

ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

Організація виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування в Україні на основі нової Конституції України

Анатолій Заєць

Найбільш фундаментальними принципами нової Конституції України є принципи народного суверенітету, державного суверенітету, обмеженого правління, верховенства права, пріоритету прав і свобод особи, децентралізованого унітаризму. Саме останній принцип значною мірою визначає особливості правової природи та інституційного устрою виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України владно-просторовою основою організації влади є адміністративно-територіальні одиниці, систему яких складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села (стаття 133).

Влада в адміністративно-територіальних одиницях представлена державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

Виконавча влада на місцях

Державна виконавча влада ("урядова вертикаль") здійснюється обласними, районними, міськими (у містах Києві та Севастополі) місцевими державними адміністраціями. Їх статус регулюється насамперед Конституцією України (стаття 113). Згідно з Конституцією склад місцевих державних адміністрацій формується головами місцевих державних адміністрацій, які, у свою чергу, призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (тобто районні держадміністрації — обласним держадміністраціям, обласні держадміністрації — Кабінету Міністрів), а також підзвітні і підконтрольні відповідним органам місцевого самоврядування (радам) у частині повноважень, делегованих їм цими радами (частини 3-7 статті 118 Конституції). Якщо обласна чи районна рада більшістю у дві третини свого складу висловлять недовіру главі відповідної державної адміністрації, Президент України

приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (частина 10 статті 118 Конституції).

Конституція встановлює також, що рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня (частина 8 статті 118 Конституції). З 21 серпня 1995 року діяльність державних адміністрацій регулюється Положенням про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положенням про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію, які затверджені Указом Президента України №760/95 від 21 серпня 1995 року.¹

З червня 1997 року прийнято Закон України "Про місцеві державні адміністрації" (№ 292/97-ВР), який поки не набрав чинності у зв'язку з застосуванням щодо нього вето Президента. Він має більш послідовно врегулювати статус та діяльність держадміністрацій на основі нової Конституції. Ним, зокрема, передбачено, що місцеві державні адміністрації вирішують питання:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- оціально-економічного розвитку відповідних територій;
- бюджету, фінансів та обліку;
- управління майном, приватизації та підприємництва;
- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- мобілізаційної роботи та мобілізаційної підготовки;
- соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

За кожним із зазначених напрямків Законом досить детально визначаються відповідні повноваження держадміністрацій (статті 16-27).

Закон не встановлює вичерпний перелік питань, які вирішуються державними адміністраціями. Окремими законами до компетенції державних адміністрацій можуть бути віднесені й інші питання.

Законом визначені також повноваження, порядок припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників (статті 9, 39-41), вимоги до посадових осіб місцевих державних адміністрацій (стаття 12), їх права (стаття 28), відносини з Президентом України та Кабінетом Міністрів (стаття 30), міністерствами і відомствами (стаття 31), обласної та районної місцевої держадміністрації між собою (стаття 33), відносини їх з місцевими радами (стаття 34), інші питання їхньої діяльності.

Особливістю правової природи органів виконавчої влади на місцях в особі місцевих державних адміністрацій

¹ Відомості Верховної Ради України. 1995. №42. Ст. 307.

є те, що вони здійснюють не тільки контроль-наглядові функції щодо органів місцевого самоврядування, а й наділені великим обсягом повноважень з управління відповідними територіями, тобто тими повноваженнями, які властиві органам місцевого самоврядування. На відміну від країн, в яких не існує урядової вертикалі (Англія)², та країн, в яких органи державної виконавчої влади на місцях здійснюють так звану адміністративну опіку (Італія, Франція та ін.)³, в Україні місцеві державні адміністрації здійснюють всю виконавчу владу в районах і областях, а також контроль за органами місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм законом повноважень органів виконавчої влади, делегованих їм повноважень районних і обласних рад (стаття 119 Конституції України).

