

Москаль Д. Д.,

здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу  
Міжнародного університету бізнесу і права

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF POWERS OF EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

У статті досліджено питання адміністративно-правового регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вказано, що сучасний стан організації державотворчих процесів в Україні характеризується наявністю великої кількості проблем, головною з яких є невідповідність організаційної, функціональної, правової та соціально-економічної складових умовам, актуальним для нашої держави сьогодні. Однією з головних причин цього є недосконалість адміністративно-територіального устрою держави. Тут не йдеться про неефективність чи хибність шляху унітарності та рівності обраних Україною регіонів. Але слід розуміти, що нерівномірність розвитку регіонів, велика диспропорція в розподілі продуктивних сил, специфіка культурних і ментальних особливостей різних територіальних громад ставить Україну перед необхідністю пошуку нової моделі відносин між центральною і регіональною владою, а також регіонами між собою, впровадження нових форм регіонального співробітництва на принципах субсидіарності та солідарності.

Констатовано, що місцеве самоврядування є одним із найефективніших інструментів розвитку територій. Там, де це реально працює, де місцеве населення має реальне право і можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, відбувається збільшення доходів місцевих бюджетів і соціально-економічного розвитку в цілому. У кожній державі залежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми правління і політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей місцеве самоврядування має певну форму і назву.

Зазначено, що легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджується Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають систему та гарантії місцевого самоврядування, основи організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених цим законом, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділене в межах визначених законодавством повноважень.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, система повноважень, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

The article examines the issues of administrative and legal regulation of the system of powers of executive authorities and local self-government bodies. It is indicated that the current state of organization of state-building processes in Ukraine is characterized by the presence of a large number of problems, the main of which is the discrepancy between the organizational, functional, legal and socio-economic components and the conditions relevant for our state today. One of the main reasons for this is the imperfection of the administrative-territorial structure of the state. This is not about the inefficiency or falsity of the path of unitarity and equality of the regions chosen by Ukraine. But it should be understood that the uneven development of regions, a large disproportion in the distribution of productive forces, the specifics of the cultural and mental characteristics of different territorial communities put Ukraine in front of the need to find a new model of relations between central and regional authorities, as well as regions among themselves, the introduction of new forms of regional cooperation on the principles of subsidiarity and solidarity.

It is stated that local self-government is one of the most effective tools for the development of territories. Where it really works, where the local population has a real right and opportunity to independently resolve issues of local importance, there is an increase in local budget revenues and socio-economic development in general. In each state, depending on the peculiarities of its political-territorial and administrative-territorial structure, the form of government and political regime, historical, national, geographical and other features, local self-government has a certain form and name.

It is noted that the legitimacy of local self-government in Ukraine is confirmed by the Constitution and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", which define the system and guarantees of local self-government, the foundations of organization and activity, the legal status and responsibility of local self-government bodies and officials.

It is substantiated that among all the principles of functioning of local self-government, defined by this law, the principle of legal, organizational, material and financial independence of local self-government, which it is endowed with within the powers defined by law, acquires special importance.

**Key words:** *administrative and legal regulation, system of powers, executive authorities, local self-government bodies.*

Сучасний стан організації державотворчих процесів в Україні доцільно охарактеризувати, як стан з наявністю значної кількості проблем, головною з яких є невідповідність організаційної, функціональної, правової та соціально-економічної складових умовам, актуальним для нашої держави сьогодні. Однією з головних причин цього є недосконалість адміністративно-територіального устрою держави. Тут не йдеться про неефективність чи хибність шляху унітарності та рівності обраних Україною регіонів. Але слід розуміти, що нерівномірність розвитку регіонів, велика диспропорція в розподілі продуктивних сил, специфіка культурних і ментальних особливостей різних територіальних громад ставить Україну перед необхідністю пошуку нової моделі відносин між центральною і регіональною владою, а також регіонами між собою, впровадження нових форм регіонального співробітництва на принципах субсидіарності та солідарності.

Місцеве самоврядування є одним із найефективніших інструментів розвитку територій. Там, де це реально працює, де громадськість має можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, відбувається збільшення доходів місцевих бюджетів і соціально-економічного розвитку в цілому.

Традиційно у спеціальній літературі приділяється значна увага питанням розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, можна вказати на праці таких українських вчених, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, М.І. Корнієнко, А.Р. Крутян, В.С. Куйбіда, П.М. Любченко, А.Ю. Лялюк, А.В. Марцеляк, С.Г. Серьогіна, К.Є. Соляник, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, І.С. Щebetун та інші.

