

Кобзєва Тетяна Анатолїївна,
старший викладач кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної
безпеки юридичного факультету
Сумського державного університету,
кандидат юридичних наук

**Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої
влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів
управління фінансовою системою України**

УДК 342.5(477)

Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління фінансовою системою України

У статті з урахуванням наукових поглядів вчених та положень національного законодавства, що регулює відносини у досліджуваній сфері, визначено особливості адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління фінансовою системою України. Наголошено, що одне із провідних місць у системі суб'єктів управління фінансовою системою посідають її місцеві суб'єкти – місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоуправління.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, органи місцевого самоврядування, суб'єкт управління, фінансова система.

Административно-правовой статус местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в системе субъектов управления финансовой системой Украины

В статье с учетом научных взглядов ученых и положений национального законодательства, которое регулирует отношения в исследуемой сфере, определены особенности административно-правового статуса местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в системе субъектов управления финансовой системой Украины. С учетом анализа норм законодательства отмечено, что одно из ведущих мест в системе субъектов управления финансовой системой занимают ее местные субъекты - местные государственные администрации и органы местного самоуправления.

Ключевые слова: административно-правовой статус, органы местного самоуправления, субъект управления, финансовая система.

Administrative and legal status of local authorities and local government entities in the system of management of financial system of Ukraine

In the article on the basis of scientific views of scientists and regulations of the legal framework that regulates relations in the studied area defined administrative and legal status of local authorities and local government entities in the system of management of financial system of Ukraine Given the structural analysis of the legislation noted that one of the leading places in the business management of financial system occupy its local agents - the local administrations and local self-government.

Keywords: administrative and legal status, local authorities, subject of management, financial system.

Постановка проблеми. Шляхом реалізації суб'єктами управління фінансовою системою України закріплених чинним національним законодавством владних повноважень здійснюється мобілізація, розподіл і використання централізованих та децентралізованих фондів коштів на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, залежно від форми здійснення владних повноважень, місцеві суб'єкти управління фінансовою системою можуть бути поділені на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Саме тому залишається актуальним дослідження адміністративно-процесуального статусу вищенаведених суб'єктів управління фінансовою системою.

Стан дослідження. Деякі аспекти щодо визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління розглядалась у наукових дослідженнях В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахрака, Ю. Битяка, І. Бородіна, І. Голосніченка, Є. Додіна, Л. Ковалю, А. Комзюка, В. Манохіна, І. Пахомова, Г. Петрова, Ю. Тихомирова, В. Цветкова, Ю. Шемшученка та інших. Проте більш детального дослідження потребує визначення особливостей адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління фінансовою системою України.

Саме тому **метою** статті є: визначити особливості адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління фінансовою системою України.

Постановка проблеми. У підручнику “Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс”, зазначається, що виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади [1,

с.169]. Як встановлено в Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. При цьому з аналізу конституційних положень слідує, що в межах відповідної території місцеві державні адміністрації забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [2].

Більш детально адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій, організація, повноваження та порядок їх діяльності визначено на рівні Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року. Вищенаведений нормативно-правовий акт окремо виділяє повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі бюджету та фінансів (тобто складових фінансової системи) [3].

Варто зазначити, що місцеві державні адміністрації очолюють їх голови. При цьому на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження [3]. З точки зору адміністративного права розпорядження – це одна з форм управлінського рішення, акт державного управління, що має вольовий, владний характер і видається компетентним органом чи його посадовими особами в порядку, встановленому законом або

іншим нормативно-правовим актом, та є обов'язковим для суб'єктів, яким він адресований [4, с. 354]. Таким чином, шляхом видання такого виду адміністративних актів як розпорядження, голови місцевих державних адміністрацій здійснюють регулюючий вплив на правовідносини, пов'язані із управлінням фінансовою системою на місцевому рівні.

