

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 24 (37)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i24.p29>

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН¹



Мельник Вадим Іванович,
докторант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Павленко Богдана Олегівна,
аспірант, асистент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Кіяшко Юрій Михайлович,
аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Сніжко Віталія Віталіївна,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет

Стаття присвячена дослідженню правового статусу органів місцевого самоврядування, які виступають в ролі суб'єктів адміністративно-правових відносин. У процесі дослідження правового статусу органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин, автором розкрито поняття, функції, повноваження та особливості правового статусу органів місцевого самоврядування та шляхи вдосконалення системи місцевого самоврядування в цілому, з огляду на позитивний досвід країн Європейського союзу.

¹ Робота виконана в проєкті 0118U003582

У статті висвітлено законодавчу базу, яка слугує регулятором діяльності органів місцевого самоврядування на загальнодержавному рівні. Загалом, основним документом, на який спирається місцеве самоврядування є Конституція України, в якій окремий розділ про місцеве самоврядування розкриває питання, пов'язані з особливістю застосування принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні. Наступними, не менш значущими у сфері регулювання місцевого самоврядування в Україні, є спеціальні закони, а саме Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». Перший закон охоплює і характеризує систему, опираючись на яку, функціонує місцеве самоврядування в Україні, а другий висвітлює межі діяльності депутата та його правовий статус. Варто згадати ряд нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери діяльності органу місцевого самоврядування. До них відносяться: Закон України «Про доступ до публічної інформації»; Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»; Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; Закон України «Про благоустрій населених пунктів»; Бюджетний Кодекс України.

Відповідно до дослідження, був проведений аналіз сучасного стану місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, виділено деякі проблемні питання, що стосуються сфери здійснення діяльності органами місцевого самоврядування, які потребують негайного вирішення.

На основі дослідження особливостей правового статусу органів місцевого самоврядування та аналізу проблем взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу, автором було запропоновано шляхи подальшого вдосконалення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування України.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкт адміністративно-правових відносин, адміністративно-правовий статус.

Melnyk V.I., Pavlenko B.O., Kiyashko Y.M., Snizhko V.V. Legal status of local governments as subjects of administrative and legal relations. This article is devoted to the study of the legal status of local governments, which act as subjects of administrative and legal relations. In the process of studying the legal status of local governments as subjects of administrative and legal relations, the author reveals the concepts, functions, powers and features of the legal status of local governments and ways to improve the local government as a whole, given the positive experience of the European Union.

The article highlights legal framework which serves as a regulator of local government at the national level. In general, the main document on which local self-government is based is the Constitution of Ukraine, in which a separate section on local self-government reveals issues related to the specific application of the principles of local self-government in Ukraine. The next, no less important in the field of local government regulation in Ukraine, are special laws, namely the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and the Law of Ukraine "On the Status of Deputies of Local Councils". The first law covers and characterizes the system in which local self-government operates in Ukraine, and the second covers the limits of the deputy's activity and its legal status. It is worth mentioning a number of regulations governing certain areas of local government. These include: the Law of Ukraine "About Access to Public Information"; Law of Ukraine "About the open use of public funds"; Law of Ukraine "About Regulation of Urban Development"; Law of Ukraine "About Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity"; Law of Ukraine "About improvement of settlements"; Budget Code of Ukraine.

According to the study, an analysis of the current state of local self-government in Ukraine was conducted. In particular, some problematic issues related to the sphere of activity of local self-government bodies, which need to be resolved immediately, have been identified.

Based on the study of the legal status of local governments and analysis of interaction problems between public authorities and local governments in the European Union, the author proposed ways to further improve the interaction of local governments and local governments of Ukraine.

Key words: local self-government bodies, subject of administrative-legal relations, administrative-legal status.

Постановка проблеми. Адміністративно-правові відносини являють собою врегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у сфері управління. В свою чергу сфера управління включає в себе такі ключові рушії забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян України, як органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Задля забезпечення високих конституційних цінностей, закріплених найвищим нормативно-правовим актом України на законодавчому рівні, необхідно розмежовувати суб'єкти адміністративно-правових відносин в сфері управління. Забезпечення удосконалення процесу державотворення, як одного із найважливіших процесів, що зумовлює повноцінний розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави, є не можливим без визначення ролі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в системі органів, що відносяться до сфери державного управління, а також визначення їхньої взаємодії між собою.

