

УДК 342.95.071(477)

Я. В. Журавель
кандидат юридичних наук,
декан юридичного факультету права Академії праці,
соціальних відносин і туризму

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ІЗ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Належне здійснення правового регулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є запорукою забезпечення сталого економічного розвитку окремих громад та країни загалом. Взаємодія органів влади та місцевого самоврядування може бути одним із засобів захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення реалізації законних інтересів людини в процесі трудової або підприємницької діяльності. Саме дослідження здійснення правового регулювання взаємодії цих органів є актуальною проблемою для вдосконалення державного управління в окремих територіальних громадах.

Стан наукової розробки проблеми. Проблеми взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування неодноразово ставали предметом наукових досліджень окремих дослідників. Зокрема, у працях І. І. Литвина розглядається законодавче врегулювання питань взаємовідносин місцевих органів влади й управління, а також характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1; 2]. О. М. Алтуніна присвятила своє наукове дослідження з'ясуванню сутності делегованих функцій і повноважень органів місцевого самоврядування [3]. Т. О. Карабін приділив увагу питанню правового розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [4]. Ю. В. Мельник свої наукові пошуки присвятив визначенню системи місцевих органів виконавчої влади в структурі державних органів [5]. В. І. Теремецький проаналізував повноваження органів місцевого самоврядування України в сфері податкових правовідносин та адміністративно-правове підґрунтя діяльності органів самоврядування як суб'єктів оподаткування [6]. Наукові здобутки вказаних вчених та чинні нормативно-правові акти стали основою для дослідження окресленої проблематики та формулювання пропозицій і висновків, спрямованих на вдосконалення організаційно-правових засад взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. **Завданням** статті – встановити

правову основу для взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та визначити способи такої взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування здійснюється на підставі Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон № 586-XIV), Закону України «Про органи місцевого самоврядування» (далі – Закон № 280/97-ВР). Відповідно до ч. 1 ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію із органами місцевого самоврядування. Як передбачено у ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеve самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А відповідно до ч. 4 ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [7]. Отже, Конституція України є правовою основою для визначення напрямів взаємодії місцевих органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування у законодавчих актах.

І. І. Литвин основними принципами взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування називає: 1) диференціацію предметів відання залежно від юридично-правової природи цих органів і характеру об'єктів їхнього управління; 2) комбінованість предметів відання з метою здійснення ефективної управлінської діяльності; 3) фіксованість компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення різних предметів відання; 4) узгоджену діяльність і взаємну підтримку; 5) принцип взаємного делегування повноважень; 6) можливість судового врегулювання суперечок та розбіжностей, що виникають у процесі взаємодії [1, с. 35]. Вказані принципи слід вважати загальними засадами взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

На думку Ю. В. Мельника, взаємодія між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування повинна базуватися на відповідному розподілі повноважень. Зокрема, на місцевому рівні держава має забезпечувати: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; дотримання законності та забезпечення правопорядку, додержання прав і свобод людини та громадянина; обороноздатність і національну безпеку України; здійснення управління об'єктами державної власності; проведення фінансової, цінової та податкової політики; реалізацію політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту; екологічну безпеку, охорону природи і природокористування. Всі інші функції по управлінню на місцевому рівні мають здійснювати виконавчі комітети відповідних місцевих рад [5, с. 75]. Розподіл повноважень між органами влади і місцевого самоврядування закріплений у нормативних актах. Делегування певної частини своїх повноважень є однією з форм взаємодії вказаних органів.

На підставі вивчення норм Закону № 586-XIV, Закону № 280/97-ВР та досліджень ряду науковців можна визначити такі способи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

1. Виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону № 280/97-ВР делеговані повноваження – це 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. У ст.ст. 27-35 та 38 Закону № 280/97-ВР закріплені делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад [8]. Отже, перелічені у цих статтях повноваження були делеговані державою органам місцевого самоврядування.

О. М. Алтуніна наводить такі особливості делегування повноважень органам місцевого самоврядування: 1) використання делегованих повноважень має спрямовуватися на максимальну реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб певної територіальної громади, 2) делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування законом, 3) шляхом делегування повноважень досягається присутність держави на місцевому рівні, 4) органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих функцій та повноважень виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [3, с. 188]. Отже, можна стверджувати, що надання делегова-

них повноважень пов'язано з контролем за їх реалізацією з боку держави.

2. Виконання місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих місцевим самоврядуванням.

У ст. 44 Закону № 280/97-ВР закріплено перелік повноважень, які районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям [8]. Відповідно до ст. 14 Закону № 586-XIV, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами [9].

