

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ярошенко А. С.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ORCID 0000-0001-7072-0589

Ярошенко А. С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації.

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в процесі проведення реформи децентралізації.

На теперішній час в Україні проходить реформа децентралізації. Її початком, в нинішньому вигляді, вважається схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році та затвердження Плану заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі децентралізації. У 2020-2021 роках відбувається новий етап децентралізації в Україні, який характеризується рядом суттєвих законодавчих змін.

У статті розглядається адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. Стверджується, що під поняттям «орган місцевого самоврядування» розуміють автономну, не суверенну юридичну особу публічного права, яка була створена і отримала свою владу від закону, прийнятого парламентом. Ступінь самостійності місцевого самоврядування в прийнятті рішень, визначається характером і структурою адміністративних відносин з органами державної влади.

Робиться висновок, що в ході реалізації реформи законодавство про місцеве самоврядування та суміжне законодавство має бути переглянуто і вдосконалено, таким чином, щоб розширити повноваження органів місцевого самоврядування та сприяти кращому виконанню ними своїх функцій, особливо в управлінні кадровими питаннями, фінансових справах та у визначенні власних пріоритетів у наданні публічних послуг. Незважаючи на перегляд і внесення поправок до законодавства про місцеве самоврядування та інше відповідне законодавство, аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що здійснення органами місцевого самоврядування своїх статутних повноважень та виконання покладених на них функцій в значній мірі залишалося під впливом і контролем державної влади.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-правовий статус, децентралізація, органи влади.

Yaroshenko A. S. Administrative and legal status of local self-government bodies in the context of decentralization reform.

The article is devoted to the study of the administrative and legal status of local self-government bodies in the process of implementing the decentralization reform.

Currently, Ukraine is undergoing a decentralization reform. Its beginning, in its current form, is considered to be the approval by the Cabinet of Ministers of Ukraine of the concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine in 2014 and the approval of the action plan for its implementation, which launched the decentralization reform. In 2020-2021, a new stage of decentralization is taking place in Ukraine, which was characterized by a number of significant legislative changes.

The article examines the administrative and legal status of local self-government bodies. It is argued that the term "local self-government body" is understood as an autonomous, non-sovereign legal entity of public law, which was created and received its power from a law adopted by Parliament. The degree of independence of local self-government in decision-making is determined by the nature and structure of administrative relations with state authorities.

It is concluded that during the implementation of the reform, the legislation on local self-government and related legislation should be revised and improved in such a way as to expand the powers of local self-government bodies and contribute to the better performance of their functions, especially in the management of personnel issues, financial affairs and in determining their own priorities in the provision of public services. Despite the revision and amendment of the legislation on local self-government and other relevant legislation, the analysis of scientific sources gives grounds to assert that the exercise by local self-government bodies of their statutory powers and the performance of the functions assigned to them largely remained under the influence and control of the state authorities.

Key words: local self-government bodies, administrative and legal status, decentralization, government bodies.

Постановка проблеми. Наразі в Україні проходить багатоаспектна реформа децентралізації. Її початком, в нинішньому вигляді, прийнято вважати схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році та затвердження Плану заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі децентралізації. У 2020-2021 роках відбувається новий етап децентралізації в Україні [1], який характеризується рядом суттєвих законодавчих змін. А саме:

- затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, сформовано 1469 територіальних громад;
- прийнято Постанову КМУ № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», якою утворено 136 нових районів;
- прийнято Закон України від 16.07.2020 № 805-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства»;
- оголошено та проведено місцеві вибори до нових громад та районів.

Зазначені обставини, законодавчі зміни, є свідченням суттєвих зрушень у суспільстві, чим підтверджується актуальність дослідження суспільних відносин у даній сфері.

Стан опрацювання. Питанню дослідження окремих аспектів адміністративно-правового статусу та функціонування органів місцевого самоврядування присвячені праці таких вчених, як С. Л. Дембіцька, М. М. Добкін, Я. В. Журавель, А. А. Казанчан, В. В. Мамочка, В. Д. Черній. Проте, зважаючи на продовження реформи децентралізації, започаткованої у 2014 році, та останні законодавчі зміни, питання дослідження адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування набуває актуальності, а відтак, потребує подальших досліджень.

