

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v101.2024.2>*А. В. Баско*

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Вступ. Необхідною передумовою децентралізації державної влади є гарантування спроможності системи місцевого самоврядування забезпечити ефективне здійснення переданих владних повноважень, що досягається комплексом політичних, фінансово-економічних, організаційних та правових заходів. З-поміж останніх найголовнішим є модернізація правових статусів органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та приведення їх у відповідність із сучасним станом системи публічної влади в Україні.

На перший погляд, ОМС виступають носіями адміністративно-правового статусу, здійснюючи публічне управління, або цивільно-правового статусу, беручи участь в якості юридичних осіб у цивільних та господарських правовідносинах. Проте, навіть у рамках приватних правовідносин (цивільних та господарських) ОМС продовжують бути носіями адміністративно-правового статусу. Наприклад, здійснюючи публічні закупівлі у порядку, визначеному відповідним Законом [1], і укладаючи за результатами відкритих торгів господарсько-правовий договір, орган місцевого самоврядування реалізує не тільки цивільно-правовий та господарсько-правовий статус, а й статус розпорядника бюджетних коштів, що закріплений Бюджетним кодексом України [2] і є за своєю природою адміністративно-правовим. В усіх подібних випадках ОМС реалізують повноваження, що випливають із міжнародно-правового, конституційно-правового, адміністративно-правового та цивільно-правового статусів одночасно. Більше того, конституційно-правовий статус ОМС реалізується переважно поза рамками конституційно-правових відносин, а їх міжнародно-правовий статус реалізується завжди поза рамками міжнародних правовідносин, оскільки ОМС не є суб'єктами міжнародного права і не можуть від власного імені виступати учасниками міжнародних правовідносин [3, с. 316].

Враховуючи предмет та завдання нашого дослідження, пов'язаного з правовим регулюванням діяльності ОМС в умовах децентралізації, основна увага має бути приділена саме адміністративно-правовому статусу, який є ядром загального (муніципально-правового) статусу органів місцевого самоврядування в їх практичній управлінській та організаційно-господарській діяльності.

Стан дослідження. Питанням діяльності ОМС в цілому і форм, засобів та способів реалізації їх правового статусу було присвячено достатньо уваги з боку вітчизняних науковців таких як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, Р.А. Калужний, В.М. Кампо, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, В.І. Кравченко, В.В. Кравченко, Є.Б. Кубко, Н.М. Мироненко, Н.Р. Ниж-

ник, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабінович, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, В.К. Шкарупа, та ін. Дослідженням проблем реалізації форм та засобів діяльності ОМС останнім часом стало предметом розгляду вченими у галузі адміністративного права, зокрема: Хоменко В. О. «Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (2016 р.) [4]; Райнін І. Л. «Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону» (2016 р.) [5] Кириченко Ю.М. «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (2019) [6]. Однак, зазначені наукові дослідження здебільшого присвячені правовим засадам діяльності ОМС та реалізації їх правового статусу з огляду на розмежування повноважень з місцевими органами виконавчої влади, однак види повноважень ОМС як ключового елементу їх правового статусу з огляду на процеси децентралізації не зазнали наукового аналізу, що зумовлює необхідність їх дослідження в межах даної наукової статті.

Мета роботи. Метою статті є комплексний аналіз механізму реалізації адміністративно-правового статусу ОМС в контексті реформи децентралізації; використання проблемних напрямків його реалізації та обґрунтування дієвих способів їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Серед вітчизняних та зарубіжних науковців немає однозначної думки щодо того, з яких компонентів складається правовий статус ОМС. Наприклад Рушак І. Я. досліджуючи ОМС та їх посадові особи як учасників адміністративного судочинства тлумачать правовий статус особи широко, включаючи до нього принципи правового статусу, норми права, що його закріплюють, правосуб'єктність носія, його права, обов'язки, законні інтереси та відповідальність, а також правовідносини, у яких цей статус реалізується [7, с. 26]. Інші ж автори визначають правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування значно вужче, включаючи до нього лише повноваження та юридичну відповідальність [8, с. 14]. Такий підхід також не можна вважати раціональним, оскільки правовий статус тут не охоплює навіть усіх елементів правосуб'єктності і ототожнюється лише з дієздатністю та деліктоздатністю суб'єкта. Більш виваженим слід вважати ідею Баймуратов М. О. про те, що правовий статус органів публічного управління складається з трьох змістовних блоків: цільового, що визначає цілі, завдання та функції їх діяльності, організаційно-структурного, що визначає порядок створення та припинення органу публічного управління та форми його відносин з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, а також компетенційного, що охоплює владні повноваження та підвідомчість [9, с. 17]. З одного боку, застосування такого підходу дозволяє достатньо чітко визначити місце конкретного ОМС в системі публічного управління та порядок його функціонування, а з іншого – підтверджує висловлену нами ідею про комплексний (муніципально-правовий) характер правового статусу органів місцевого самоврядування, оскільки його цільовий блок визначається в основному на рівні конституційно-правового та міжнародно-правового статусів, організаційно-структурний – переважно на рівні адміністративно-правового, а компетенційний – на рівні адміністративно-правового з елементами цивільно-правового та господарсько-правового. Зрозуміло, що мова тут не йде про жорстке розмежування рівнів правового