Стан дослідження. Правові аспекти, пов'язані із визначенням особливостей діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх ролі в системі суб'єктів адміністративно-правових відносин та взаємодією між собою були предметом дослідження В.Б. Авер'янова, Ю.М. Фролова, Т.А. Мацелик, Р.С. Мельника та інших правників.

Правовий статус органів місцевого самоврядування досліджували такі провідні науковці, як В. Головченко, І. Бутко, В. Кампо, П. Гураль, В. Кіселичник, М. Краснов, О. Корпань, В. Чиркин, В. Куйбіда та ін.

Метою і завданням статті є визначення правового статусу органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин, висвітлення особливостей їх діяльності та взаємодії з органами виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування в Україні посідає особливе місце, оскільки являє собою гарантоване державою право та реальну 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 [1,ст.2].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено принципи, на яких здійснюється місцеве самоврядування. До них відносяться: принцип народовладдя; принцип законності; принцип гласності; принцип колегіальності; принцип поєднання місцевих і державних інтересів; принцип виборності; принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Законом; принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; принцип судового захисту прав місцевого самоврядування [1, ст.4].

Аналізуючи закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування» принципи здійснення місцевого самоврядування, варто звернути увагу на думку М.В. Ковалів з цього питання, який робить наступні висновки: «Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення [2] лише за первинними територіальними громадами – жителями “природних” адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст). Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування. Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування» [3,с.46].

Розглядаючи органи місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин слід звернути увагу на думку, яку висловив у своїх наукових працях професор та доктор юридичних наук, Голосніченко І. П. Він зазначає: «Предмет адміністративного права складає широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної

виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством» [4, с.12].

Органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративно-правових відносин, оскільки, по-перше, вони вступають у ці відносини із органами виконавчої влади у випадку контролю з боку держави за виконанням ними функцій та завдань, по-друге, вони самі виступають суб'єктами державного управління, коли виконують делеговані законом повноваження [5, с.42].

Також, що стосується взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, то статтею 143 Конституції України наголошено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає визначення делегованим повноваженням, а в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що місцева державна адміністрація реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [6, ст.14]. Зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України також визначає суб'єктів делегованих повноважень як повноправних учасників публічно-правових відносин, дії або бездіяльність яких є предметом адміністративної юрисдикції [7].

Варто зазначити, що спроба визначення на законодавчому рівні, правових засад та порядку делегування повноважень була здійснена. Цей факт підкріплюють ряд законопроектів, таких як законопроект, «Про делеговані повноваження» № 1742-1 та «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» № 1472. Саме в зазначених законопроектах була спроба визначення поняття «делеговані повноваження», визначення порядку делегування, та закріплення їх на законодавчому рівні. В контексті вищезгаданих законопроектів делеговані повноваження розумілись, як ситуаційно, тимчасово або безстроково передані у відповідності із законом (делегування законом) або договором (делегування договором) органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування окремі повноваження або частина повноважень, які віднесені законом до компетенції іншого органу виконавчої влади або іншого органу місцевого самоврядування [8]. Проте, дані акти так і не отримали законодавчого закріплення що, безумовно, стало перешкодою для визначення поняття та сутності делегованих повноважень на законодавчому рівні.

Таким чином, можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування задіяні в реалізації публічних функцій, шляхом делегування їм відповідних повноважень, а тому можна із

певністю говорити, що останні є суб'єктом адміністративно-процесуальних відносин. Так як органи місцевого самоврядування наділяються процесуальними правами та обов'язками в ході реалізації публічних функцій держави [9, с.210].

Досліджуючи правовий статус органів місцевого самоврядування та розглядаючи їх як суб'єктів адміністративно-правових відносин, актуальними для вивчення залишаються проблеми, пов'язані з сферою їх діяльності. Тож слід виокремити проблеми, що на даний момент потребують ефективного усунення. До таких проблем Уряд України відносить наступні:

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

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, 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;

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

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [10].

