

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.19>*Д. Д. Москаль**здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу**Міжнародного університету бізнесу і права**orcid.org/0009-0009-9397-1255*

СИСТЕМА ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено питання систематизації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вказано, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Громадяни України, згідно ст. 3 Закону, реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Констатовано, що одним із завдань реформи децентралізації є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування. 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.

Повноваження органів виконавчої влади систематизовано за кількома критеріями. По-перше, за суб'єктом, який видав документ, є акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та акти місцевих державних адміністрацій. По-друге, за предметом правового регулювання розрізняють підзаконні акти органів виконавчої влади, що визначають організаційні аспекти правостановлюючих, дозвільних та інших процедур, встановлює порядок взаємодії суб'єктів управлінської діяльності (в тому числі інформаційної) і визначає порядок здійснення контролю, а також делеговані повноваження щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг виконавчої влади шляхом надання адміністративних послуг.

Ключові слова: органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, повноваження, розподіл.

Moskal D. D. SYSTEM OF AUTHORITIES OF EXECUTIVE GOVERNMENT BODIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES

The article examines the issues of systematization of executive authorities and local self-government bodies. It is indicated that local self-government means the right and ability of local self-government bodies, within the framework of the law, to regulate and manage a significant part of public affairs under their own responsibility, in the interests of the local population. Citizens of Ukraine, according to Art. 3 of the Law, exercise their right to participate in local self-government by belonging to the relevant territorial communities. Any restrictions on the right of citizens of Ukraine to participate in local self-government depending on their race, skin color, political, religious and other beliefs, sex, ethnic and social origin, property status, period of residence in the relevant territory, language or other characteristics shall be prohibited.

It is stated that one of the tasks of the decentralization reform is to expand and optimize the powers of local self-government bodies. The basic principle of interaction between executive bodies of different levels is that state bodies of executive power and their officials have no right to interfere in the lawful activities of bodies and officials of local self-government, as well as to resolve issues referred by the Constitution of Ukraine, this and other laws to the powers of bodies and officials of local self-government, except for cases of exercising powers delegated to them by councils. and in other cases provided for by law.

The powers of executive authorities are systematized according to several criteria. Firstly, the entity that issued the document has acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, acts of central executive bodies and acts of local state administrations. Secondly, according to the subject of legal regulation, there are by-laws of executive authorities that determine the organizational aspects of law-making, permitting and other procedures, establish the procedure for interaction of subjects of management activity (including information) and determine the procedure for exercising control, as well as delegated powers for organizational support for the provision of administrative services of executive power through the provision of administrative services.

Key words: executive authorities, local self-government, powers, distribution.

Конституційна реформа, реформа децентралізації державної влади та розвиток місцевого самоврядування, започатковані в Україні, визнані одними з пріоритетних завдань з пріоритетних завдань сучасного державотворення. Досвід багатьох демократичних країн свідчить, що раціональний розподіл повноважень між органами

виконавчої влади та органами місцевого самоврядування між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дозволяє забезпечити їх найбільш ефективну взаємодію з метою найбільш ефективну взаємодію з метою створення умов для належного життєзабезпечення та гармонійного розвитку людини, забезпечення

комплексного та стабільного розвитку територій з використанням усього потенціалу територіального розвитку з використанням усього потенціалу адміністративно-територіальних одиниць.

Юридична наука традиційно приділяє значну увагу питанням розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їх систематизації. Зокрема, можна вказати на праці таких українських вчених, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, М.І. Корнієнко, А.Р. Крутян, В.С. Куйбіда, П.М. Любченко, А.Ю. Лялюк, А.В. Марцеляк, С.Г. Серьогіна, К.Є. Соляник, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, І.С. Щebetун та інші.

Систему органів виконавчої влади складають виконавчі органи державної влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. У спеціальній літературі констатується, що система органів виконавчої влади складається із трьох ланок: 1) вищої (Кабінет Міністрів України); 2) центральної (міністерства, відомства, державні агентства та служби, інспекції, комісії та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом); 3) адміністративно-територіальної [1].

Система місцевого самоврядування, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] включає: 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, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням 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.

Відповідно до ст. 2 Закону місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та

управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Громадяни України, згідно ст. 3 Закону, реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Стаття 11 вказаного Закону закріплює, 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 (ч.1). Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч.2). 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 (ч. 3) [2].