регулювання правового статусу ОМС, а про те, що кожному з трьох блоків правового статусу притаманний переважний, але не виключний рівень правового регулювання – міжнародно-правовий, конституційний чи галузевий.

З урахуванням викладеного, можна зробити висновок, що муніципально-правовий статус ОМС – це комплексна правова категорія, яка визначає цілі, завдання та функції ОМС, порядок його створення, припинення та взаємодії з територіальною громадою, іншими органами місцевого самоврядування та органами державної влади, встановлює предмет відання та повноваження ОМС та охоплює його міжнародно-правовий, конституційно-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий та господарсько-правовий статуси.

Вітчизняне законодавство, що визначає правовий статус ОМС, характеризується наявністю значної кількості прогалин та колізій, що робить увесь механізм правового регулювання діяльності місцевого самоврядування недостатньо ефективним. Подібні дефекти законодавства простежуються на рівні навіть цільового блоку, зокрема Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» взагалі не зазначає цілей та завдань ні системи місцевого самоврядування в цілому, ні органів місцевого самоврядування зокрема. У той же час, преамбула ЄХМС визначає такі цілі цілком чітко, вказуючи, що існування ОМС, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління і створити підвалини демократичного режиму на місцевому рівні. Оскільки положення ЄХМС є частиною законодавства України, то прогалину в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо відсутності визначення цілей органів місцевого самоврядування слід вирішувати саме за допомогою відповідних положень Хартії [10].

Нижче доцільно охарактеризувати адміністративно-правовий статус ОМС з урахуванням процесу децентралізації. Основним ключовим елементом адміністративно-правового статусу ОМС є мета та завдання діяльності. О. М. Алтуніна до числа таких завдань пропонує відносити виконання Конституції, законів України, актів органів державної влади; представлення територіальних громад у відносинах з іншими суб'єктами та здійснення від їх імені та в їх інтересах функцій і повноважень місцевого самоврядування; забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод фізичних та юридичних осіб на підвідомчій їм території; виконання загальнодержавних і регіональних програм у частині, що належить до їх компетенції; підготовку та забезпечення виконання місцевих бюджетів; забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності на підвідомчій їм території; взаємодію з місцевими органами державної влади у вирішенні питань місцевого значення [8, с. 12]. Загалом таке формулювання завдань органів місцевого самоврядування слід вважати доречним, але таким, що потребує уточнення. Оскільки визначення цілей та завдань органів місцевого самоврядування має використовуватися для визначення змісту їх функцій та повноважень, а також для розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади, формулювання завдань органів місцевого самоврядування має бути максимально чітким і не створювати передумов для перехрещення із завданнями, функціями та повноваженнями органів державної влади. Враховуючи викладене, пропонуємо до завдань органів місцевого самоврядування відносити: 1) здійснення

від імені територіальних громад функцій та повноважень місцевого самоврядування в порядку, визначеному Конституцією та законами України; 2) представництво територіальних громад у відносинах з органами державної влади, фізичними та юридичними особами; 3) сприяння органам виконавчої влади у здійсненні державного управління на місцевому рівні з урахуванням інтересів територіальних громад; 4) забезпечення адміністративно-правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії суб'єктів системи місцевого самоврядування; 5) формування та виконання місцевих бюджетів, управління об'єктами комунальної власності; 6) забезпечення дотримання прав і свобод членів територіальних громад в процесі здійснення публічного управління на місцевому рівні [11, с. 105].

