

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК: 342.6:35.072.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.35>

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА БАЗОВОМУ РІВНІ У ПРОЦЕСІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Антонюк О.М.,
*аспірантка кафедри господарського та адміністративного права
факультету соціології і права
КПІ ім. Ігоря Сікорського*

Антонюк О. М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Статтю присвячено визначенню форм та напрямків взаємодії виконавчих органів влади базового рівня у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування, здійсненої внаслідок реформи децентралізації влади.

Автором на підставі аналізу положень нормативно-правових актів визначено систему органів виконавчої влади, організовану в Україні. Доведено, що виконавчі органи, які утворюються при сільських, селищних, міських та районних у місті (у разі утворення) ради, представлені лише на одному – місцевому рівні. З'ясовано, що виконавчі органи державної влади утворюються на трьох рівнях – вищому (національному), центральному (регіональному) та місцевому (муніципальному) рівнях

Аргументовано, що внаслідок здійснення реформи децентралізації влади в Україні протягом 2015-2021 рр. було суттєво розширено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом передачі значної частини таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування.

На підставі аналізу положень законодавства України визначено форми взаємодії державних органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому рівні. Аргументовано, що найбільш поширеною формою взаємодії виконавчих органів є здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері благоустрою, охорони земель та культурної спадщини, соціального забезпечення тощо. Доведено, що звітування державних органів виконавчої влади перед місцевими радами щодо реалізації повноважень, делегованих державним органам, є однією з форм взаємодії виконавчих органів на базовому рівні. Встановлено, що до інших форм взаємодії органів виконавчої влади на базовому рівні є інформаційна взаємодія та співробітництво шляхом утворення спільних виконавчих органів та укладення договорів про спільну діяльність.

Ключові слова: органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, форми взаємодії, повноваження, реформування.

Antonyuk O. Interaction of executive authorities in the process of optimization of powers of local government bodies.

The article is devoted to the definition of forms and directions of interaction of executive bodies of the basic level in the process of optimizing the powers of local self-government bodies, carried out as a result of the decentralization reform.

Based on the analysis of the provisions of normative legal acts, the author identifies the system of executive bodies organized in Ukraine. It is proved that the executive bodies, which are formed at village, set-

tlement, city and district councils in the city (in case of formation), are represented only at one - local level. It was found that the executive bodies of state power are formed at three levels - higher (national), central (regional) and local (municipal) levels.

It is argued that as a result of the reform of decentralization of power in Ukraine during 2015-2021, the powers of local governments were significantly expanded by transferring a significant part of such powers from public authorities to local governments.

Based on the analysis of the provisions of the legislation of Ukraine, the forms of interaction between state executive bodies and executive bodies of local self-government at the basic level are determined. It is argued that the most common form of cooperation between executive bodies is the implementation of measures of state control and supervision over the implementation of delegated powers by executive bodies of local self-government, in particular in the field of landscaping, land protection and cultural heritage, social security and more. It is proved that the reporting of state executive bodies to local councils on the implementation of powers delegated to state bodies is one of the forms of interaction between executive bodies at the basic level. It is established that other forms of interaction of executive bodies at the basic level are information interaction and cooperation through the formation of joint executive bodies and the conclusion of agreements on joint activities.

Key words: executive bodies, local self-government, forms of interaction, powers, reforms.

Постановка проблеми. Важливим здобутком реформи місцевого самоврядування, що нині триває в Україні, є суттєве розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері земельних правовідносин, інших сферах, пов'язаних з містобудуванням, благоустроєм населених пунктів, наданням адміністративних послуг та ін., внаслідок чого останні набули реальну функціональну можливість вирішувати самостійно питання місцевого значення. Разом з тим, з огляду на те, що система органів місцевого самоврядування передбачає їх функціонування на різних рівнях (зокрема, обласному, районному та місцевому), виникає необхідність у чіткому розмежуванні повноважень таких органів. До того ж на регіональному рівні продовжують функціонувати місцеві державні органи виконавчої влади, які також наділені повноваженнями у відповідних сферах.