З огляду на наявну систему виконавчих органів, взаємодія цих органів здійснюється 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 [3].

Сучасний інститут делегованих повноважень органів місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальну та спеціальну складові. Норми Конституції України, які забезпечують конституційно-правові умови та в більш загальному вигляді визначають вимоги до застосування цього інституту, відносяться до загальних складових.

До них, зокрема, належать: 1) конституційні норми-принципи організації та здійснення публічної влади в Україні (принципи демократичної, соціальної, правової, унітарної держави з найвищою соціальною цінністю особи, народовладдя, поділу державної влади, гарантії місцевого самоврядування, верховенства права, легітимності тощо); 2) конституційне визначення правової природи місцевого самоврядування

в Україні; 3) норми про конституційне регулювання системної та структурної організації органів місцевого самоврядування; 4) норми, що визначають окремі питання функціонування органів місцевого самоврядування (питання власної компетенції територіальних громад та утворених ними органів, матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування); 5) норми щодо регулювання питань організації та здійснення виконавчої влади (в частині визначення уповноваженої особи, яка делегує повноваження органам місцевого самоврядування, а також системи виконавчої влади, що здійснюють контроль за такими повноваженнями); 6) норми, що встановлюють державні гарантії місцевого самоврядування (фінансове забезпечення місцевого самоврядування, юридичну самостійність у межах визначених законом повноважень, судовий захист прав місцевого самоврядування).

Разом з тим, слід зазначити, що нормативний вплив конституційних норм на інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування є значно ширшим і включає норми розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [4]. Вони встановлюють найвищі правові стандарти для тих повноважень, які спрямовані на забезпечення належного рівня життя, надання адміністративних послуг громадянам.

Делеговані повноваження, що становлять половину змісту функціонування органів місцевого самоврядування, зобов'язані підкорятися загальним тенденціям розвитку гуманістичних принципів у державному управлінні. Як зазначається в актуальних наукових джерелах, гуманізм як теорія і практика сучасного державного розвитку більше орієнтований не на широкий спектр демократичних цінностей, а на захист колективних і особистих прав, потреб та інтересів [5].

У зв'язку з цим доцільно підтримати пропозицію щодо доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України правом належного врядування та встановлення його гарантій [6].

Конституціоналізація цього права надасть підстави для вимоги від держави нова якість державного управління, де менеджмент процеси здійснюються з метою забезпечення реалізації прав людини та свобод у прозорий, відповідальний і компетентний спосіб, з повагою до демократичних процедур та інститутів [7].

Спеціальні конституційні засади щодо делегованих повноважень органів місцевого самоврядування формують норми Конституції, які встановлюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень. Наприклад, мова йде про норми ч. 3, 4 ст. 143 Кон-

ституції України Україна [4].

Мета модернізації та реформування конституційного регулювання як інституту делегованих повноважень та місцевого самоврядування в цілому покладено в основу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституція України (щодо децентралізації влади)» (Реєстр. № 2217а) [8], в якому, серед іншого, пропонувалося уточнити спосіб продовження компетенція органів місцевого самоврядування (шляхом делегування їм певних повноважень органів виконавчої влади), кола органів місцевого самоврядування, які можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади (виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчі комітети району, регіональних рад), рівнів територіальної організації влади, які можуть використовувати механізм делегування (громада, район, область), джерела матеріалу та фінансова підтримка державою з метою реалізації таких повноважень шляхом організації місцевого самоврядування, а також кола контролюючих органів. І хоча цей законопроект було відкликано, всі його пропозиції залишаються актуальними до сьогодні, оскільки ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструмент та дорозказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу [8].

Важливу роль у правовому регулюванні делегування повноважень від виконавчих органів органам місцевого самоврядування показує положення Європейської хартії місцевого самоврядування [9]. Зокрема ст. 2 цього нормативно-правового акту закріплено, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в Конституції.

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (ст. 3) [9].

Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [9].

Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом [9].

Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [9].

Відповідно при визначенні основних вимог до сфери компетенції місцевого самоврядування, Європейська хартія ґрунтується на кількох основних принципах: а) принцип законності; б) негативний принцип правового регулювання компетенції муніципальних структур; в) принцип субсидіарності; г) принцип повноти повноважень; д) принцип виняткових повноважень тощо [10]. Всі ці положення мають загальний характер для відносин у сфері формування та реалізація компетенції муніципальних органів влади, тому вони поширюються на делегування повноважень.