Т. О. Карабін зазначає, що розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснюється на основі таких принципів: забезпечення верховенства права, раціонального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів, ефективності здійснення повноважень, економічно та соціально необхідного і достатнього рівня децентралізації в умовах унітарної держави, визначення меж делегування повноважень на засадах субсидіарності, раціонального поєднання галузевих та функціональних засад управління [4, с. 89]. Зазначені принципи покладені в основу адміністративно-правового регулювання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

3. Заслуховування звітів представників органів влади на засіданні представницького органу.

Відповідно до п. 28 і 36 ч. 1 ст. 43 Закону № 280/97-ВР обласні і районні ради на своїх засіданнях заслуховування звіти посадових осіб місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень. Також ради заслуховують інформацію прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території [8]. Відповідно до ч. 6 ст. 34 Закону № 586-XIV голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень [9]. Отже, ці звіти є засобом контролю територіальної громади за діяльністю органів влади.

4. Внесення питань на розгляд представницького органу місцевої громади головою державної адміністрації.

Відповідно до ч. 4 і ч. 5 ст. 34 Закону № 586-XIV голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питань, пов'язані з виконанням делегованих повно-

важень, та інші пропозиції. Вони мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад [9]. Отже, посадові особи місцевої адміністрації можуть виступити з ініціативою щодо розгляду певного питання на засіданні місцевої ради.

5. Спільне вирішення питань щодо управління майном та його форми власності.

Як передбачено у п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону № 586-XIV місцева державна адміністрація здійснює на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у державній власності та передані до сфери її управління, а також здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад [9]. Згідно з п. 32 ч. 1 ст. 43 Закону № 280/97-ВР місцева рада надає згоду на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та приймає рішення про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності [8]. Отже, під час вирішення проблем управління майном та його власності місцева державна адміністрація і місцева рада повинні взаємодіяти.

6. Участь у формуванні та витрачанні коштів місцевого бюджету.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону № 586-XIV місцева державна адміністрація складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання, звітує перед відповідною радою про його виконання [9]. Відповідно до ч. 1 ст. 62 Закону № 280/97-ВР держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком [8].

Як відомо, джерелами наповнення місцевих бюджетів є надходження від місцевих податків і зборів, перерахування частини загальнодержавних податків, зібраних на певній території, до місцевого бюджету та субвенції з державного до місцевого бюджетів. Отже, питання формування та витрачання місцевого бюджету повинні вирішуватися спільно органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

7. Можливість ініціювати питання про відставку або припинення повноважень органу виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 4 ст. 78 та ч. 9 ст. 79 Закону № 280/97-ВР питання про позачергові вибори сільського, селищного та міського голови, а також сільської, селищної, міської, районної

у місті, районної, обласної ради може порушуватися перед Верховною Радою України головою місцевої державної адміністрації. Згідно з п. 29 ч. 1 ст. 43 Закону № 280/97-ВР до компетенції районної та обласної ради належить прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації [8]. Як передбачено у п. 8 ч. 1 ст. 9 Закону № 586-XIV, якщо недовіра була висловлена двома третинами від складу відповідної ради, то таке рішення є підставою для припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації Президентом України [9]. Отже, означені органи можуть впливати один на одного з питань відставки або проведення позачергових виборів.

8. Здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У ст. 16 Закону № 586-XIV перелічені сфери діяльності, контроль за якими здійснює місцева державна адміністрація. Відповідно до п. 1 і 2 ч. 1 ст. 28 Закону № 586-XIV місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірки стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок [9].

Як передбачено у ст. 20 Закону № 280/97-ВР, державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [8].

І. І. Литвин наголошує, що сутність і призначення контролю за органами місцевого самоврядування полягає у спостереженні за їх роботою, одержанні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни серед посадових осіб цих органів, вживанні заходів щодо запобігання та усунення порушень законності і дисципліни, виявленні причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм та вживанні заходів з притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності й дисципліни [2, с. 12]. Отже, у своїй діяльності органи місцевого самоврядування підконтрольні місцевим державним адміністраціям. Утім такий контроль не повинен призводити до втручання у здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

9. Участь представників органів державної виконавчої влади у засіданнях органів місцевого самоврядування і навпаки.

Як передбачено у ч. 2 і ч. 3 ст. 35 Закону № 586-XIV у разі розгляду місцевою державною

адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції [9]. Подібні засідання за участю представників органу влади або місцевого самоврядування можуть сприяти прийняттю ефективних управлінських рішень.