У кожній державі залежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми правління

і політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей місцеве самоврядування має певну форму і назву.

Легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджується Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], які визначають систему та гарантії місцевого самоврядування, основи організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених цим законом, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділене в межах визначених законодавством повноважень.

Правова та організаційна самостійність проявляється в наданні органам місцевого самоврядування окремих повноважень, в межах яких вони самостійно діють та приймають рішення, а також несуть відповідальність за реалізацію цих повноважень. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть бути надані окремі повноваження органів виконавчої влади, при здійсненні яких вони підлягають контролю відповідних органів виконавчої влади.

Основами місцевого самоврядування є економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості і умови, що об'єктивно склалися в суспільстві, сукупність яких становить основу, на якій будується система місцевого самоврядування. Це об'єкти дійсності, на яких ґрунтується діяльність влади, ресурси, якими вона володіє. Вони різноманітні за своєю природою і за своїм об'єктним складом, що дозволяє їх класифікувати.

Однією з таких основ місцевого самоврядування є територіальна основа, закріплення якої є важливим, оскільки місцеве самоврядування характеризується насамперед певними просто-

рово-графічними факторами і може здійснюватися територіальною громадою в адміністративних межах населених пунктів [2, с. 86].

Окрім Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], важливим документом для обґрунтування мети реформи реформи є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної влади [3]. До проблем, визначених для подолання на державному рівні, належать:

1) погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

2) зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

3) складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

4) неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

5) нерозвиненість форм прямого народо-владдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

6) зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

7) корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

8) надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

9) відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [3].

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави [3].

Іншими законодавчими актами, які стали основоположними з початку реформи, можна назвати Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методику утворення спроможних територіальних громад, який визначив організаційні засади утворення ОТГ тощо. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, спроможними є територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4].

Наступним кроком законодавчої та виконавчої гілок влади стало прийняття Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні [5], який мав забезпечити послідовність, комплексність та визначити чіткі орієнтири реформи. Цей план визначив ряд законопроектів, необхідних для прийняття їх концептуальних засад, а також терміни і відповідальних за їх подання.

Прийняття такого документа на початку реформи децентралізації дав можливість вже сьогодні, з огляду на завершення добровільного об'єднання територіальних громад та «закладання» підвалин для укрупнення адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня, обґрунтувати стан законодавчого забезпечення процесу та визначити ризики, які тягне за собою прийняття запланованих законодавчих актів.

Таким чином, слід зазначити, що на сьогодні сформована ефективна нормативно-правова база для реформи децентралізації в Україні. Хоча більшість нормативно-правових актів у сфері децентралізації були прийняті ще у 2014–2015 роках, сьогодні та в майбутньому формується правове забезпечення цього процесу, зокрема в контексті подолання ризиків, що виникли після завершення початкового етапу реформи. Серед прийнятих документів доцільно згадати:

1) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл та селищ до територіальних громад міст обласного значення», яким визнано спроможними територіальні громади міст обласного значення – закон було прийнято у 2018 році з метою вирішення проблеми неокупації великих міст процесом утворення ОТГ (це пов'язано з той факт, що міста, перебуваючи у виграшному становищі від передачі ресурсів і повноважень на місцевий рівень, не стимулюють співпрацю з навколишніми сільськими громадами; Крім того, протягом певного часу намітилася тенденція необ'єднання малих сіл з великим містом через страх втратити управління власною територією і залишити місто без процесу об'єднання);

2) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу сільського, селищного старости», зокрема в контексті внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», спрямованих на ефективне регулювання діяльності працівників в органах місцевого самоврядування та підвищення престижу служби – такі зміни спрямовані на подолання проблеми нестачі кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування заохочення працівників до надання якісних публічних послуг і в громадах; Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій у громадах Автономної Республіки Крим, регіонах», прийнято з метою спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад. Законом визначено, що об'єднання терито-

ріальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, апо-друге, процедура створення перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації, тобто більше не включатиме етап затвердження цих змін обласними радами, що вирішує проблему політизації місцевих еліт та їх стримуючого впливу на процес розширення громади.