Варто зазначити, що сформульовані Урядом України проблеми, тісно пов'язані й ускладнюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були розв'язані публічною владою в попередні роки, а також із неузгодженістю реформи системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави з реформами в інших сферах правовідносин. На думку М.О. Баймуратова, до таких проблем слід, перш за все, віднести:

- конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції радянської системи адміністративно-територіального устрою;

- наявність декларованої правосуб'єктності територіальних громад, що згідно з Конституцією держави є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а згідно із законодавством – лише нормативним фантомом;

- надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що нівелює мотивацію територіальних громад і органів місцевого самоврядування до їх отримання;

- неефективну державну регіональну політику, яка не тільки не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, а й призвела до втрати частини території держави та збройного конфлікту;

- дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до виникнення конкуруючої компетенції та компетенційних конфліктів між ними;

- системний конфлікт між правовим статусом людини і громадянина на конституційному рівні та його практичною реалізацією на рівні місцевого самоврядування, де конституційні права і свободи трансформуються у так звані муніципальні права людини [11, с.16].

Погоджуючись з автором, необхідно підкреслити, що останніми роками влада переважно централізувалася, усе більше повноважень переходили до виконавчої влади, що призводило зрештою до зростання витрат державного бюджету, поширення корупції тощо. У зв'язку з цим і виникла гостра потреба в тому, щоб розмежувати повноваження між окремими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, передаючи основні повноваження місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування і залишаючи за виконавчою владою право контролю.

На відміну від України, в країнах Європейського Союзу деякі проблеми в сфері публічного управління вирішені. Зокрема, мова йде про проблему взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Досвід Європейських країн, де в пріоритеті максимальне розширення сфери компетенції держави, її виконавчої влади – з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого, слугує прикладом для встановлення подібних установок в нашій державі.

Цікавим є твердження Я.Малика, сформульоване на основі дослідження наукової праці Г.В.Макарова з приводу взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, Я.Малик зазначає, що: «Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування» [12, с.299].

Делегування повноважень в країнах ЄС відбувається, як правило, від державних

адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), а не навпаки. Практика делегування повноважень (зокрема, пов'язаних із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеною є в Естонії, Литві, Федеративній Республіці Німеччини, Чехії.

З огляду на аналіз проблем взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та вирішення проблеми у країнах Європейського Союзу, можна помітити шляхи подальшого вдосконалення взаємодії місцевих органів державної влади та самоврядування так:

- внесення змін у Закони «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань взаємодії цих органів, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні);

розробка механізмів розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади;

- вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою;

- судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами;

- зміни структури органів виконавчої влади з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними, насамперед, контрольно-наглядових функцій;

- створення на регіональному рівні координаційних рад із питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування [12, с.301].

Висновки. Враховуючи вище зазначені особливості правового статусу органів місцевого самоврядування та аналіз їх взаємодії з місцевими державними адміністраціями, можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування виступають в ролі специфічної форми реалізації публічної влади, відмінної від держави та, зокрема, від об'єднань громад.

Структура повноважень органів місцевого самоврядування визначає їх місце та роль в системі державного управління. До таких повноважень відносяться: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Варто також згадати ознаки органів місцевого самоврядування до яких

відносяться їх правова, організаційна та фінансова автономія щодо державних органів.

Беручи до уваги досліджений матеріал, можна дійти висновку, що вищезгадані заходи будуть

сприяти покращенню взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті здійснення реформ в Україні.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 23.07.2020 р. Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 15.11.2020 р.).

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.10.2020 р.).

3. Ковалів М. В. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні / М. В. Ковалів, В. О. Іваха // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. - 2015. - № 824. - С. 45-49.

4. Голосніченко І. П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права / І. П. Голосніченко // Публічне право. - 2016. - № 1. - С. 12-19.

5. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І.: Адміністративне право України: основні поняття. Навч. Посібник, Київ, 2005, с.42

6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 16.10.2020 р. Відомості Верховної Ради України, 1999, № 20-21, ст.190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 17.10.2020 р.).

7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005р. № 2747-IV. Дата оновлення: 15.08.2020 р. Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст.446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 16.10.2020 р.).

8. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : проект Закону України від 01.02.2008 № 1472. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF14W00A.html (дата звернення 16.10.2020 р.).

9. Мединська К.В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративно-процесуального права / К.В. Мединська // ТОВ «РІК-У». Закарпатські правові читання. – 2017. – Том 1. – с.208-211. URL: <https://dSPACE.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/13717>

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 04.11.2020 р.).

11. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. - 2015. - № 12. - С. 14-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_6

12. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Й. Малик // Ефективність державного управління. - 2015. - Вип. 43. - С. 295-302. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_39