Конституційні та міжнародно-правові норми конкретизуються також в нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Регулююча роль цього нормативно-правового акта важлива, оскільки цей документ визначає не лише систему делегованих повноважень місцевих органів самоврядування, а й їх поняття, правові, організаційні, матеріальні та фінансові підстави для реалізації таких повноважень. Але законодавець так само, як і в конституційному, законодавець не зумів подолати всі проблеми правового регулювання делегованих повноважень.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив делеговані повно-

важення як 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.

В даний час багато питань викликає система власних і делегованих повноважень органів виконавчої влади сільських, селищних, міських рад. Зокрема, Закон не повністю відповідає вимогам принципів субсидіарності, повноти і виняткових повноважень, як а також значна кількість повноважень, безпосередньо пов'язаних з інтересами територіальних громад і спрямовуються на створення умов для істотних змін служби, залишаються делегованими повноваженнями.

Повноваження органів виконавчої влади можна систематизувати за кількома критеріями. По-перше, за суб'єктом, який видав документ, є акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та акти місцевих державних адміністрацій.

На даний момент значна кількість регулюючих повноважень Кабінету Міністрів України встановлюються галузевим законодавством. Згідно ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [11] визначено, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

По-друге, за предметом правового регулювання розрізняють підзаконні акти органів виконавчої влади, що визначають організаційні аспекти правостановлюючих, дозвільних та інших процедур, встановлює порядок взаємодії суб'єктів управлінської діяльності (в тому числі інформаційної) і визначає порядок здійснення контролю, а також делеговані повноваження щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг виконавчої влади шляхом надання адміністративних послуг, зазначених у підрозділі 4 п. 6 ч.1 ст.27 Закону № 280/97-ВР та деталізовано у Законі України «Про адміністративні послуги», до Порядку встановленого постановами Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 «Про затвердження Типового положення про Центр забезпечення адміністративних послуг», від 30.01.2013 № 44 «Про затвердження вимог до

підготовки технологічної картки адміністративної послуги», відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг», спільного наказу «Про затвердження порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 08.09.2016 р. № 1501/248 та низка інших урядових і відомчих актів.

Особливе місце займають підзаконні акти, що встановлюють стандарт документів, на підставі яких суб'єкти виконавчої діяльності розробляють та приймають власні положення, процедури, положення тощо. Таким чином, умови врахування особливостей організації та діяльності окремих суб'єктів при збереженні єдиного регулювання створюється управлінська діяльність. Такі акти мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Вони також передбачають правові підстави для усиновлення муніципальних нормативно-правових актів з окремих питань реалізації делегованих повноважень.

Одним із завдань реформи децентралізації є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування. 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 [3].

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 [2].

Варто вказати, що колегією суддів КАС ВС у Постанові від від 23 грудня 2021 року у справі № 0440/6596/18 вказано на 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 [12]. 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 [3].

Підсумовуючи наведене доцільно вказати, що проведена в Україні реформа децентралізації влади протягом 2015–2021 рр. Суттєво вплинула на розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом передачі таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування.

Взаємодія органів виконавчої влади державного рівня та виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому рівні здійснюється у формах: 1) здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування; 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 [3].

Література

1. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 111–116
2. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Антонюк О. М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2022. Випуск 71. С. 210–215. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/263411/259681>
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30.
5. Конституційні пертворення в Україні: Історія, теорія і практика : монографія / М.Ф. Орзих і др.; під ред. М.Ф. Орзиха. Київ : Юриком Інтер, 2013. С. 333.
6. Novak A. O. The modern status of legal regulation of delegation of authority from bodies of executive powers to local self-government bodies in Ukraine URL: <https://www.researchgate.net/publication/33811013>
7. Новак-Каляева Л.М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2013. № 1. С. 34.
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 1.07.2015 р. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

9. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, міжнародний документ від 15.10.1985р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

10. Щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування: експертний висновок / підгот. Директор. з пит. демократич. Інститутів Генерал. директор. з пит. демократії та політ. справ РЄ у співві з В. Прошко. Страсбург, 2010 р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Висновок-РЄ-щодо-відповідності-національного-законодавства-України-положення.pdf>.

11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (з наст. змін. та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

12. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 0440/6596/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102170717>.