Місцеве самоврядування

Конституція України досить детально визначила сутність і особливості місцевого самоврядування в Україні з певним урахуванням тривалого досвіду існування в Україні місцевого самоврядування та вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування. Вона продовжила реформування рад на основі самоврядування, яке почалося після 1990 року. Саме в 1990 році було прийнято Закон "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування"⁴, який скасовував підпорядкування рад та їх виконавчих органів по вертикалі, запроваджував комунальну власність, виводив місцеві бюджети з державного бюджету, звільняв ради з-під опіки партійних комітетів. Однак ради визначались ще і як представницькі органи державної влади, і як органи місцевого самоврядування. Законом "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 року⁵ місцеві ради були остаточно роздержавлені і набули ознак органів місцевого самоврядування, за винятком районних і обласних рад, які позбавлялися власних виконавчих органів а їхні функції покладалися на місцеві державні адміністрації, які утворювалися.

У 1994 році на основі Закону "Про формування місцевих органів влади і самоврядування"⁶ місцеві державні адміністрації припинили своє існування, а на органи місцевого самоврядування було покладено не тільки вирішення усіх місцевих справ, а й делеговані повноваження місцевої державної виконавчої влади. Нарешті, в 1995 році Законом "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні", який став основою

Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України (Договір укладено 8 червня 1995 року)⁷, було відновлено модель місцевого самоврядування, яка існувала на основі Закону 1992 року, тобто з відновленням місцевих державних адміністрацій. Нова Конституція закріпила модель місцевого самоврядування, майже аналогічну моделі 1992-1995 років, посиливши роль територіальної громади, послабивши водночас роль сільських, селищних і міських рад. Ліквідоване подвійне підпорядкування виконавчих комітетів рад, їхніх управлінь і відділів, місцеві ради звільнені від опіки їх виконавчих комітетів, яка, потрібно заради справедливості відзначити, була замінена опікою голів рад. У статті 7 Конституції встановлено, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Зміст цього принципу розкривається через конституційне визначення природи місцевого самоврядування. За Конституцією місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (стаття 140 Конституції). Матеріальною основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (стаття 142). Територіальні громади села, селища міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (стаття 143 Конституції).

Що стосується повноважень обласних та районних рад, то до їх компетенції належить, окрім затвердження бюджету і контролю за їх виконанням, затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей та районів і контроль за їх виконанням. Обласні та районні бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання

² Див: Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. К. 1996. С. 354-367.

³ Структура и функции местных коллективов во Франции. // CNFPT. С. 11-13; Україна — Франція: творчі зв'язки. (Місцеве самоврядування: порівняльний аналіз) // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1-2. С. 101-102.

⁴ Відомості Верховної Ради України. 1991. №2. Ст. 5

⁵ Відомості Верховної Ради України. 1992. №28. Ст. 387.

⁶ Відомості Верховної Ради України. 1994. №22. Ст. 144.

⁷ Відомості Верховної Ради України. 1995. №18. Ст. 133.

спільних проектів, та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм (стаття 143).

В основі моделі місцевого самоврядування, яка реалізована в Україні, лежить переважно громадська теорія. Ця теорія розглядає, як відомо, первинні громади як самостійне джерело публічної недержавної (муніципальної) влади. Відповідно й право на самоврядування належить тільки громадам, а до відання місцевого самоврядування мають належати лише питання місцевого значення. Однак збереження місцевого самоврядування на рівні районів і областей в особі самоврядних рад, а також визнання носієм суверенітету усього українського народу свідчать про певний вплив як державницької теорії місцевого самоврядування, так і теорії муніципального дуалізму (що стосується останньої, то на це вказує конституційне положення про можливість делегування повноважень державної виконавчої влади місцевим радам – частина 3 стаття 143 Конституції).⁸

Конституція запроваджує посаду сільського, селищного, міського голови, що обирається територіальними громадами на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 4 роки, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 4 роки (стаття 141).

