## Тема: "Проблеми правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад"

Проведення муніципальної реформи в Україні можливе лише шляхом забезпечення достатньої правової основи діяльності територіальних громад та її органів. Право відіграє роль ефективного інструментарію для впровадження політичної волі, урахування світового та європейського досвіду в організації місцевого самоврядування, а також опрацювання кращої вітчизняної практики діяльності місцевих рад.

У той же час правове регламентування діяльності публічних інституцій є необхідною умовою становлення правової держави, розвитку демократизму й інститутів громадянського суспільства. Конституція України (ч.2 ст. 19) встановила позитивний принцип правового регламентування функціонування владних інституцій, закріпивши, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі своїх повноважень, у їх межах та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України.

На відміну від цього, Європейська хартія місцевого самоврядування (ст.4) виходить з негативного принципу юридичного встановлення компетенції, адже місцеві власті в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання не вилучене зі сфери їхньої компетенції й розв’язання якого не доручено ніякому іншому органу [3].

З’ясування можливості органів місцевого самоврядування встановлювати правовідносини, які не передбачені законодавством щодо регламентування діяльності власних адміністративних структур, є метою цієї роботи.

Аналіз положень про виконавчі органи місцевих рад, окреслення кола проблем правового регулювання відділів, управлінь та інших виконавчих органів і шляхів її вирішення складають завдання роботи.

Питаннями правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, виконавчих органів, у вітчизняній науці займаються В.О. Григор’єв [2, с.319-340], М.І. Корнієнко [5, с.76-128], В.В. Кравченко, М.В. Пітцик [6, с.39-46], П.М. Любченко [7, с.42-130], Ю.М. Тодика [8, с.241-262], О.Ф. Фрицький [9, с.242-327] та інші вчені. Відповідно до ст.54 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні" [1; 1997. - № 24. - Ст.170] (далі - Закон) сільська, селищна, міська, районна у місті рада в 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.

Положення про відділи, управління, інші виконавчі органи затверджуються відповідною радою. Форма та зміст положень про такі органи не мають однакових і обов’язкових для всієї країни встановлень, в результаті чого не існує єдиного підходу в підготовці проектів відповідних рішень місцевих рад. Залежно від ресурсного забезпечення діяльності представницького органу, юрисдикційної практики, опрацювання вимог наукової організації управлінської праці тощо у правовій дійсності сучасного розвитку інституту місцевого самоврядування мають місце якісно різні локальні правові акти, що визначають правовий статус виконавчих органів. Як приклад у цьому рефераті наводитимуться норми положень про виконавчі органи міської ради Харкова, що були затверджені рішенням останньої 31 травня 2006, № 21/06 “Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 5-го скликання".

У практиці діяльності місцевих рад України створюються виконавчі органи за галузевою і функціональною ознаками, а також допоміжні виконавчі органи, що належать до апарату місцевої ради та її виконавчого комітету [Див.: 11, с.30-37]. За назвою вони можуть різнитися, але за правовим статусом охоплюються єдиним законодавчо визначеним поняттям “виконавчі органи місцевих рад”. Законодавець не виокремлює виконавчі структури за групами, тому положення про орган є необхідною умовою для його правоздатності незалежно від набуття статусу юридичної особи.

За своєю структурою положення про виконавчий орган містить норми, що окреслюють його місце й роль в управлінському процесі місцевої ради, визначають правовий статус та основи організації роботи.

У Харківській міській раді такі нормативні акти становлять розділи про загальні положення, мету й завдання, юридичний статус і майно, повноваження, структуру органу, керівництво, прикінцеві положення. Розглянемо зміст лише окремих розділів, які, на нашу думку, мають дискусійний характер з юридичної точки зору.

Загальні положення про орган є важливою частиною акта, в якому визначаються питання про правонаступництво, підпорядкування, правову основу діяльності й місцезнаходження. Наступництво прав та обов’язків є необхідною умовою для цивільно-правової право - й дієздатності управління (відділу, департаменту, адміністрації) у разі його реорганізації (приєднання, перейменування, виділення тощо). Лише в разі створення нової організаційної структури норма про правонаступництво не потрібна.

Разом із тим в Україні склалася практика, що рішення, які визначають правовий статус та організацію роботи органів місцевого самоврядування, приймаються з обмеженням дії в часі.

