (префекта), як вже зазначалось, мало місце протягом першої половини 90-х років (із певними відмінностями у 1990-1992, 1994-1995 рр.). Не заперечуючи в цілому можливість такого «повернення», думається, що воно повинно бути здійснено на якісно новому рівні з урахуванням виявлених проблем їх функціонування.

Як уявляється, враховуючи вітчизняний досвід, слід чітко з'ясувати питання щодо підконтрольності виконавчих органів місцевих рад в частині здійснення делегованих державою повноважень. Дискусійними є пропозиції встановити підконтрольність виконкомів Представнику Президента з огляду на перехід до парламентсько-президентської форми правління та обмеженням

повноважень Президента України у сфері виконавчої влади. Вдало із цього приводу висловився у дисертаційному дослідженні М.М. Добкін, аналізуючи модель влади на місцевому рівні, що діяла у 1993 р.: «...представники Президента в областях і районах фактично не мали прямого виходу на Кабінет Міністрів України. Вплив Уряду на їх призначення і керівництво діяльністю був занадто слабким, а Адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями й Урядом України... » [13; с. 14]. Думається, що виконавчі органи місцевих рад з питань здійснення делегованих державою повноважень мають бути підконтрольними саме Кабінету Міністрів України.

Крім того, відкритим залишається питання щодо способу призначення (обрання) голови обласної та районної ради, що обійматимуть посаду голови відповідного виконкому а фактично є найвищою посадовою особою району (області). Звертаючись до вітчизняного досвіду, слід звернути увагу, що мав місце і такий спосіб обрання: як обрання населенням прямим голосуванням (1994-1995 рр.), так і обрання із складу відповідної ради (1990-1992 рр.). На нашу думку, обрання голови обласної (районної) ради населенням шляхом прямого голосування не може бути застосоване з огляду на неоднорідне розміщення населення – враховуючи, що в обласному (районному) центрі мешкає зазвичай до 50% виборців всієї області, очевидним є порушенням принципу рівності. Логічним є обрання голови обласної (районної) ради, що є головою виконкому із числа депутатів відповідної ради за умови обрання всього складу ради за мажоритарною системою.

Можна із впевненістю стверджувати, що необхідно продовжити розмежування компетенції між виконавчими органами місцевих рад та органами виконавчої влади із закріпленням власної компетенції виконкомів, у тому числі загальної та галузевої. При цьому, досить вдалим таке розмежування було закріплено зазначеним вище Законом від 26 березня 1992 року, який може бути взятий за основу при подальшій роботі. Перспективами подальших досліджень вба-

**АНОТАЦІЯ**

*У статті здійснено огляд становлення виконавчих органів місцевих рад у незалежній Україні та аналіз відповідного законодавства із застосуванням таких критеріїв: конституювання виконкомів, обсяг їх компетенцій, характер управлінських зв'язків з відповідними радами та органами державної влади. З урахування вітчизняного досвіду підготовлено пропозиції щодо визначення статусу та місця виконкомів місцевих ради в оновленій інституційній системі влади.*

**SUMMARY**

*In the article there is made a review of formation of the executive bodies of the local councils in the independent Ukraine and analysis of appropriate legislation with application of those criteria: institutionalization of executive committees, volume of their competence, and character of authoritative connections with appropriate councils and bodies of state power. Taking into consideration national experience there are prepared suggestions concerning definition of status and place of executive committees of the local councils in the renewed institutional system of powers.*

чається більш детальний аналіз історії становлення виконавчих органів місцевих рад за радянського періоду, а також у закордонних країнах із визначенням можливості використання їхнього досвіду.

**Література**

1. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 07 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. — № 2 – Ст. 5
2. Вегеш М.М. Політологія : підручник / М.М. Вегеш (ред.). – 3-тє вид., перероб. і доповн. / М.М. Вегеш, Ю.О. Остапеч, В.Л. Бондар, В.В. Буркало, М.П. Зан. – К. : Знання, 2008. – 384 с.
3. Таран В.В. Виконавчі органи місцевих рад у контексті реалізації Державної влади в системі управління на місцевому рівні : дис. ... канд. наук. з держупр. : 25.00.01. / В.В. Таран. – Львів, 2010.
4. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
5. Про Представника Президента України : Закон України від 05 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
6. Про Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. № 252/92 // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 18.

7. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» : Закон України від 16 березня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 19. – Ст. 199.

8. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 05 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

9. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 06 серпня 1994 р. № 430/94 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 124-125.

10. Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (Конституційний Договір) від 08 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

11. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

13. Добкін М.М. Історико-правовий огляд створення та розвитку місцевих державних адміністрацій в Україні / М.М. Добкін // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1(2). – С. 10-17.