Важливим елементом правового статусу органів місцевого самоврядування є їх функції. Так, О.М. Алтуніна пропонує класифікувати функції органів місцевого самоврядування за предметом, змістом та способом здійснення [8, с. 11], а І. В. Добруш – за об'єктом, суб'єктом та технологією здійснення [12, с. 40]. С. В. Болдирев у залежності від форм діяльності пропонує виділяти нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції, а за сферами діяльності – залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; зовнішньоекономічну; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну; інформаційну функції [13, с. 271-272].

Центральним елементом адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є їхня компетенція. Тут слід відзначити, що законодавча регламентація компетенції органів місцевого самоврядування в Україні, як у частині визначення предмета відання, так і в частині закріплення повноважень, є далекою від досконалості та створює підґрунтя для різноманітних конфліктів як між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, так і між самими органами місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід показує, що спосіб визначення компетенції органів місцевого самоврядування залежить від типу правової системи. Для країн англо-американської правової сім'ї властиве позитивне врегулювання їх компетенції, коли органи місцевого самоврядування можуть здійснювати виключно повноваження, закріплені законодавством. В той же час, країнам романо-германської правової сім'ї притаманний негативний спосіб визначення компетенції органів місцевого самоврядування, яким надається свобода здійснювати будь-які повноваження, не віднесені до компетенції органів державної влади і не заборонені законом [14, с. 24]. Конституція України та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не тільки закріплюють непритаманну для вітчизняної правової системи англо-американську модель визначення компетенції органів місцевого самоврядування, а й роблять це нечітко, допускаючи неоднозначність у визначенні їх предмета відання та перехрещення з компетенцією органів виконавчої влади [15; 16].

Висновки. Запропоновано формування єдиного муніципально-правового статусу органу місцевого самоврядування як комплексної категорії, що визначає цілі, завдання та функції органу місцевого самоврядування, порядок його створення, припинення та взаємодії з територіальною громадою, іншими органами місцевого самоврядування та органами державної влади, встановлює предмет відання та повноваження органу місцевого самоврядування та охоплює його міжнародно-правовий, конституційно-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий та господарсько-правовий статуси.

Обґрунтовано, що існуюча система органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади не забезпечує ефективної реалізації функцій публічного управління на місцевому рівні на основі принципів демократичності та гласності, а також не гарантує реальної самостійності органів місцевого самоврядування у здійсненні вирішенні питань місцевого значення. Система імперативного делегування повноважень, закріплена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», що передбачає делегування повноважень районних та обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, а також повноважень органів виконавчої влади виконавчим органам сільських, селищних, міських рад є необґрунтованим обмеженням місцевого самоврядування як права територіальних громад самостійно та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення чи здійснювати управління суттєвою часткою публічних справ на місцевому рівні. З метою вирішення зазначеної проблеми є необхідним відновлення повноцінних виконавчих органів районних та обласних рад, а також перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування, в рамках якого переважна більшість делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад мають бути закріплені за ними як власні (самоврядні) повноваження, а в якості делегованих повноважень можуть бути закріплені винятково повноваження, пов'язані із забезпеченням суверенітету, обороноздатності, внутрішньої та зовнішньої безпеки України на місцевому рівні.

Відновлення повноцінних виконавчих органів районних та обласних рад вимагатиме визначення чітких критеріїв розмежування компетенції органів місцевого самоврядування різних рівнів. В якості такого критерію запропоновано використовувати зміст та характер функцій місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити реалізацію принципу субсидіарності повноважень як основного принципу організації системи публічного управління на місцевому рівні. Відповідно, публічні справи, які найбільш ефективно можуть вирішуватися на рівні територіальної громади, мають включатися до компетенції органів місцевого самоврядування базового рівня, ті, які потребують застосування спеціальних засобів чи технологій, а також стосуються спільних інтересів суміжних громад – до компетенції органів субрегіонального (районного) рівня, а ті, що стосуються регіональних програм розвитку чи міжрегіонального співробітництва – до компетенції органів місцевого самоврядування регіонального (обласного) рівня.

Література

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 30.08.2023).