Більш детально питання системи гарантій місцевого самоврядування, організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування врегульовуються в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", прийнятому на основі Конституції 21 травня 1997 року за №280/97-ВР⁹. Закон уточнив поняття місцевого самоврядування, наблизивши його до вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування, визначивши його не лише як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а й також як реальну здатність вирішувати такі питання (стаття 2). Цей Закон до системи місцевого самоврядування відносить: 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 і міст; органи самоорганізації населення. Закон визнає територіальну громаду села, селища, міста первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень (стаття 6). Визначені форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, тобто як безпосередньо (вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян), так і через відповідні ради та їх виконавчі органи. Законом досить повно визначені повноваження сільських, селищних,

міських рад (стаття 25), виконавчих органів цих рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27), в галузі бюджету, фінансів і цін (стаття 28), щодо управління комунальною власністю (стаття 29), в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (стаття 30), будівництва (стаття 31), у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (стаття 32), у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (стаття 33), у сфері соціального захисту населення (стаття 34), в галузі зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35), в галузі оборонної роботи (стаття 36), щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (стаття 37), щодо забезпечення правопорядку (стаття 38). Закон конкретизував матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Місцеві бюджети визнані самостійними, тобто такими, що не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших бюджетів (пункт 6 статті 16). Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів (стаття 63). Сільським, селищним, міським радам надане право самостійно розпоряджатися коштами відповідних місцевих бюджетів, визначати напрями їх використання. Держава зобов'язана забезпечувати збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону (стаття 66).

Питання затвердження місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом, утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження звітів про використання таких коштів, прийняття рішень щодо випуску місцевих позик, прийняття рішень стосовно надання пільг щодо місцевих податках і зборах, встановлення для підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності, розміру частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, затвердження ставок земельного податку, розмірів плати за користування земельними ресурсами, що є у власності територіальних громад, належать до виключної компетенції місцевих рад (пункти 23-29, 35). Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" визначені також повноваження районних і обласних рад (стаття 43), порядок формування усіх рад та їх органів (стаття 45-48), повноваження депутатів рад (стаття 49), секретаря селищної, сільської, міської ради (стаття 50), інші питання діяльності рад.

Водночас і Конституція України, і Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", на думку окремих правознавців, є недостатньо послідовними у вирішенні питань місцевого самоврядування, містять чимало суперечностей. При цьому найчастіше посиляються на невідповідність Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" Конституції України і Європейській хартії про

⁸ З цього питання див. докладніше: Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. К. 1997. Вип. 7. С. 4-9.

⁹ Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст. 170.

місцеве самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року (підписана від імені України 6 листопада 1996 року у м. Страсбурзі). Така невідповідність вбачається у наступному. Згідно зі статтею 3 Хартії право на місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, членні яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (курсив автора). Водночас, Конституція і Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не передбачили можливості існування таких органів на районному і обласному рівнях, хоча і районні, і обласні ради визнаються органами місцевого самоврядування (частина 4 статті 140 Конституції). Тим самим порушується принцип повноти місцевого самоврядування, закріплений Хартією, тобто право місцевих властей здійснювати як регулювання, так і управління справами, що належать до відання місцевого самоврядування (статті 3, 6 Хартії). Варто зазначити, що держави, які приєднуються до Європейської хартії про місцеве самоврядування, згідно зі статтею 12 Хартії, зобов'язані дотримуватися пунктів 1 і 2 статті 3. Відомий дослідник проблем місцевого самоврядування Роберт Агранофф прямо зазначає, що засади "місцевого самоврядування, закладені у Хартії, поширюються на всі рівні та категорії місцевих органів влади у кожній державі – учасниці Європейського Союзу і, крім того, після внесення необхідних змін, до територіальних органів на регіональному рівні"¹⁰. Ця думка заслуговує уваги. Однак Європейська хартія про місцеве самоврядування стосується, звичайно, насамперед первинних спільнот (громад сіл, селищ і міст). Районного і обласного рівнів вона торкається опосередковано, в силу того, що районні і обласні ради в Конституції України визнаються органами місцевого самоврядування (частина 4 статті 140). Спеціалізованим міжнародно-правовим документом, який має визначити вимоги до органів самоврядування на обласному і районному рівнях має стати Європейська хартія про регіональне самоврядування, проект якої за пропозицією Палати регіонів розглянуто Конгресом місцевих і регіональних влад Європи Ради Європи у Страсбурзі 3-5 червня 1997 року. Конгрес рекомендував Парламентській Асамблеї Ради Європи підтримати проект Європейської хартії про регіональне самоврядування, а Комітету міністрів Ради Європи вивчити цей проект з тим, щоб прийняти його як конвенцію Ради Європи. Згідно зі статтею 3 цього проекту регіональне самоврядування означає право і здатність самих великих територіальних утворень всередині кожної держави, які мають виборні органи і знаходяться в адміністративному плані між центральним урядом і місцевими органами влади, брати на себе і під свою відповідальність та в інтересах свого населення ведення значної частини державних справ у відповідності з принципом субсидіарності. Згідно зі