Задля виконання законодавчо закріплених завдань у складі місцевих державних адміністрацій функціонують їх структурні підрозділи. Відповідно до Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 887 структурний підрозділ місцевої державної адміністрації утворюється головою місцевої державної адміністрації, входить до її складу й у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань. Основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території. Структурний підрозділ в установленому законодавством порядку й у межах повноважень взаємодіє з іншими структурними підрозділами, апаратом місцевої державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також підприємствами, установами й організаціями з метою створення умов для провадження послідовної й узгодженої діяльності щодо строків, періодичності одержання та передачі інформації, необхідної для належного виконання покладених на нього завдань і здійснення запланованих заходів [4]. Структурні підрозділи місцевої державної адміністрації очолюють її керівники, які несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань [3]. Порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 року № 1374 [5]. При цьому

відповідно до ст. 10 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” задля на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, керівники структурних підрозділів у межах своїх повноважень видають накази [3]. Таким чином, так само як і голови місцевих державних адміністрацій, керівники їх структурних підрозділів, приймаючи відповідні адміністративні акти – накази, здійснюють регулюючий вплив на правовідносини в сфері управління фінансовою системою на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У контексті досліджуваного питання слід зазначити, що на сьогодні законодавчо не врегульовано питання формування місцевої державної адміністрації, зокрема не встановлено порядку її створення або ліквідації, а також не визначено орган, який повинен приймати такі рішення [7]. Задля розв’язання вищенаведеної проблеми з ініціативи Кабінету Міністрів України було розроблено проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій” від 14 квітня 2015 року № 2642. Вищенаведеним законопроектом пропонується внести зміни до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, зокрема доповнити положенням, відповідно до якого місцева державна адміністрація утворюється чи ліквідовується Кабінетом Міністрів України. При цьому запроваджуються особливості державної реєстрації місцевих державних адміністрацій. Так, державна реєстрація новоутвореної місцевої державної адміністрації як юридичної особи здійснюється в триденний строк з дня набрання чинності актом Президента України про призначення її голови [8]. Разом із тим ми повністю погоджуємося із зауваженнями Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування стосовно того, що єдиною правомірною підставою для створення чи ліквідації певної місцевої

(причому тільки районної) державної адміністрації може бути лише зміна в адміністративно-територіальному устрої України, внаслідок якої на території певної області створюється новий район або ліквідується один з раніше існуючих районів [9]. Таким чином, прийняття вищенаведеного законопроекту є не актуальним і суперечить положенням Конституції України.

Одним із найголовніших місцевих суб'єктів управління фінансовою системою, які тісно взаємодіють із місцевими державними адміністраціями, виступають органи місцевого самоврядування. Так, у Конституції України закріплено, що народ як носій суверенітету й єдине джерело влади в Україні здійснює владу, зокрема, через органи місцевого самоврядування, яке визнається та гарантується в нашій державі [2]. Задля визначення системи та гарантій місцевого самоврядування в Україні, засад організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування було прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року. Відповідно до ст. 2 вищенаведеного нормативно-правового акта місцеве самоврядування в Україні являє собою гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Окрім цього, слід зазначити, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування й їх добровільні об'єднання, які

підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань [10].

Зазначимо, що в контексті досліджуваного питання для нас найбільший інтерес представляють сільські, селищні та міські ради (далі – ради), а точніші їх виконавчі комітети (далі – виконком), так як вони наділені найбільшими повноваженнями в галузі управління фінансовою системою. Так, з аналізу ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” слідує, що вищенаведені органи як суб'єкти управління фінансовою системою мають такі самоврядні повноваження в цій сфері: складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка та подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних та обласних бюджетів; встановлення в порядку й межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення й захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання в сфері комунальних послуг), транспортні й інші послуги; встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету; залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також

бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету й інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад; укладення з юридичними та фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством; підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів [10].

Окрім цього виконками можуть бути наділені делегованими повноваженнями в сфері управління фінансовою системою. Як слідує зі ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, делеговані повноваження являють собою повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. При цьому серед вищенаведених повноважень слід назвати наступні: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території [10].