Аналізуючи проблеми взаємодії органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування, І. І. Литвин називає такі форми взаємодії: створення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території, проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, проведення спільних заходів щодо комплексних питань, планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їхньої реалізації, проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії, прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації й головою обласного (районного) ради, складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження [1, с. 37].

Запропоновані у подальшому науковцем форми взаємодії можна об'єднати в такі способи взаємодії:

10. Проведення спільних засідань, конференцій або інших громадських заходів органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

11. Прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації й головою обласного (районного) ради.

Висновки. Взаємодію між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можна визначити як спільну діяльність у межах встановленої законодавством компетенції з метою виконання покладених на них повноважень та здійснення контролю за дотриманням законності, прав і свобод людини і громадянина.

Правовою основою взаємодії між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є Конституція України, Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та

«Про органи місцевого самоврядування». Для вирішення індивідуальних проблем взаємодії між цими органами можуть прийматися відповідні підзаконні акти.

З урахуванням чинного законодавства та досліджень науковців можна виділити такі способи взаємодії між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, виконання місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих місцевим самоврядуванням, заслуховування звітів представників органів влади на засіданні представницького органу, внесення питань на розгляд представницького органу місцевої громади головою місцевої державної адміністрації, спільне вирішення питань щодо управління майном та його форми власності, участь у формуванні та витрачанні коштів місцевого бюджету, можливість ініціювати питання про відставку голови місцевої державної адміністрації або позачергові вибори місцевої ради, здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, участь представників органів державної виконавчої влади у засіданнях органів місцевого самоврядування і навпаки, прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації й головою обласного (районного) ради, проведення спільних засідань, конференцій або інших громадських заходів органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Перспективним напрямком подальших досліджень вбачається наукова розробка питань, спрямованих на вдосконалення правового регулювання та підвищення вимог до існуючої в Україні системи і структури органів виконавчої влади щодо вироблення дієвих механізмів управління розвитком територіальних громад.

Література

1. Литвин І. І. Законодавче врегулювання питань взаємовідносин місцевих органів влади та управління. Вісник Запорізького юридичного інституту. 2007. № 1. С. 29–37.
2. Литвин І. І. Характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Південноукраїнський правничий часопис. 2007. № 4. С. 9–12.
3. Алтуніна О. М. Делеговані функції і повноваження органів місцевого самоврядування: сутність, особливості та види. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. Вип. 37. С. 182–189.
4. Карабін Т. О. Правове розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2006. № 1. С. 85–90.
5. Мельник Ю. В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів. Юриспруденція: теорія і практика. 2006. Вип. 6(20). С. 71–75.

6. Теремецький В. І. Правовий вимір фіскальної функції органів місцевого самоврядування. Право і безпека. 2012. № 1 (43). С. 114–119.

7. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 року. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

Анотація

Журавель Я. В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

Стаття має оглядовий характер та присвячена адміністративно-правовому регулюванню взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні. Визначено поняття та способи взаємодії цих органів влади. Проаналізовано правову основу взаємодії між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а саме: Конституцію України, Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про органи місцевого самоврядування». З урахуванням чинного законодавства та досліджень науковців визначені способи взаємодії між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: виконавча влада, місцеве самоврядування, державні адміністрації, адміністративно-правове регулювання, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, взаємодія.

Аннотация

Журавель Я. В. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в Украине. – Статья.

Статья имеет обзорный характер и посвящена административно-правовому регулированию взаимо-

действия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в Украине. Определено понятие и способы взаимодействия этих органов власти. Проанализированы правовую основу взаимодействия между органами местной исполнительной власти и органами местного самоуправления, а именно: Конституция Украины, Законы Украины «О местных государственных администрациях» и «Об органах местного самоуправления». С учетом действующего законодательства и исследований ученых определены способы взаимодействия между органами местной исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: исполнительная власть, местное самоуправление, государственные администрации, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, взаимодействие.

Summary

Zhuravel' Ya. V. Administrative and legal regulation of interaction between executive and local self-government agencies in Ukraine. – Article.

The article is of an overview nature and is focused on administrative and legal regulation of interaction between executive and local self-government agencies in Ukraine. The concepts and ways of interaction of these authorities have been determined. The legal basis of interaction between local executive and local self-government agencies has been analyzed, namely: the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine “On Local State Administrations” and “On Local Self-Government Agencies”. The ways of interaction between local executive and local self-government agencies taking into account the current legislation and research of scholars have been distinguished.

Key words: executive power, local self-government, state administrations, administrative and legal regulation, executive agencies, local self-government agencies, interaction.