Регламент місцевої ради та її виконавчих органів, положення про структурні утворення завжди містять указівку на те, якого скликання є відповідна рада. Отже, затверджуючи положення про органи (незалежно від їх реорганізації) завжди необхідно регулювати наступництво прав та обов’язків.

Підпорядкування органів також є важливим складником такого акта, бо при цьому окреслюється взаємовідносини координації й субординації у структурі муніципального управління. За ст.54 Закону відділи, управління та інші виконавчі органи є підзвітними й підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті ради. Ця норма забезпечує баланс у діяльності системи виконавчих органів, закріплює організаційні відносини між її основними елементами. Як вбачається, цю норму закону потрібно тлумачити буквально і не поширювати її зміст на випадки забезпечення технологічної сторони процесу управління.

У законодавстві немає офіційного роз’яснення поняття “підпорядкування". Згадка про нього міститься в Концепції адміністративно-правової реформи в Україні [4], де йдеться про те, що підпорядкованість органів влади характеризує, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від вищого. Водночас підпорядкованість може мати різні ступені повноти.

Повна підпорядкованість (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи:

а) вирішення щодо підлеглого органу установчих питань, його правового статусу;

б) вирішення кадрових питань;

в) здійснення контролюючих функцій;

г) отримання звітності;

д) застосування заходів відповідальності та ін.

Підпорядкованість може бути частковою, якщо в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів. Проте в положеннях про виконавчі органи в м. Харкові норму цього Закону про відносини підпорядкування було розтлумачено більш широко.

Одна група виконавчих органів є також підпорядкованою секретареві міської ради, інша - голові, а за його відсутності - секретареві. При цьому не робиться посилання на ч.1 ст.42 Закону. Крім того, суб’єктом у відносинах підпорядкування зазначаються перший заступник і заступники міського голови з питань діяльності виконавчих органів.

Як бачимо, існування в зазначеному Законі й Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [1; 2001. - № 33. - Ст.175] посади заступника голови з питань діяльності виконавчих органів характеризує місце заступників голови у структурі місцевої ради. Останні реалізують окремі права й обов’язки голови, що становлять похідні правомочності від загальних його повноважень (“організація”, “вирішення питань", “забезпечення", “сприяння”).

Установленням посад заступників, діяльність яких окреслено виключно питаннями виконавчих органів, законодавець обмежив випадки фактичної заміни діяльності обраної посадової особи. У разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови чи неможливості їх виконання ним, ці повноваження переходять до секретаря відповідної сільської, селищної, міської ради, який тимчасово їх здійснює до моменту вступу на посаду новообраного голови відповідно до закону.

Повноваження секретаря місцевої ради визначені у ст.50 Закону. Їх характеристика дає підстави стверджувати, що реалізація прав та обов’язків секретаря спрямована на забезпечення діяльності представницького органу, постійних комісій і депутатів ради.

Виходячи з цього, можна вести мову про часткове підпорядкування лише окремих виконавчих органів, що виконують апаратні функції ради. Більше того, така підлеглість має бути чітко окреслена шляхом установлення прав, про які йшлося вище. “У разі відсутності" й “у разі дострокового припинення повноважень чи неможливості” - це різні категорії - як семантично, так і за юридичним навантаженням. Ось чому їх ототожнення й закріплення в положеннях є порушенням чинного законодавства України.

Правова основа функціонування за їх видовою ознакою актів також закріплена Законом (ст.24): органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України, у своїй діяльності керуються ними, актами Президента, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради й Ради міністрів АРК, прийнятими в межах їхньої компетенції.

Зазначена норма забезпечує автономність діяльності органів місцевого самоврядування, неможливість втручання інших суб’єктів владних відносин. Правові акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій мають рекомендаційний характер, якщо інше прямо не встановлено законом, актами Президента або Уряду.

Включення до переліку рішень органів державної влади ще й постанов Верховної Ради України, обмежує самостійність у діяльності органів самоврядування.