Таким чином, органи місцевого самоврядування як місцеві суб'єкти управління фінансовою системою наділені значним обсягом повноважень в цій сфері. Проте доводиться констатувати, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Зокрема, мова йде про те, що на сьогодні в Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів

становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Задля подолання зазначених вище проблем, впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід нашої держави на провідні позиції в світі, в Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, що затверджена указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 (далі – Стратегія) запропоновано зміни, пов’язані з визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [11].

Так, відповідно, до вищенаведеного нормативно-правового акта досягнення зазначеної мети здійснюватися, зокрема за вектором відповідальності, зміст якого полягає в тому, що забезпечення гарантій, відповідно до яких територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту та нести будуть відповідальність за розвиток всієї країни. Даний вектор також передбачає: децентралізацію та реформу управління; реформу регіональної політики; конституційну реформу. У сфері управління фінансовою системою зазначена Стратегія

наділяє органи місцевого самоуправління повноваженнями з місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); надання соціальної допомоги через територіальні центри [11]. На підтримку вищенаведених позицій на розгляд до Верховної Ради України з ініціативи Президента України було подано законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)” від 1 липня 2015 року № 2217а. Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, його метою є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [12]. Зазначимо, що дослідивши вищенаведений законопроект, Конституційний Суд України дійшов висновку, що законопроект відповідає вимогам ч. 1 ст. 157 Конституції України, оскільки запропоновані ним зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина й не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Більш того Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянувши на своєму засіданні 26 серпня 2015 року, даний законопроект дійшов висновку, стосовно того, що його необхідно попередньо схвалити [13].

Висновок. Таким чином, з огляду на вищевикладений матеріал, можна дійти висновку, що одне із провідних місць у системі суб’єктів управління фінансовою системою посідають її місцеві суб’єкти – місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоуправління. Вищенаведені суб’єкти наділенні значним обсягом повноважень у сфері управління фінансовою системою на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Як слідує з вищенаведеного, в даний час місцеві суб’єкти управління фінансовою системою знаходяться на стадії реформування. Зазначене реформування спрямовано головним чином на перетворення місцевих

державних адміністрацій на перфектив – органів, які будуть виконувати контрольно-наглядові функції, в тому числі в сфері управління фінансовою системою. Окрім цього реформування місцевих суб'єктів управління фінансовою системою, спрямоване на зміцнення позицій органів місцевого самоврядування, підвищення рівня їх самостійності, а також відповідальності за прийняті рішення та розвиток адміністративно-територіальних одиниць, на яких вони розташовані. Окремо слід відмітити той факт, що законодавчі ініціативи, спрямовані на втілення в життя вищенаведених реформаторських ідей, подекуди не узгоджені між собою, не відповідають положенням чинної Конституції України. Разом із тим ініційована Президентом України Стратегія розвитку, а також внесенні на розгляд Верховній Раді України із цього приводу законопроекти слід відмітити як позитивний крок на зустріч європейським стандартам місцевого управління фінансовою системою, що безумовно сприятливо вплине й на всю фінансову систему нашої держави в цілому.

Список літератури

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 3190.
4. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 1998. – . – Т. 5 : П – С. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2003. – 736 с.
5. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України : від 26 верес. 2012 р. № 887 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 2941.
6. Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України : від 29 лип. 1999 р. № 1374 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 31. – стор. 82.

7. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій від 10 квіт. 2015 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54784&pf35401=338022>.

8. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій : проект закону України від 14 квіт. 2015 р. № 2642 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54784&pf35401=337878>.

9. Висновок Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування до проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій : від 13 трав. 2015 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54784&pf35401=345143>

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

11. Про Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” : указ Президента України : від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

12. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : від 1 лип. 2015 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=349838>.

13. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя до проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : від 26 серп. 2015 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=354909>.

Кобзева Т. А. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб’єктів управління фінансовою системою України/ Т. А. Кобзева // Право та безпека – 2015. - № 4. – С.42-47.