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 30.08.2023).
3. Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В. Міжнародне право. Основи теорії: підручник / За ред. В. Г. Буткевича. Київ: Либідь, 2002. 608 с.
4. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2016. 220 с.
5. Райнін, І. Л. Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І.Л. Райнін; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 39 с.
6. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю (081 – право). Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 521 с.
7. Рущак І. Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 247 с.
8. Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. № 3. С. 8-13. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_3_3.pdf (дата звернення: 30.08.2023).
9. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Viche*. 2015. № 12. С. 14–17. URL: www.viche.info. (Дата звернення: 30.08.2023).
10. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 30.08.2023).
11. Баско А.В. Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням децентралізації. Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 210 с.
12. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. Київ, 2002. 233 с.
13. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Харків: Право, 2011. 360 с.
14. Смельяненко К. Реалізація нових повноважень органами місцевого самоврядування сільсько-го рівня в процесі децентралізації: практичні аспекти. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 45–51.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.08.2023).
16. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 30.08.2023).

Анотація

Баско А. В. Проблеми реалізації адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. – Стаття.

У статті застосовано науково-методологічний підхід до аналізу проблем реалізації адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

В результаті дослідження запропоновано формування єдиного муніципально-правового статусу органу місцевого самоврядування як комплексної категорії, що визначає цілі, завдання та функції органу місцевого самоврядування, порядок його створення, припинення та взаємодії з територіальною громадою, іншими органами місцевого самоврядування та органами державної влади, встановлює предмет відання та повноваження органу місцевого самоврядування та охоплює його міжнародно-правовий, конституційно-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий та господарсько-правовий статуси.

Обґрунтовано, що існуюча система органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади не забезпечує ефективної реалізації функцій публічного управління на місцевому рівні на основі принципів демократичності та гласності, а також не гарантує реальної самостійності органів місцевого самоврядування у здійсненні вирішенні питань місцевого значення, особливо що стосується підстав та процедур делегування повноважень органам виконавчої влади. Встановлено, що з метою

вирішення зазначеної проблеми є необхідним відновлення повноцінних виконавчих органів районних та обласних рад, а також перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування, в рамках якого переважна більшість делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад мають бути закріплені за ними як власні (самоврядні) повноваження, а в якості делегованих повноважень можуть бути закріплені винятково повноваження, пов'язані із забезпеченням суверенітету, обороноздатності, внутрішньої та зовнішньої безпеки України на місцевому рівні.

Доведено, що публічні справи, які найбільш ефективно можуть вирішуватися на рівні територіальної громади, мають включатися до компетенції органів місцевого самоврядування базового рівня, ті, які потребують застосування спеціальних засобів чи технологій, а також стосуються спільних інтересів суміжних громад – до компетенції органів субрегіонального (районного) рівня, а ті, що стосуються регіональних програм розвитку чи міжрегіонального співробітництва – до компетенції органів місцевого самоврядування регіонального (обласного) рівня.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, децентралізація, адміністративно-правовий статус, функції, повноваження, засоби, форми та методи реалізації повноважень.

Summary

Basko A. V. Problems of implementing the administrative and legal status of local self-government bodies in the context of the decentralization reform. – Article.

The article applies a scientific-methodological approach to the analysis of the system of problems of implementing the administrative-legal status of local self-government bodies.

As a result of the research, the formation of a single municipal legal status of the local self-government body as a complex category is proposed, which defines the goals, tasks and functions of the local self-government body, the procedure for its creation, termination and interaction with the territorial community, other local self-government bodies and state authorities, establishes the subject powers and authority of the local self-government body and covers its international legal, constitutional legal, administrative legal, civil legal and economic legal statuses.

It is substantiated that the existing system of local self-government bodies and local executive bodies does not ensure the effective implementation of the functions of public administration at the local level based on the principles of democracy and openness, and also does not guarantee the real independence of local self-government bodies in solving local issues, especially as regards the grounds and procedures for delegation of powers to executive authorities. It was established that in order to solve the mentioned problem, it is necessary to restore full-fledged executive bodies of district and regional councils, as well as redistribute the powers of local self-government bodies, within the framework of which the vast majority of delegated powers of executive bodies of local councils should be assigned to them as their own (self-governing) powers, and as delegated powers, only powers related to ensuring the sovereignty, defense capability, internal and external security of Ukraine at the local level can be established.

It has been proven that public matters that can be solved most effectively at the level of a territorial community should be included in the competence of local self-government bodies of the basic level, those that require the use of special means or technologies, as well as those that concern the common interests of neighboring communities – in the competence of subregional (district) bodies) level, and those related to regional development programs or interregional cooperation are within the competence of local self-government bodies at the regional (regional) level.

Key words: local self-government bodies, decentralization, administrative and legal status, functions, powers, means, forms and methods of exercising powers.