Метою даної статті є дослідження адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та його зміна і вдосконалення під час реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. У свідомості переважної більшості людей місцеве самоврядування розглядається як такий рівень управління, який найбільшою мірою здійснює безпосередній вплив на наше повсякденне життя. У той час, як політичні рішення на національному рівні привертають значну увагу засобів масової інформації, саме діяльність органів місцевого самоврядування впливає на повсякденне життя громадян. Питання надання комунальних послуг, прибирання територій, вивезення сміття, розчищення вулиць від снігу та цілий ряд інших повсякденних справ вважаються само собою зрозумілими, але мають вирішальне значення для якості нашого життя. Саме тому, вкрай важливим є те, наскільки ефективно та професійно особи, відповідальні за надання зазначених послуг – обрані або призначені посадові особи місцевого самоврядування, приймають адміністративні та бюджетні рішення. В рамках цього перед правовою наукою постають питання – з якими перешкодами стикаються посадові особи органів місцевого самоврядування при прийнятті одноосібних та колективних рішень, а також, що заважає ефективному прийняттю рішень і як слід усувати ці перешкоди?

Україна є унітарною державою з писаною Конституцією, яка гарантує діяльність органів місцевого самоврядування в кожній області, районі та населеному пункті. Метою створення органів місцевого самоврядування була передача повноважень на місця і наближення послуг до людей шляхом розширення повноважень та сфери відповідальності органів місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети необхідним є створення ефективної нормативно-правової бази, яка б врегулювала відносини між державною владою та органами місцевого самоврядування. При цьому, важливим є забезпечення гарантій діяльності місцевого самоврядування та захист від необґрунтованого втручання органів державної влади в їх діяльність.

Як зазначають О. О. Мостовенко та М. М. Зінченко, децентралізація є однією з найважливіших реформ модернізації суспільного ладу України. Посилення реальних можливостей місцевого самоврядування є одним із пріоритетних способів зміцнення демократії. Досвід впровадження аналогічних реформ у розвинутих європейських державах показує, що надання регіональному та муніципальному рівням публічного управ-

ління максимуму повноважень та реальних можливостей їх реалізації є наслідком створення ефективної моделі публічного управління, що поєднує державний, регіональний та муніципальний рівень вирішення суспільно важливих завдань [2].

Уряд України зробив ряд зусиль для вдосконалення нормативно-правової бази щодо адміністративних відносин між державною владою та органами місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності діяльності місцевих рад, зокрема, в частині надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню, шляхом розширення їх повноважень. Так, у 2014 році Кабінет Міністрів України схвалив основний акт – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (надалі – Концепція), а також затвердив План заходів щодо її реалізації.

Відповідно до Концепції, проблеми місцевого самоврядування, передбачається розв'язати, зокрема, шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [3].

Виконання зазначених пунктів неминуче потягне за собою зміну адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, його вдосконалення.

Н. Костенюк зазначає, що реформування місцевого самоврядування в нашій державі розглядається як чинник підвищення ефективності територіального управління шляхом підвищення соціальної активності населення на рівні конкретних поселень. В рамках проведення реформи системи місцевого самоврядування в Україні йдеться про залучення потенціалу самоорганізації населення до вирішення проблем місцевого значення. В свою чергу, самоорганізація громадян для вирішення їх власних проблем є ключовим моментом у розумінні демократії взагалі. Становлення та розвиток системи місцевого самоврядування є чинником демократизації суспільних відносин, ознакою демократичної правової державності. У зв'язку з цим проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні та загальний рівень його інституціоналізації можуть бути індикатором наближення нашої держави до європейських стандартів управління [4].

Місцеве самоврядування в Україні не є суверенним. Органи місцевого самоврядування утворені парламентом, який зберігає свій суверенітет щодо зміни або скасування раніше прийнятих законів, і навіть незважаючи на те, що після створення органи місцевого самоврядування стають самостійними юридичними особами публічного права, їх повноваження і функції залежать від державної влади, зокрема, законодавчої – Верховної Ради України.

Стаття 2 закону України «Про місцеве самоврядування» надає легальне визначення місцевому самоврядуванню. Так, місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. 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 [5].

Щодо системи місцевого самоврядування, то наразі, після останніх законодавчих змін, вона представлена в наступному вигляді та включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

І. В. Паламарчук, досліджуючи питання публічного правонаступництва в системі місцевого самоврядування України доходить висновку, що органи місцевого самоврядування, їх посадові (службові) особи як і

інші суб'єкти владних повноважень мають спільні ознаки функціональної діяльності із іншими юридичними особами публічного права (органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями, тощо) але одночасно мають і відповідні специфічні відмінності, які пов'язані із повноваженнями, які їм делеговано в установленому законом порядку. Тому, ускладнений статус таких суб'єктів владних повноважень, що згідно із зазначених норм законодавства складають систему місцевого самоврядування, породжує специфічну та ускладнену процедуру (із відповідними адміністративно-правовим режимом її реалізації та наслідками) здійснення правонаступництва в діяльності таких суб'єктів, яка в свою чергу відрізняється від процедури публічного правонаступництва інших, як приклад органів державної влади [6].