Таким чином, взаємодія між органами виконавчої влади, обумовлена оптимізацією повноважень органів місцевого самоврядування, відіграє важливу роль у забезпеченні ефективності місцевого самоврядування в Україні, а тому дослідження цього питання має наукову та практичну значимість.

Аналіз останніх дослідження. Окремі питання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування досліджували такі науковці, як Є. І. Бородін, Є. А. Квітка, В. В. Кравченко, К. Ємельяненко, О. В. Звіздай, І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, О. Майданник, Р. І. Панчишин, А. Ф. Ткачук, В. В. Утвенко та інші. Водночас, у сучасній правовій науці недостатньо наукових досліджень, присвячених визначенню форм взаємодії виконавчих органів на сучасному етапі здійснення реформи децентралізації.

Постановка завдання дослідження. Метою статті є окреслення форм взаємодії виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. Для досягнення поставленої мети виконано такі завдання: 1) визначено систему органів виконавчої влади, організовану в Україні; 2) з'ясовано напрямки оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування, що мали місце у процесі реформи децентралізації влади; 3) виявлено та охарактеризовано форми взаємодії державних органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Систему органів виконавчої влади складають виконавчі органи державної влади та виконавчі комітети органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі зазначається, що систему органів виконавчої влади, яка включає три організаційно-правові структурні ланки, а саме: 1) вища – Кабінет Міністрів України; 2) центральна – міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, комісії та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; 3) адміністративно-територіальна – територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації [1, с. 115].

Вищезазначена організація системи державних органів виконавчої влади визначена законами України «Про Кабінет Міністрів України» [2], «Про центральні органи виконавчої влади» [3], «Про місцеві державні адміністрації» [4].

Що стосується виконавчих органів місцевого самоврядування, то систему цих органів відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] складають виконавчі органи сільської,

селищної, міської та районної у місті (у разі утворення) ради, що організуються у комітетів, відділів, управлінь та інших органів. Відповідно до ч. 3 ст. 11 цього Закону у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися; у цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Характерно, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено створення виконавчих органів у складі районних та обласних рад. Проте обласні та районні ради можуть утворювати президії (колегії) як дорадчі органи відповідної ради, а також для забезпечення здійснення радою своїх повноважень у складі обласної та районної ради діє виконавчий апарат. Водночас, президія та виконавчий апарат обласних та районних рад не доцільно прирівнювати за своїм правовим статусом до виконавчих органів сільських, селищних, міських та районних у місті рад, оскільки останні утворюються для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Отже, виконавчі органи, які утворюються при сільських, селищних, міських та районних у місті (у разі утворення) ради, представлені лише на одному – місцевому рівні. У той же час, виконавчі органи державної влади утворюються на трьох рівнях – вищому (національному), центральному (регіональному) та місцевому (муніципальному) рівнях.

З огляду на вищезазначену систему виконавчих органів, взаємодія цих органів здійснюється, головним чином, на місцевому рівні між виконавчими органами державної влади (районними державними адміністраціями) та місцевого самоврядування (виконкомами, управліннями, відділами тощо). Така взаємодія обумовлена тим, що ці органи відповідно до законодавства можуть виконувати як власні, так і взаємо делеговані повноваження.

Як зазначається у Висновку Конституційного Суду України про надання висновку щодо відповідності щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 15 січня 2008 року № 1-в/2008, положення, за яким місцеві державні адміністрації здійснюють ...взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування», сформульоване таким чином, що допускає адміністрування з боку місцевих державних адміністрацій у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади [6].

Досліджуючи взаємозв'язок між органами виконавчої влади різних рівнів, необхідно зауважити, що одним із завдань реформи децентралізації є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування.

При цьому, основним принципом взаємодії виконавчих органів різного рівня є те, що державні 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.

Згідно з ч. 1 ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

На цій підставі у судовій практиці сформульовано висновок про те, що особливістю органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень є те, що кожен з таких суб'єктів, з урахуванням положень Конституції України, є самостійним, автономним та не знаходиться у підпорядкуванні жодного органу [7].

