

5. On the forms of financial reports on the receipt and use of election funds of political parties whose candidates for deputies of Ukraine are registered in the national multi-member constituency, and candidates for deputies of Ukraine in single-member constituencies, the procedure for compiling, sending and analyzing. (2019). CEC Resolution of June 14, 2019 № 1010. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1010359-19#Text> [in Ukrainian].

6. Law of Ukraine On political parties in Ukraine. (2001, April 5). *Uriadovi kurier*, 77 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 8.06.2020

УДК 352.075

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-28-32

Ковальчук Юлія Миколаївна,
*аспірантка кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*
e-mail: yuliia_kovalchuk@i.ua
<https://orcid.org/0000-0002-7817-4436>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена характеристиці нормативно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Досліджено генезу та правову природу самих виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, конституційні та адміністративно-правові засади регулювання відносин в діяльності відповідних виконавчих органів. Дослідження відповідних положень публічного права набуває ще більшого значення та актуальності під час проведення адміністративно-територіальної реформи та створення об'єднаних територіальних громад. Отже, метою дослідження буде, зокрема: з'ясування стану муніципального законодавства, що регулює діяльність виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, частково питання їх формування та принципи їх діяльності, визначення його ефективності та відповідних проблем нормативно-правового забезпечення. Автором систематизовано та викладено різні рівні правового регулювання, що розкривають відповідні елементи механізму правового регулювання та процедури формування виконавчих органів та встановлення форм їхньої відповідальності в процесі та під час діяльності. Відмічено, що складність цієї проблеми полягає у відсутності повноцінного інституту правового регулювання виконавчих органів місцевих рад базового рівня. Відповідно, визначення його генези, подрібнення його структури на окремі правові елементи дозволить провести належний аналіз положень. Автор намагається розкрити критерії ефективності муніципального законодавства та запропонувати класифікацію нормативно-правових актів, які у свою чергу дозволяють здійснити належний аналіз проблем правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Ключові слова: базовий рівень, виконавчі органи, місцева рада, правове регулювання, територіальні громади.

Kovalchuk Y. REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES OF LOCAL COUNCILS AT THE BASIC LEVEL IN UKRAINE

The article is devoted to the characteristics of regulatory and legal support for the activities of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine. The genesis and legal nature of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine, constitutional and administrative-legal principles of regulation of relations in the activities of the relevant executive bodies are studied. The study of the relevant provisions of public law becomes even more important and relevant during the administrative-territorial reform and the creation of united territorial communities. Thus, the purpose of the study will be, in particular: to clarify the state of municipal legislation governing the activities of executive bodies of local councils at the grassroots level, in part their formation and principles of their activities, to determine its effectiveness and relevant regulatory issues. The author systematizes and sets out different levels of legal regulation, which reveal the relevant elements of the mechanism of legal regulation and procedures for the formation of executive bodies and the establishment of forms of their responsibility in the process and during activities. It is noted that the complexity of this problem is the lack of a full-fledged institution of legal regulation of executive bodies of local councils at the basic level. Accordingly, determining its genesis, fragmenting its structure into separate legal elements will allow for a proper analysis of the provisions. The author tries to reveal the criteria of effectiveness of municipal legislation and propose a classification of regulations, which in turn allow for a proper analysis of the problems of legal regulation of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine.

Key words: basic level, executive bodies, local council, legal regulation, territorial communities.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в публічному праві нашої правової системи відбуваються суттєві зміни. Окреслена дослідженням сфера правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад потребує подальшого реформування, адже саме на вказані органи покладається суттєві повноваження та перспективи в контексті реформування муніципальних утворень та створення