Під поняттям «орган місцевого самоврядування» розуміють автономну, не суверенну юридичну особу публічного права, яка була створена і отримала свою владу від закону, прийнятого парламентом. Ступінь самостійності місцевого самоврядування в прийнятті рішень, визначається характером і структурою адміністративних відносин з органами державної влади.

Концептуалізація місцевого самоврядування передбачає чотири елементи: правосуб'єктність, демократично обрані посадові особи, конкретні повноваження та функції, визначені законом, і суттєва самостійність в прийнятті рішень.

Органи місцевого самоврядування відрізняються від інших державних органів демократичним представництвом, правосуб'єктністю і цілісною системою, повноваженнями стягувати податки, власним бюджетом і повноваженнями надавати публічні послуги у відповідних сферах юрисдикції.

Децентралізація – це концепція, яка часто використовується разом з концепцією розширення повноважень місцевого самоврядування при дослідженні відносин між державними органами та органами місцевого самоврядування. Наразі відсутнє узгоджене значення або тлумачення цієї концепції. Серед популярних тлумачень, що приписуються концепції децентралізації – передача повноважень і відповідальності від державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи передачу адміністративних та фінансових повноважень.

Таким чином, за своєю правовою природою, децентралізація є актом (дією), при якому державна влада формально передає повноваження суб'єктам і установам на більш низькі рівні політико-адміністративної та територіальної ієрархії. Крім того, варто зауважити, що органи місцевого самоврядування отримують свої повноваження на виборах, що дозволяє громадянам на базовому рівні обирати своїх власних лідерів та представників без будь-якої прямої участі державних органів.

Висновки. В ході реалізації реформи законодавство про місцеве самоврядування та суміжне законодавство має бути переглянуто і вдосконалено, таким чином, щоб розширити повноваження органів місцевого самоврядування та сприяти кращому виконанню ними своїх функцій, особливо в управлінні кадровими питаннями, фінансових справах та у визначенні власних пріоритетів у наданні публічних послуг. Незважаючи на перегляд і внесення поправок до законодавства про місцеве самоврядування та інше відповідне законодавство, аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що здійснення органами місцевого самоврядування своїх статутних повноважень та виконання покладених на них функцій в значній мірі залишалося під впливом і контролем державної влади.

Постійний сильний державний контроль та вплив на здійснення повноважень і виконання функцій органами місцевого самоврядування свідчать про те, що зусилля, зроблені урядом щодо перегляду, внесення поправок та ініціювання змін до законодавства про місцеве самоврядування та суміжне законодавство протягом останніх років, все ж призвели до важливих змін у нормативно-правовій базі, що регулює адміністративні відносини між державною владою та місцевим самоврядуванням. Проте, для їх взаємовідносин залишається характерним потужний вплив центральної влади на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Для здійснення контролю необхідна наявність відповідних критеріїв, що дозволяють регламентувати дану діяльність. Можна стверджувати, що вплив контролюючих органів об'єднує сукупність способів та методів організації контрольних дій [7].

Хоча державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування важливий для належного здійснення повноважень і виконання функцій останніми, також важливо, щоб вони були зведені до мінімуму, оскільки надмірний централізований контроль і нагляд, які позбавляють органи місцевого самоврядування необхідної самостійності при здійсненні своїх законних повноважень і виконанні функцій, зводить нанівець всю мету створення місцевого самоврядування в Україні. Справедлива оцінка їх повноважень та ролі у виконанні своїх функцій може бути проведена тільки тоді, коли органи місцевого самоврядування отримають достатню самостійність в прийнятті рішень, відповідно до чинного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Децентралізація. Загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 21.12.2021).
2. Мостовенко О. О., Зінченко М. М. Децентралізація та місцеве самоврядування. *Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин*. 2021. № 47 (2). С. 64–71.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18.
4. Костенюк Н. І. Основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 142–148.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170.
6. Паламарчук І. В. Публічне правонаступництво в системі місцевого самоврядування України. *Наукові розвідки з актуальних проблем публічного та приватного права: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 24 квітня 2021 року)*. Київ : Київський університет імені Бориса Грінченка, 2021. С. 163–166.
7. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183. DOI <https://doi.org/10.33498/loou-2020-10-171>.