Водночас, слід зазначити, що доцільно відзначити несвоєчасне та незавершене виконання Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні в частині децентралізації та реформи місцевого самоврядування, оскільки із запланованих до прийняття у 2015-2016 роках 80% законопроектів на сьогодні не прийнято. Основоположними для ефективної децентралізації в Україні залишаються прийняті законопроекти: «Про основи адміністративно-територіального устрою», «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про порядок утворення, ліквідації районів», встановлення та зміну їх меж, внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення». Таким чином, неприйняття закону про адміністративно-територіальний устрій держави супроводжується невизначеністю системи територіальної організації влади, зволіканням із внесенням змін до Конституції України, які мають узгодити на законодавчому рівні зміну адміністративно-територіального устрою та розподіл повноважень між органами управління різних рівнів та роль адміністрацій у розвитку процесу територій, викликає сумніви щодо незворотності реформи місцевого самоврядування в Україні.

З огляду на важливість цих законопроектів, варто зазначити, що їх відхилення супроводжується зростанням численних ризиків та гальмуванням реалізації реформи місцевого самоврядування, а також може бути свідченням відсутності політичної волі до її завершення. Тому слід зазначити, що лише якісно сформована нормативно-правова база слугуватиме

основою спроможності та функціональності об'єднаних територіальних громад.

Переходячи до аналізу адміністративно-правового регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в першу чергу, доцільно вказати, що у нашій державі структура місцевого самоврядування виявляється зі змісту ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Так, відповідно до цієї норми місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [1].

Відповідно ст. 6 згаданого Закону первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову [1]. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом [1].

Територіальній громаді притаманні певні вирізняючі ознаки. Окремі автори виділяють: 1) територіальну; 2) інтегративну; 3) інтелектуальну; 4) майнову; 5) фіскальну [6, с. 368 – 371].

Інші дослідники вказують на: «спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності; соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів; психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою; спільна комунальна власність; сплачування комунальних податків спільну територію існування тощо» [7].

З урахуванням досліджених підходів оптимальним підходом у визначенні ознак вважаємо перелік запропонований Батраковою Д.С.: 1) територіальність; 2) інтегративність; 3) спільність потреб та інтересів; 4) наявність спільного майна, землі та фінансових ресурсів; 5) здатність формувати представницькі органи для вирішення питань місцевого значення [8].

В Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] визначає суб'єктів місцевого самоврядування, якими, крім територіальної громади, є: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [1].

До особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування необхідно віднести такі [8]:

1) органи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють публічне (муніципальне) управління, яке є невід'ємною частиною (видом) державного управління, однак не належать до системи органів державної влади;

2) органи місцевого самоврядування мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності;

3) органи місцевого самоврядування здійснюють керування економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці;

4) під час формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування враховуються історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості;

5) реалізуючи свої повноваження, закріплені у Конституції та інших правових актах, органи місцевого самоврядування можуть вступати у різні, у тому числі адміністративно-правові відносини, в яких можуть бути як владним суб'єктом, так і підпорядкованим;

6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, вони мають право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання усіма розташованими на

відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, видавати правові акти, здійснювати державну реєстрацію підприємств, надавати податкові й інші пільги та переваги підприємствам; устанавлювати місцеві податки і збори тощо, здійснювати інші юридично значущі дії;

7) наділені державними контрольними повноваженнями за: дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів; станом квартирної обліку й дотриманням житлового законодавства; забезпеченням надійності та безпеки будинків і споруджень, дотриманням земельного і природоохоронного законодавства: забезпеченням законності, правопорядку, охорони прав, свобод і закон-

них інтересів громадян та з інших питань [8].

У спеціальній літературі виокремлюють такі групи повноважень і функцій сільського, селищного, міського голови: організаційно-розпорядчі, кадрові (номінаційні), представницькі, контрольні-правові, фінансові та майнові [9, с. 15] До повноважень із управління міським господарством відносять лише право розпоряджатися коштами у межах бюджетних призначень, визначених радою [10, с. 82].

На нашу думку доцільно виділити такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.] ; заг. ред. О. В. Турчинов; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : Геопринт, 2009. 615 с.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>
3. Методика формування спроможних територіальних громад URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#Text>
4. План законодавчого забезпечення реформ в Україні URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>
5. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муниципальный рух: новий етап розвитку* : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муниципальный рух в Україні 10 років розвитку» (м. Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). К. : Логос, 2002. С. 368–371.
6. Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії. *Демократ. врядування: електрон. наук. фах. видання*. 2008. Вип. 2 URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/DeVr/2008\\_2/fail/Moroz.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf)
7. Батракова Д.С. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 201 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/310e54bd-2a51-4135-84d7-8f354cbd68fc/content>
8. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К. : Юрінком Інтер, 2001. 304 с.
9. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Київський Національний університет внутрішніх справ. К., 2009. 220 с.