

**Кулешов О. О.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
в. о. завідувача кафедри державно-правових дисциплін  
Донецького державного університету управління

## ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВИХ РАД ЯК СКЛАДОВА ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### EXECUTIVE BODIES OF LOCAL COUNCILS AS A CONSTITUENT PROBLEM FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE

Розглянуто організацію і діяльність виконавчих органів місцевих рад як складову проблему розвитку системи державного управління. Проаналізовано повноваження структурних елементів виконавчих органів і їх основні функції.

**Ключові слова:** децентралізація, система, діяльність, самоврядування, виконавчі органи, місцеві ради, державне управління, повноваження.

Рассмотрена организация и деятельность исполнительных органов местных советов как составная проблема развития системы государственного управления. Проанализированы полномочия структурных элементов исполнительных органов и их основные функции.

**Ключевые слова:** децентрализация, система, деятельность, самоуправление, исполнительные органы, местные советы, государственное управление, полномочия.

The author of the article considers the concept of executive bodies of local councils and defines their role and place in the system of state governance. The powers of structural elements of executive bodies are also analysed, their key functions covered.

**Key words:** decentralization, system, activity, self-regulation, executive bodies, local councils, government management, powers.

В Україні здійснюється повномасштабна реформа, спрямована на розвиток демократичних засад у формуванні і діяльності інститутів державної влади та місцевого самоврядування. Одночасно вирішується питання підвищення ефективності та економічності функціонування системи публічної влади в умовах її детермінованості волею народу і конституційними приписами. Йдеться не стільки про структурні зміни, скільки про підвищення функціональної результативності роботи державного апарату та системи місцевого самоврядування. Суть полягає у тому, щоб забезпечити максимальну відповідність структури, форм, методів і впливу управлінського апарату цілям і вимогам різних сфер суспільного життя, котрі інтенсивно розвиваються і наповнюються новим змістом. Подальша демократизація суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є сьогодні пріоритетами серед реформ в Україні, оскільки нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи публічного управління зумовлюють нові умови реалізації децентралізації за умови збереження ідей правової держави. Модернізація публічної влади повинна відбуватися у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка буде невіддільним елементом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності [8].

Серед органів місцевого самоврядування в Україні одне з головних місць посідають виконавчі органи місцевих рад. Вони вирішують більшість питань, що виникають у процесі життєдіяльності населення, а

їх безпосередня діяльність спрямована на забезпечення таких сфер життя, які потребують постійної та професійної уваги – соціальне і побутове забезпечення, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я тощо. Наявність в системі місцевого самоврядування виконавчих органів місцевих рад створює умови життєздатності та ефективності діяльності територіальної громади, оскільки її проблеми набувають вирішення у власних інтересах шляхом використання своїх відповідальних виконавчих структур [4].

Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад є складовою проблемою розвитку системи державного управління в Україні. Необхідність наукового дослідження статусу цих органів, порядку їх формування, форм та методів діяльності зумовлена тим, що виконавчі органи сучасних місцевих рад стали наступниками органів державного управління місцевого рівня часів радянської влади, які не були органами місцевого самоврядування і мали інші структурні зв'язки, не характерні для сучасної системи публічної влади. Практика організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад сьогодні багато в чому свідчить про невідповідність наявних відносин тій ідеї місцевого самоврядування, яка закріплена в Конституції України 1996 р. Питаннями діяльності виконавчих органів місцевих рад займалися такі вчені, як В. Авер'янов, В. Величко, П. Ворона, П. Біленчук, В. Кравченко, В. Погорілко, В. Сergyгін, Ю. Тодика, А. Ткачук, О. Фрицький та інші. Проте в сучасній науці проблеми діяльності виконавчих органів місцевих рад ще не отримали належного висвітлення. Відсутні спеціальні комплексні дослідження, які розкривають порядок функціонування цих органів. Є нагальна