статтею 12 цього проекту "регіони повинні мати представницьку асамблею і виконавчий орган". Останній має бути підзвітним асамблеї у відповідності з умовами і процедурами, встановленими внутрішнім законом кожної держави-учасниці. Останнє є особливо важливим, оскільки існування органів місцевого самоврядування без власних виконавчих органів призводить до багатьох колізій між ними і місцевими державними адміністраціями, які здійснюють виконавчу владу на території району і області і беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування, а також реалізують повноваження, делеговані їм згідно з законом "Про місцеве самоврядування в Україні" відповідними радами. Слід зазначити, що Президент України вбачає протиріччя в порядку формування районних і обласних рад. Це стало однією з підстав для накладення Президентом вето на Закон "Про місцеве самоврядування в Україні"¹¹, а коли Закон був у цій частині прийнятий без змін – для звернення Президента до парламенту¹². Президент вважає, що конституційна природа і конституційні функції районних і обласних рад як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, вимагає опосередкованого їх формування, тобто не шляхом виборів, а опосередкованим шляхом з участю сільських, селищних та міських рад. Конституція прямо не визначає порядок формування рад цих рівнів. Опосередковано це впливає зі змісту статті 71 Конституції, згідно з якою вибори до органів державної влади "та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування". Більше того, в основу прямих виборів районних і обласних рад, запроваджених законом, було покладено бачення їх як органів самоврядування відповідно до пункту 2 статті 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування. Крім зазначеного, з Конституції прямо не впливає можливість запровадження місцевого самоврядування в районах у містах. Відповідно до статті 142 Конституції України жителі району в місті визнаються територіальною громадою, а згідно зі статтею 140 питання організації управління районами у містах належить до компетенції міських рад. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" встановив, що у містах з районним поділом за рішенням відповідної територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету (стаття 5). На цій підставі Президент України запропонував у своєму зверненні до Верховної Ради України від 4 червня 1997 р. визначити порядок формування районних у місті (у разі їх створення), районних і обласних рад окремим законом, маючи на увазі їх опосередковане формування, що, на його думку,

¹⁰ Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування

// Саєнко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. К. 1997. С. 15.

¹¹ Див.: Пропозиції Президента до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 13 грудня 1996 року.

¹² Див.: Звернення Президента до Верховної Ради України від 4 червня 1997 року.

більшою мірою відповідатиме Конституції України (пункту 4 статті 140 та частині 2 статті 143).

Положення нової Конституції України та Законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування" є базовими для усього законодавства, яке регулює різноманітні питання здійснення місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні і мають бути конкретизовані в багатьох законах. У даний час відбувається досить активна робота щодо уточнення й оновлення законодавства з питань місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади. Вже прийняті Закони "Про адміністративно-територіальний устрій", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", прийнято в першому читанні Закон про столицю України – місто Київ", розроблена ціла низка законопроектів, у тому числі "Про правовий режим об'єктів комунальної власності в Україні", "Про комунальну власність", "Про місцеві податки і збори" (проекти Кабінету Міністрів і народного депутата Романа Безсмертного та інших народних депутатів), "Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про статус міста Севастополя", "Про адміністративно-територіальне утворення з особливим режимом функціонування", "Примірний статут територіальної громади". Ці законопроекти охоплюють більшість питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях, які потребують законодавчого регулювання. Важливо, щоб вони повною мірою відповідали Конституції України, демократичним засадам організації місцевого самоврядування, закріпленим в Європейській хартії про місцеве самоврядування, іншим міжнародно-правовим документам, до яких приєдналася Україна.

* * *