самодостатніх громад. Тому, дослідження відповідних нормативно-правових актів у відповідній сфері набуває подальшої актуальності та значимості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями наукового аналізу та дослідженнями у сфері правового регулювання діяльності органів влади займалися вчені різних наукових сфер, як то філософи, політологи, сфери державного управління, менеджмента, у т. ч. вчені юристи – адміністративісти. Серед останніх робіт, можна згадати наукові праці В.Б.Авер'янова, Л.В.Коваль, Ю.В.Мельника, Н.Р.Нижника, О.Ю.Оболєнського, М.П.Орзіха, Ю.С.Шемчушенко, Л.В. Ярмолта, та інших. Проте, вказані наукові праці враховуючи періоди їх виникнення, а також еволюцію муніципального законодавства не могли врахувати сучасні виклики та проблеми функціонування місцевих рад, з іншого мали інший ухил досліджень та не розкривали комплексно питання нормативної сутності діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Останнім часом захищено низку дисертаційних робіт, присвячених подібному колу проблем. Зокрема, А.В.Грабильнікова «Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління», І.А.Буханевича «Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз», Ю.С.Кіцул «Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів державного управління», та інші. Проте, слід зауважити, що попри значний внесок цих науковців у розвиток широкого кола аспектів проблем адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад та місцевих органів виконавчої влади, практичні та теоретичні питання правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні досліджені фрагментарно.

Мета статті – провести аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, визначити його позитивні й негативні аспекти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ключовою умовою розвитку та утвердження місцевого самоврядування в Україні як демократичної, соціальної, правової держави є формування комплексної, ефективної та самодостатньої системи органів місцевого самоврядування. Це передбачає створення не тільки відповідного адміністративно-територіального поділу та конституційного закріплення статусу органів місцевого самоврядування, але й поділ та розмежування основних повноважень і функцій між місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад всіх рівнів. Вивчення Аналіз державотворення колишніх країн східного блоку, а також причин низького темпу реформ місцевого самоврядування в Україні свідчить про необхідність приділити особливу увагу адміністративно-правовій науці саме проблемам становлення та розвитку системи виконавчих органів місцевих рад різного рівня. Проте, якщо виконавчі органи місцевих рад регіонального рівня є самодостатніми в частині належного бюджетного самозабезпечення, то на базовому та локальному рівні ситуація кардинально відмінна і без належної уваги цим проблемам розвитку та становлення місцевого самоврядування на даних територіях не відбудеться докорінних змін у соціальному розвитку сільської місцевості.

Глибинні реформи, що відбуваються в нашій країні обумовлюють необхідність докорінних змін у змісті діяльності, направленості, функціях і формах реалізації влади органами місцевого самоврядування. І хоча структурні та інституціональні ознаки органів виконавчої влади здебільшого є предметом досліджень юридичної науки, то з позицій адміністративно-правового регулювання інститут діяльності виконавчих органів місцевих рад різних рівнів постає недостатньо дослідженим. Вважаємо раціональною думку професора А. З. Георгіци, який зауважив, що актуалізація в системі сучасної державної влади виконавчої гілки слід пояснювати насамперед об'єктивними потребами ефективного управління [1, с. 105].

Наскільки важливим є ефективне управління відповідними органами місцевого самоврядування на місцевому рівні питання риторичне. Щодо правового регулювання, то варто зауважити, що інститут діяльності виконавчих органів місцевих рад детально презентований в конституційному та адміністративному праві. Проте, в контексті реформування адміністративно-територіального устрою та створення об'єднаних територіальних громад аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення матиме наукову цінність.

Оскільки виконавчі органи рад є однією із складових всієї системи місцевого самоврядування, то не буде помилкою стверджувати, що нормативно-правову основу діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні складають нормативно-правові акти, що в цілому регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування в Україні.

У науковій літературі можна знайти різні підходи до визначення системи нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування. Я.В.Журавель пропонує класифікувати такі нормативно-правові акти на три групи:

- 1) нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування;
- 2) нормативні акти, які регламентують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів в системі влади і управління [2, с. 14].

А. Ткачук пропонує більш широке бачення системи нормативно-правових актів, що регулюють

діяльність органів місцевого самоврядування в Україні. На його думку, законодавство для місцевого самоврядування в Україні складається із актів різного рівня, які умовно можна розділити на певні групи, зокрема:

1. Загальне законодавство, що визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності, до якого відносить Конституцію України;

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб, зокрема: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; Закон України «Про органи самоорганізації населення»;

3. Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: «Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», Закон України «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми»;

4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів, тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

5. Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; Закон України «Про основи містобудування»; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Основи законодавства України про культуру»; «Основи законодавства про освіту»; Закон України «Про охорону здоров'я»; Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо).

7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [3, с. 38].

Серед актів, що визначають концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування, є міжнародні акти, до яких приєдналась і Україна. Зокрема, до таких відноситься «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» та «Європейська хартія про місцеве самоврядування», підписана в м. Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікована Законом України 15 липня 1997 р. [4; 5].