потреба чіткого з'ясування місця, ролі та значення виконавчих органів у системі державного управління, що зумовило вибір теми та напряму дослідження представленої статті. Метою статті є визначення суті виконавчих органів місцевих рад в Україні та обґрунтування їх місця в системі державного управління. Аналіз функцій виконавчих органів місцевих рад, визначення окремих структурних елементів цих органів та їх повноважень, а також представлення пропозицій щодо удосконалення їх діяльності складають завдання роботи. Для того, щоб визначити роль і місце виконавчих органів місцевих рад у системі державного управління, слід передусім наголосити на тому, що виконавчі органи реалізують свої функції на місцевому рівні і є одним із інструментів реалізації місцевого самоврядування в Україні. Конституція України у ст. 140 говорить, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Також у ній зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140). Додержання саме такого визначення надає змогу вирішити питання щодо організації органів місцевого самоврядування, в тому числі виконавчих органів місцевих рад. Оскільки територіальна громада не в змозі здійснювати більшість функцій з управління місцевими справами безпосередньо, вони виконуються представницьким органом – радою, яка є єдиним органом, що уособлює територіальну громаду та може виступати від її імені. Однак місцева рада своєю чергою також не в змозі виконувати деякі функції, які, відповідно, покладаються на її виконавчі органи, що призводить до об'єктивної потреби їх створення. Це є цілком закономірним, адже громадські представники, які обираються на загальних, вільних, прямих виборах, в принципі не повинні займатися на численних засіданнях питаннями, що не мають великого значення, а скоріше концентруватися на найсуттєвіших завданнях територіальної громади. Таким чином, виконавчі органи є одним з елементів в системі місцевого самоврядування, взаємовідносини якого з іншими елементами цієї системи визначають її основні характеристики, як цілісної і самодостатньої. А оскільки місцеве самоврядування являє собою можливість, право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого характеру, то є підстави говорити про нього як про засіб здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва. Отже, виконавчі органи місцевих рад, будучи складниками системи місцевого самоврядування України, реалізують повноваження держави на місцях. Загалом під виконавчим органом місцевої ради необхідно розуміти відносно відокремлену частину ради, яку складає колектив громадян, що здійснює виконавчо-розпорядчі функції на підставі владних повноважень і діє за допомогою визначених форм організації та методів діяльності. Виконавчі органи є структурними підроз-

ділами системи місцевої ради, кількість і взаємовідносини яких залежать від розміру території, чисельності населення, характеру його розселення, кількості та профілю об'єктів управління, а також від функцій, які покладаються на виконавчі органи [3]. Говорячи про систему виконавчих органів, ми маємо на увазі систему власне органів та посадових осіб, які здійснюють ті чи інші виконавчі функції, оскільки посадові особи є структурними підрозділами саме місцевої ради, які, відповідно, можуть створювати підсистему виконавчих органів. Маючи єдиний законодавчо встановлений статус, виконавчі органи різного рівня (село, селище, місто) повинні вважатися структурними підрозділами місцевої ради, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [7]. Отже, в Законі закріплено щонайменше три види органів – виконавчі комітети, відділи й управління. Ці органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Центральне місце в системі виконавчих органів займає виконавчий комітет. Згідно зі ст. 51 Закону він утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – голови відповідної ради, заступника сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу служби виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища, міста та обирається відповідною територіальною громадою шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Відповідно до ст. 52 Закону виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом до відання виконавчих органів місцевих рад. Виключно виконавчому комітету належить: а) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; б) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників; в) зміна або скасування актів підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб

[6]. Таким чином, виконавчий комітет, займаючи центральне місце в системі виконавчих органів місцевої ради, водночас є особливим органом колегіального вирішення питань, що віднесені до його компетенції. Виконавчий комітет є організаційною формою роботи місцевої ради, за допомогою якої забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень ради у виконавчо-розпорядчій сфері. Основною метою створення такого органу є необхідність колегіального та професійного вирішення питань усіх галузей виконавчої діяльності. При цьому його складають як посадовці, що передусім є посадовими особами галузевих чи функціональних органів, так і представники громадськості. Наділення цієї колегії владою з вирішення питань управління у всіх сферах робить його виконавчим органом загальної компетенції. Неврахування цих функцій та особливостей приводить до неправильного сприйняття сутності виконавчого комітету, надання йому властивостей органу з дорадчими повноваженнями, що створюється при сільському, селищному, міському голові [1]. Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються сільським, селищним, міським головою, а у разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради за необхідністю, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету. Отже, виконавчий комітет є колегіальним виконавчим органом місцевої ради загальної компетенції. Необхідність його створення зумовлена важливістю вирішення завдання демократизації управління. До того ж демократизація повинна супроводжуватися одночасним збільшенням рівня професійності. Шлях становлення такого управління – колегіальне вирішення питань високопрофесійними фахівцями з представниками громадськості. Наявність виконавчого комітету дозволяє не тільки проводити злагоджену виконавчо-розпорядчу діяльність всіх виконавчих органів місцевої ради, але й надає останній більше можливостей під час впливу на таку діяльність. Також до складу системи виконавчих органів входять відділи, управління та інші виконавчі органи ради. Відповідно до ст. 54 Закону сільська, селищна, міська, районна у місті рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління й інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Ці виконавчі органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади відповідним головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою. Управління, відділи та інші виконавчі органи є органами місцевої ради, тобто це структурні підроз-

діли ради, на які покладено функції виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах управління. Формування відділів, управлінь та інших виконавчих органів віднесено до відання місцевої ради. Тільки вона має право встановлювати систему і структуру виконавчих органів, затверджувати положення про них (ст. 26, 54 Закону). Керівники цих виконавчих органів призначаються одноособово сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади (п. 3 ст. 54 Закону) [7]. На нашу думку, таке встановлення повністю відповідає вимогам організаційної самостійності органів місцевого самоврядування. Залежно від обсягу та характеру компетенції, всі управління, відділи й інші виконавчі органи можна поділити на галузеві й функціональні. При цьому серед останніх можна виділити допоміжні виконавчі органи. Галузевими є органи, які створюються місцевою радою для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого управління (житлове господарство, соціальна сфера, земельні відносини, культура, освіта, охорона здоров'я та доквілля тощо). Функціональними є відділи й управління, які здійснюють координаційно-регулюючу або контрольну діяльність і можуть впливати на органи та осіб, які прямо їм не підпорядковані (фінансове управління, контрольна інспекція тощо). Допоміжні відділи й управління створюються для виконання діяльності, пов'язаної з інструктуванням, інспектуванням, підготовкою питань на сесію ради та засідання виконавчого комітету, інформаційним забезпеченням, технічним контролем, матеріально-технічним забезпеченням. На ці органи покладені «апаратні» функції – здійснення організаційного, правового, інформаційного, аналітичного, матеріально-технічного забезпечення. Саме в такому значенні потрібно розуміти допоміжність цих органів. Допоміжні виконавчі органи є органами відповідної ради. Їх діяльність спрямована на забезпечення діяльності інших органів та посадових осіб, що входять до структури відповідної ради. Так, вони здійснюють таку діяльність по відношенню до місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, секретаря ради, виконавчого комітету, заступника (першого) голови з питань діяльності виконавчих органів та керуючого справами виконавчого комітету [5]. Галузеві, функціональні, допоміжні виконавчі органи місцевих рад згідно з Законом мають різне найменування – відділи, управління й інші виконавчі органи. У практичній діяльності місцевої ради створюються головні управління, комісії, комітети, служби. Найменування виконавчих органів – відділів доцільно віднести лише до внутрішніх, допоміжних ланок. Також необхідно торкнутися питання про такі виконавчі органи, які не підпадають під загальну характеристику виконавчих органів. Йдеться про комісії (ради), які створюються для реалізації рішень та програм місцевої ради чи загальнодержавних програм. Вони виступають формою взаємодії виконавчих органів місцевих рад з іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і громадськістю в рамках реалізації державних, регіональних чи місцевих програм, рішень, підготовки питань, узгодження пози-