Розділ про юридичний статус і майно має місце в положеннях про виконавчі органи, які є юридичними особами. Це норми, що закріплюють можливості ведіння самостійного балансу, відкриття реєстраційних рахунків в установах Державного казначейства України й у межах своїх повноважень укладати від свого імені договори й угоди з юридичними та фізичними особами, мати майнові й особисті немайнові права, нести обов’язки, бути позивачем або відповідачем у судах. Крім того, передбачаються атрибути юридичної особи, а також режим володіння комунальним майном (оперативне управління).

Кількість виконавчих органів окремих територіальних громад може набувати значного числа. Для організації управління за лінійним, функціональним, лінійно-функціональним принципами створюються органи, що мають багатофункціональний, міжгалузевий напрямок діяльності (головні управління, департаменти).

У свою чергу, до їх структури входять відділи й управління, що здійснюють певний напрямок діяльності. Незалежно від цього вони наділяються правами юридичної особи.

Окремі вчені вважають, що входження однієї юридичної особи до складу іншої створює непрозору систему взаємовідносин, перешкоджає викриттю осіб, які звинувачуються в порушеннях, притягненню їх до відповідальності, і як результат - не сприяє контролю територіальної громади за діяльністю виконавчих органів [10, с.242].

Однак практично всі органи влади побудовані за такими принципами. Для публічних юридичних осіб не заборонено створювати у своїй структурі інші, зі статусом юридичної особи. У той же час, відокремленість за змістом і формою дає можливість органу діяти незалежно в межах своїх повноважень. Проблема притягнення до відповідальності більшою мірою залежить від належної змістовної організації органу, визначення через функції й компетенцію його місця й ролі, виключності його повноважень.

Найбільшим за обсягом є розділ про повноваження виконавчих органів, у якому ньому передбачаються права й обов’язки, що мають місце в чинному законодавстві. Також ця частина містить повноваження, що є похідними від загальних управлінських функцій. Закріплення зазначених елементів правового статусу мають різне значення для діяльності певної адміністративної структури. Так, якщо йдеться про допоміжний або функціональний орган місцевої ради, повноваження мають складати виключний перелік, у той час як зробити це для галузевих органів управління практично неможливо.

Компетенція галузевих відділів та управлінь, як правило, постійно змінюється, уточнюється, доповнюється законодавчими актами. Провести фіксацію компетенції відповідних галузевих органів не тільки неможливо, а й недоцільно. Тому їх повноваження не містять виключного переліку, а забезпечення виконання прав та обов’язків у відповідній сфері місцевого господарства провадиться за допомогою закріплення мети, завдань, функцій і предметів відання певного органу.

Такий порядок окреслення повноважень потребує постійного моніторингу реалізації прав галузевими виконавчими органами, адже розвиток законодавства може призвести до їх дублювання або, навпаки, незабезпечення реалізації прав і свобод членів територіальної громади.

Створення виконавчих органів місцевої ради виключно за функціональною ознакою вбачається одним із найоптимальніших шляхів закріплення й реалізації їх повноважень.

## Висновки

Таким чином, правове регулювання діяльності виконавчих органів має суттєве значення як для їх організації, так і належного функціонування. Для розвитку теорії і практики місцевого самоврядування потребують подальшого аналізу локальні правові акти, що визначають статус цих органів, а також опрацювання рекомендацій щодо їх розробки і прийняття.

## Список літератури

1. Відомості Верховної Ради України.

2. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монографія. - К.: Истина, 2005. - 424 с.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. - 2000. - № 3. - С.43-50.

4. Концепція адміністративно-правової реформи в Україні // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 21. - Ст.943.

5. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: Навч. посіб. - К.: Алеута, 2005. - 144 с.

6. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. - К.: Арарат-Центр, 2001. - 176 с.

7. Любченко П.М. Компетенція суб’єктів місцевого самоврядування: Монографія. - Х.: Модель всесвіту, 2001. - 224 с.

8. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Монографія / За ред. Ю.М. Тодики і В.А. Шумілкіна. - Х.: Одіссей, 2004. - 392 с.

9. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 592 с.

10. Селиванова И.А. Проблемы организационной формы органов местного самоуправления // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: Матер. наук. - практ. конф., Харків, 4-5 груд. 2001 р. / За ред. М.І. Панова. - Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. - С.239-242.

11. Соляннік К. Є. Виконавчі органи місцевих рад: правовий статус і організація роботи: Монографія. - Х.: Крок, 2004. - 255 с.