На думку О.О.Майданика, у зазначених документах утверджується основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність і самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні ними визначених в законах повноважень (Європейська хартія. – ст. 5; Всесвітня декларація. – ст. 4) [6, с. 361].

М.А.Баймуратов та В.А.Григорьев у своїй спільній монографії слушно констатують, що визначені міжнародні акти регламентують не тільки і не стільки міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, скільки сумісно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав [7, с. 163].

Разом з тим, в контексті даного дослідження, не можливо не погодитися з думою про те, що в кожному муніципальному утворенні складається своя система правових актів. Це обумовлено тією обставиною, що місцеве самоврядування діє на правовій основі, яку складають не лише загальнодержавні закони і підзаконні акти вищих органів державної влади, а й власні правові акти місцевого самоврядування. А власна нормотворча діяльність об'єктивно обумовлює своєрідність системи актів саме конкретного муніципального утворення. Така позиція знайшла своє підтвердження в національному законодавстві України.

Відповідно до статті 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Пунктом 15 статті 92 Основного закону передбачено, що виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування. У статті 140 Конституції України закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Згідно зі статтею 146 Основного Закону інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [8]. Тобто, аналіз вищевикладених положень Конституції дає підстави стверджувати те, що нормативно-правову сутність діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі виконавчих органів рад на базовому рівні, складають норми Конституції України та прийнятих на підставі неї конституційних законів.

Одним із найбільших та найважливіших «конституційних» законів, тобто тих, прийняття яких прямо впливає зі змісту Конституції України є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм–принципів,

норм матеріального та процесуального права [9]. Так, відповідно до ст. 24 «Про місцеве самоврядування в Україні» правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції [9].

Однак, ми вважаємо, що діяльність виконавчих органів рад базового рівня, як частини всієї системи місцевого самоврядування не обмежується виключно Конституцією та законами. На підтвердження наведеної позиції варто знову звернутися до положень Конституції та базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [8].

Згідно зі ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [9]. У відповідності до ст. 73 вказаного Закону акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма 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. Статтею 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. У відповідності до статті 54 вказаного Закону сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою [9].

Висновки. Проведений аналіз вищенаведених положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає беззаперечне право стверджувати, що нормативно-правову сутність діяльності виконавчих органів рад базового рівня складають не тільки конституційні норми чи положення законів та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на загальнодержавному рівні, а й так звані муніципальні правові акти (нормативно-правові, ненормативні акти), що приймаються з питань місцевого значення населенням (територіальною громадою) безпосередньо та/або органами і посадовими особами місцевого самоврядування. У той же час правова природа відповідних муніципальних актів різна за своєю сутністю, а тому класифікація зазначених норм, їх характеристика потребує додаткових наукових пошуку та аналізу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Георгіца А. З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. Чернівці: Рута, 1994. 138 с.
2. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 18 с.
3. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб. / Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". К.: ТОВ "Софія", 2012. 120 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, м. Страсбург URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97// URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
6. Майданник О. О. Конституційне право України: навч. посіб.. К.: Алерта, 2011. 380 с.
7. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: Монография. Одесса: Юридическая литература, 2003. 248 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-вр URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

REFERENCES:

1. Heorhitsu, A. Z. (1994). Constitutional and legal institutes of foreign countries. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
2. Zhuravel, Ya. V. (2008). Administrative and legal status of local governments. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv: In-t zakonodavstva Verkhov. Rady Ukrainy [in Ukrainian].
3. Tkachuk, A. (2012). Local government and decentralization: practice. way. K. :TOV "Sofia" [in Ukrainian].
4. European Charter of Local Self-Government. (1985, October 15). Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
5. Law of Ukraine On Ratification of the European Charter of Local Self-Government № 452/97. (1997, July 15). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
6. Maidannyk, O. O. (2011). Constitutional law of Ukraine: textbook. way. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
7. Baimuratov, M. A., & Hryhorev, V. A. (2003). Municipal power: current issues of formation and development in Ukraine: monograph. Odessa: Yurydycheskaia lyteratura [in Ukrainian].
8. Constitution of Ukraine. (1996, June 28). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
9. Law of Ukraine On local self-government in Ukraine. (1997, May 21). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.06.2020