цій, координації діяльності, контролю за виконанням рішень тощо. Звідси членами комісії можуть бути представники виконавчих органів, діяльності яких стосується робота комісії (обов'язково), депутати, представники місцевих державних адміністрацій, територіальних органів виконавчої влади, представники громадських об'єднань, закладів культури, освіти, науки. Таким чином, система виконавчих органів є підсистемою, яка входить до системи місцевої ради, організаційна структура якої включає крім виконавчих органів (виконавчий комітет, відділи, управління та інші виконавчі органи), сільського, селищного, міського голови. Кількість елементів системи виконавчих органів, характер взаємозв'язку між ними залежить від багатьох факторів, врахування яких є необхідною умовою створення виконавчих органів відповідною місцевою радою. Дослідження сутності будь-якого органу публічної влади неможливе без з'ясування його функцій, яке допомагає розкрити місце та роль органу влади, а також його соціальне призначення. Організація місцевого самоврядування України передбачає здійснення виконавчими органами двох груп функцій: власних (самоврядних) та функцій органів виконавчої влади. У сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування України є необхідність реорганізації наявної системи виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [2]. На нашу думку, присутність в цій системі виконавчих комітетів є пережитком соціалістичної форми організації влади на місцях, який в сучасних умовах позбавляє виконавчу частину місцевої ради необхідного рівня оперативності. Відділи, управління та інші виконавчі органи місцевої ради мають набути відповідної ролі в сучасній системі місцевої ради. У рамках наданих їм функцій та повноважень вони мають забезпечувати управління і розвиток відповідної галузі соціально-економічного життя територіальної громади, як відносно наступництва незалежних органів місцевого управління, що входять до структури місцевої ради. Крім того, потребують правового регулювання на загальнодержавному рівні

можливі найменування виконавчих органів в залежності від їх призначення та організаційної структури. Це буде сприяти орієнтації членів територіальних громад у відповідних виконавчих структурах окремих рад та допоможе органам державної влади під час регулювання питань щодо організації і діяльності виконавчих органів відповідних місцевих рад. Отже, з урахуванням зазначеного можна зробити висновок, що виконавчі органи місцевих рад в Україні визнаються як нижчий рівень органів виконавчої влади, які є функціонально інтегрованими в її систему. На місцевому рівні створюється комплексна система органів, що здійснюють функції виконавчої влади: система органів виконавчої влади та система виконавчих органів місцевих рад. При цьому залучення виконавчих органів місцевих рад в цю систему відбувається залежно від галузі (сфери) діяльності. Такими галузями (сферами) діяльності сьогодні є: соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік, бюджет, фінанси та ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування; громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт; регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота (особливо в сучасних умовах збройного конфлікту на Сході нашої країни); забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод та законних інтересів громадян. Розвиток діяльності виконавчих органів за всіма напрямками є головним завданням, що має постати перед цими органами в практичній діяльності. Зіставлення функцій територіальної громади і місцевої ради з функціями виконавчих органів має визначити останнім межі діяльності, спрямовувати їх розвиток [4]. Така трансформація територіальних громад дасть змогу підвищити ефективність діяльності виконавчих органів в період децентралізації, що співзвучно із принципами сталого розвитку нашої країни.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ворона П.В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 341 с.
2. Величко В.О. Проблеми визначення функцій та організаційної структури місцевих органів виконавчої влади в Україні. *Актуальні проблеми юридичної науки* : тези доп. наук. конф. молодих учених та аспірантів. Харків : Нац. юрид. академія України, 2000.
3. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Лазар І.Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування : навчальний посібник. Київ : Дакор, 2007, 312 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні : теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / за ред. Б.А. Руснака. Одеса, 2011. 536 с.
5. Муніципальне право України : Підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
6. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навчальний посібник / А.П. Лелеченко та ін. Київ : Генеза, 2017. 110 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (редакція за № 2119-VIII від 22.06.2017, ВВР, 2017, № 34, ст. 370). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>.
8. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.