З огляду на конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування, така форма взаємодії між місцевими державними адміністраціями та виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування як взаємний контроль може виникати виключно під час здійснення відповідними органами саме делегованих повноважень.

Наприклад, у сфері містобудівної діяльності державні органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування взаємодіють шляхом здійснення взаємного контролю (нагляду) за реалізацією делегованих повноважень (переважно такий нагляд здійснюється виконавчим органом

державної влади за виконавчим органом місцевого самоврядування). Крім того, законодавством розмежовано повноваження між зазначеними органами на підставі віднесення об'єкта будівництва до певної категорії наслідків, а також його знаходження у межах або поза межами населеного пункту або на території декількох населених пунктів.

Більш складний підхід до розмежування повноважень між державними виконавчими органами та органами місцевого самоврядування має місце у сфері земельних правовідносин.

Зокрема, відповідно до Земельного кодексу України [8] повноваження у галузі земельних правовідносин розмежовані не лише між виконавчими органами державної влади та виконавчими органами місцевого самоврядування, але й між обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, сільськими, селищними та міськими радами.

Зокрема, до повноважень: 1) обласних рад відноситься: розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області; погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території; організація землеустрою та ін.; 2) районних рад: розпорядження землями на праві спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району; організація землеустрою та затвердження землепорядних проектів та ін.; 3) сільських, селищних та міських рад: розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до Земельного кодексу України; організація землеустрою та ін.

Складність розмежування повноважень між різними рівнями виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин обумовлена тим, що територіально повноваження цих органів можуть співпадати. Наприклад, для реалізації повноваженнями щодо розпорядження землями необхідно чітко встановити, які з цих земель знаходяться у спільній власності територіальних громад області, а які – територіальних громад відповідного району. Враховуючи, що район територіально завжди є частиною області, відповідно, визначити, чи можна віднести ту чи іншу земельну ділянку саме до спільної власності територіальної громади області чи району, на практиці виявляється складним завданням.

Те ж саме стосується, повноважень щодо організації та здійснення землеустрою. Очевидно, що виконавчі органи районного рівня виконують такі повноваження стосовно земель, що є спільною власністю територіальної громади відповідного району, а обласного рівня – відповідної області. Тобто у цій сфері виникає та ж саме проблема з розмежуванням повноважень відповідно до територіальної організації. З огляду на це, вважаємо, що критерій розподілу повноважень у будь-якій сфері, а особливо – у сфері управління земельними правовідносинами, має бути не територіальним, а предметним.

Що стосується взаємодії виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин, то відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» така взаємодія здійснюється також у формі контролю.

Зокрема, як передбачено ст. 4 вищезазначеного Закону, об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель є всі землі в межах території України.

Відповідно до ст. 5 цього ж Закону державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю [9].

Аналіз положень ст. ст. 7 та 8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» дає підстави дійти висновку про те, що відповідний центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, крім іншого, здійснює контроль за органами місцевого самоврядування, зокрема, у частині додержання вимог законодавства України про охорону земель, додержання встановленого законодавством України режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні та ін. Такий контроль здійснюється шляхом проведення перевірок, розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель та ін.

Взаємодія між виконавчими органами державної влади та місцевого самоврядування також має місце у сфері надання адміністративних послуг. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [10] суб'єктами надання відповідних послуг є, зокрема, орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування та ін.

Відповідно до ч. 2 ст. 38-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад взаємодіють з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги та надають їм сприяння в межах своїх повноважень.

Досліджуючи форми взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів у цій сфері, необхідно зауважити, що одним із завдань здійснення реформи децентралізації влади є створення умов для забезпечення ефективності (належної якості) та доступності надання адміністративних послуг. Позаяк, взаємодія між виконавчими органами у цій сфері є важливим засобом забезпечення такої ефективності та доступності.

З аналізу положень Закону України «Про адміністративні послуги», а також постанов Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 976 «Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень» [11] та від 4 грудня 2019 р. № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг» [12], можна дійти висновку, що у зазначеній сфері між виконавчими органами різних рівнів здійснюється, головним чином, інформаційна взаємодія.

Зокрема, за допомогою такої взаємодії забезпечується: 1) ведення обліку адміністративних послуг; 2) надання відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги; 3) зберігання та можливість використання суб'єктом надання адміністративних послуг інформації, що міститься у деяких державних реєстрах та базах даних, з метою мінімізації документів, що випробовуються для надання відповідної адміністративної послуги; 4) офіційне електронне листування під час надання послуг, розгляду звернень та адміністративних справ; 5) отримання суб'єктами звернення результатів надання електронних послуг, розгляду звернень та адміністративних справ тощо.

Отже, інформаційна взаємодія між органами виконавчої влади різних рівнів покликана забезпечити ефективність, доступність адміністративних послуг, а також дотримання одного з принципів надання відповідних послуг, визначених у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», а саме – раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг.

Ще однією сферою, в якій здійснюється взаємодія між органами виконавчої влади різних рівнів, є надання соціальних послуг відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [13].

Зокрема, цим Законом розмежовано повноваження у сфері надання соціальних послуг між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення; Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями, а також виконавчими органами міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад.

З наведеного переліку уповноважених органів системи надання соціальних послуг можна зробити висновок, що місцевий (базовий) рівень у системі таких органів складають саме виконавчі органи міських рад міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад. Такий підхід законодавця певним чином обумовлений тим, що повноваження у сфері надання соціальних послуг можуть бути передані виконавчому комітету виключно спроможної, тобто об'єднаної територіальної громади, якщо припинили своє функціонування сільська та селищна ради шляхом приєднання до об'єднаної територіальної громади.

Відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону України «Про соціальні послуги» до повноважень районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад належать: визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах, у тому числі із залученням надавачів соціальних послуг недержавного сектору, оприлюднення відповідних результатів; інформування населення про перелік соціальних послуг, їх зміст і порядок надання у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом порушення здоров'я; здійснення заходів для виявлення вразливих груп населення та осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах тощо [13].

При цьому, до відання районних державних адміністрацій у сфері надання соціальних послуг переважно належать повноваження щодо здійснення контролю за додержанням вимог законодавства про соціальні послуги; здійснення на регіональному рівні моніторингу надання соціальних послуг, оцінки їх якості та оприлюднення відповідних результатів; координація діяльності суб'єктів системи надання соціальних послуг на регіональному рівні та ін., тобто контрольні та інші управлінські повноваження.

Висновки. Внаслідок здійснення реформи децентралізації влади в Україні протягом 2015-2021 рр. було суттєво розширено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом передачі значної частини таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування відбулося у таких сферах суспільних правовідносин, як: містобудування та благоустрій, земельні правовідносини, охорона навколишнього середовища, соціальне забезпечення, охорона культурної спадщини та ін., що спрямовано на оптимізацію та підвищення ефективності, а також доступності надання адміністративних послуг; внаслідок розширення повноважень територіальна громада (об'єднана громада) стала функціонально спроможною у багатьох сферах, що стосуються питань місцевого значення.

Взаємодія державних органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому рівні здійснюється у таких формах: 1) здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері благоустрою, охорони земель та культурної спадщини, соціального забезпечення та ін.; 2) звітування державних органів виконавчої влади перед місцевими радами щодо реалізації повноважень, делегованих державним органам; 3) інформаційна взаємодія, що покликана забезпечити ефективність, доступність адміністративних послуг, а також дотримання принципу раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 4) співробітництво шляхом утворення спільних виконавчих органів та укладення договорів про спільну діяльність.

Список використаних джерел:

1. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 6. С. 111-116.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) від 15 січня 2008 року № 1-в/2008. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-08#Text>.
7. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 0440/6596/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102170717>.
8. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
9. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.
10. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
11. Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень: постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 976. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF#n15>.
12. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#n15>.
13. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.